



DESASTRES NATURALES Y VULNERABILIDAD

de las mujeres en México





Primera edición: septiembre de 2006

Autoras:

Mtra. Cecilia Castro García

Mtra. Luisa Emilia Reyes Zúñiga

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)

Alfonso Esparza Oteo 119

Col. Guadalupe Inn

C.P. 01020, México, D.F.

www.inmujeres.gob.mx

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Presidente Masaryk 29

Col. Chapultepec Morales

C.P. 11570, México, D.F.

www.undp.org.mx

ISBN: 968-5552-84-3

Las opiniones, análisis y recomendaciones de política no reflejan necesariamente el punto de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como tampoco el de su junta ejecutiva ni el de sus estados miembros.

El Instituto Nacional de las Mujeres agradece a las autoras y los autores de los textos que conforman la antología su autorización para reproducirlos en esta edición, así como la valiosa colaboración de la Coordinación General de Protección Civil para el desarrollo de la investigación de campo.

Nota de las autoras: En el imaginario cotidiano y hasta épocas recientes, los desastres suelen calificarse como naturales; sin embargo, tal enfoque ya ha sido superado por las y los estudiosos del tema. Este documento y la investigación poseen un enfoque que reconoce que la forma en que se desarrollan las sociedades está indisolublemente unida a la construcción social de los riesgos, los cuales, si no son manejados correctamente por las comunidades y sus autoridades, derivan, entonces sí, en desastres. Los desastres no son naturales, sino resultado de la forma organizativa y de edificación del entorno construido por las sociedades.

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Índice

Presentación	7
Introducción	9
Antecedentes	14
Resumen del diagnóstico sobre la situación, necesidades y capacidades de las mujeres detectadas en los municipios visitados durante el trabajo de campo	14
Unidades de Protección Civil y consejos de Protección Civil	14
Fase previa al desastre	17
Fase posterior al impacto de un desastre	22
Etapa de emergencia	22
Etapa de reconstrucción	27
PRIMERA PARTE	29
Módulo I. La inclusión del enfoque de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y de la equidad de género en la protección civil	31
1 La Gestión Integral del Riesgo de Desastres y la Protección Civil. Principales conceptos	31
1.1 El enfoque tradicional de manejo de los desastres	31
Los desastres	33
El enfoque dominante del Sistema Nacional de Protección Civil en México	33
1.2 La Gestión Integral del Riesgo de Desastres	36
El riesgo de desastre	38
Las amenazas	39
Las vulnerabilidades	41
Las capacidades	41
La universalidad y la neutralidad	42
Diversidad cultural y diversidad en capacidades y vulnerabilidades	43
2 La perspectiva de equidad de género	44
2.1 Equidad de género	44
Diferencias entre sexo y género	44
Relaciones de poder y género	45
2.2 Acciones positivas para disminuir brechas entre mujeres y hombres	47
2.3 La transversalidad de la perspectiva de la equidad de género	48
Propuestas para la <i>Transversalización</i> de la Protección Civil en la Protección Civil	50
2.4 El empoderamiento de las mujeres	50
Estrategias de <i>empoderamiento</i> de las mujeres	51
2.5 La <i>sororidad</i> para disminuir las inequidades en el género femenino	52
2.6 Necesidades prácticas e intereses estratégicos	53
2.7 El desarrollo con equidad de género	55
Políticas de desarrollo específicas y diferenciadas	55
Mujeres como agentes económicos	57
Propuestas para incluir <i>procesos democráticos</i> en el desarrollo y la GIRD	57
Propuestas para respetar y hacer cumplir los <i>Derechos Humanos</i> de las mujeres	58

3	Estructura y funcionamiento de las unidades municipales de Protección Civil y unidades estatales de Protección Civil desde el enfoque de la GIRD y la equidad de género	59
	Propuestas para mejorar el desempeño en las UMPC	60
4	El Consejo Municipal de Protección Civil y el Consejo Estatal de Protección Civil dentro del enfoque de la GIRD y la equidad de género	63
	Propuestas para mejorar la operación de los consejos de Protección Civil	63
	Instancias de mujeres y de las familias	63
	Policía	64
	Ejército y Sector Naval Militar	65
	Sector Salud	66
5	Trabajo y relaciones familiares del personal de PC y del Consejo PC	67
	Propuestas para mejorar <i>relaciones familiares</i> de los miembros de UMPC y Consejo MPC	67
	<i>Relaciones de género</i> entre el personal de unidades de Protección Civil y consejos de PC	68
6	Plan de contingencia por temporada específica o para todo el periodo administrativo del gobierno (municipal, estatal, federal)	70
7	Atlas de Riesgos	72
Módulo II. La equidad de género en la fase previa al desastre, ex ante		73
1	Identificación y análisis de riesgos de desastres	73
1.1	Percepción del riesgo y del desastre	74
	Recomendaciones sobre la percepción individual y colectiva de los riesgos de desastre y por desastre y representación social de los riesgos	75
1.2	Estimación del riesgo de desastre	76
	Evaluación de la amenaza	76
	Evaluación de la vulnerabilidad	77
1.3	Registro de eventos catastróficos o desastres	79
1.4	Identificación de escenarios de riesgos que tienen la posibilidad de resultar en un futuro desastre	80
2	Prevención y mitigación de riesgos de desastres	82
2.1	Medidas estructurales y no estructurales de mitigación de riesgos de desastres	82
2.2	Identificación de vulnerabilidades	86
2.3	Prevención a través de la identificación, desarrollo y utilización de capacidades existentes en hombres y mujeres locales	89
2.4	Capacitación en manejo de riesgos y desastres con equidad de género	89
	Medidas sobre capacitación	91
	Capacitación en la perspectiva de equidad de género	92
3	Transferencia de riesgos desde la perspectiva financiera	94
3.1	Modalidad actual de manejo del riesgo	95
	Programas integrales de gestión del riesgo de desastres	95
4	Preparación y alertamiento temprano	97
4.1	Medidas previas inmediatas a la fase del desastre, dirigidas a mejorar la capacidad de respuesta rápida para salvar vidas y bienes	97
	4.1.1 Simulacros	98
	4.1.2 Sistemas de alertas tempranas, planes para atender la contingencia, la evacuación y el establecimiento de refugios temporales	100

Módulo III. La equidad de género en la fase posterior al desastre, ex post:	103
 emergencia, rehabilitación y reconstrucción	
1 Etapa de respuesta a la emergencia desde una perspectiva de género	104
1.1 Evacuación y traslado hacia refugios temporales	105
Preparación para la evacuación	105
Medidas en la evacuación	107
Evacuación de animales	108
1.2 Rescate y salvamento de vidas humanas y de animales sobrevivientes	109
Rescate de vidas humanas	109
Rescate de animales	110
1.3 Manejo de cadáveres humanos y animales	111
Manejo de cadáveres humanos	111
Manejo de cadáveres de animales	112
1.4 Instalación y funcionamiento de refugios temporales con equidad de género	112
Selección del refugio temporal	113
Disposición del refugio temporal y organización interna	113
Programas de empleo temporal (PET) durante la estancia en los refugios temporales	114
Servicios sanitarios	114
Prevención de la violencia y discriminación en los refugios temporales	114
Avituallamiento, provisión y dotación de alimentos, ropa y artículos de limpieza	115
Atención a la población, prevención y orientación sobre salud reproductiva y sexual	115
Atención a la población atendiendo su diversidad social	116
Uso del tiempo en los refugios temporales, ocio y recreación, prevención de la violencia	117
Seguimiento a la atención a mujeres y hombres una vez que retornan a sus hogares	118
Asistencia psicológica y médica a mujeres y hombres damnificados,	121
y a trabajadores técnicos operativos	
Equidad de género en los centros de acopio que atienden los refugios temporales	124
2. Etapa de rehabilitación y recuperación desde una perspectiva de género	125
2.1 Registro de daños y planeación de acciones de rehabilitación desde una perspectiva de género	127
Daños directos desagregados por sexo de las y los afectados	128
Daños indirectos desagregados por sexo de las y los afectados	130
2.2 Rehabilitación de comunicaciones y transportes desde una perspectiva de género	130
2.3 Rehabilitación de los asentamientos humanos y zonas habitacionales desde una perspectiva de género	131
2.4 Restauración de servicios de salud, educación, cultura con equidad de género	132
2.5 Restauración del empleo y creación de fuentes de ingresos con equidad de género	133
Restauración del medio ambiente natural y protección ecológica	135
Utilización de redes sociales familiares y organizativas previas o emergentes, tanto locales, regionales y/o nacionales	136
Movilización de recursos financieros públicos, privados y sociales, de seguros y multilaterales para atender las consecuencias del desastre	137
3 Etapa de reconstrucción desde una perspectiva de género	137
3.1 Manejo de los recursos financieros desde una perspectiva de género	142
3.2 Restablecimiento del empleo	143
3.3 Evaluación y planeación de proyectos y programas de reconstrucción desde una perspectiva de género	144
3.4 Reconstrucción de los asentamientos humanos desde una perspectiva de género	145
Reconstrucción de vivienda urbana y rural desde una perspectiva de género	146
Actividades productivas desde una perspectiva de género	147
Conclusiones	148

SEGUNDA PARTE	149
Paquete didáctico del manual para impartir el curso-taller	151
Introducción del curso-taller	151
Carta descriptiva de los módulos del curso-taller	155
Organización de las sesiones	162
Dinámicas	165
1. Estambre y nombres	165
2. En parejas y entre pareja	166
3. Tabla matriz de vulnerabilidades y capacidades	172
4. Palabras para la equidad	173
5. Sororidad	174
6. Evaluación: Experiencia personal, género y riesgo (amor, familia, trabajo)	176
7. Los nombres impropios	177
8. Experiencia personal sobre la GIRD y PC con equidad de género	178
9. Prejuicios	179
10. Evaluación: Proyección a futuro	179
11. La relación	180
12. La foto	181
13. El compromiso	181
14. El narrador	182
15. Evaluación: Opinión	182
16. Dirección y confianza	182
17. La historia impredecible	183
18. El regalo	184
19. Evaluación: Ideas y conceptos	185
20. Formas de liderazgo	186
21. El teatro	187
22. Una frase, dos historias	188
23. Lotería de números	188
24. Evaluación: Deje aquí su carga pesada... y recoja alegría	190
25. Moviéndonos en colectivo	190
26. Sopa de letras "Proyectando el futuro"	191
27. Estrella de despedida	192
28. Evaluación: Equidad de género en las relaciones institucionales locales, municipales, estatales, federales	193
29. Evaluación general del taller	193
Índice de Lecturas de apoyo incluidas en el CD	194
GUÍA DE INDICADORES	281
Guía mínima de Indicadores de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres y de equidad de género	283
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA CITADAS	290

Presentación

Los desastres naturales son el punto de partida para el surgimiento de la cultura de Protección Civil. Una de sus funciones principales es participar en el proceso operativo para la coordinación de acciones con las entidades federativas y municipios, así como con instituciones y organismos de los sectores privado y social.

La Protección Civil tiene entre sus objetivos instruir a la población en las áreas de prevención, mitigación y manejo de las emergencias o desastres naturales, para que en forma organizada y planificada se encuentren en posibilidad de reaccionar de manera inmediata y hacer frente a los efectos destructivos que dejan a su paso dichos fenómenos, logrando así reducir al máximo el impacto.

Las mujeres que se encuentran en situación de vulnerabilidad ante riesgos de desastres deben estar en posibilidad de desarrollar procesos de fortalecimiento, recuperación y empoderamiento. Ante el vacío que existía sobre el tema, y conscientes de su importancia, el Instituto Nacional de las Mujeres, como institución normativa en materia de equidad de género, en 2005 estableció contacto con la Coordinación General de Protección Civil, para proponer el desarrollo de un proyecto conjunto que incorporara la perspectiva de equidad de género en el Sistema Nacional de Protección Civil.

En abril del presente año, el Instituto Nacional de las Mujeres, con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y derivado del Proyecto 00013567, *Propuestas para una convivencia democrática en la familia*, convocó a consultores nacionales e internacionales a presentar propuestas para desarrollar una metodología y herramientas didácticas que abordaran el tema de Equidad de Género en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

Como resultado de lo anterior, hoy se presenta la metodología *Desastres naturales y vulnerabilidad de las mujeres en México*, el cual constituye uno de los primeros trabajos de investigación que se realizan sobre el tema en nuestro país y que busca incorporar la perspectiva de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD) y la equidad de género en la política pública y en las actividades de la protección civil.

Uno de los objetivos planteados en la investigación fue detectar el impacto que sufren las mujeres en situación de riesgo de desastre, valorando la importancia de no dejar fuera a ningún grupo. Por eso es necesario reconocer que las mujeres, al tener una participación activa en sus comunida-

des y desarrollar una serie de capacidades en su actuar cotidiano, son quienes tienen mayor disposición para buscar soluciones y atender las necesidades familiares y de su comunidad.

Contar con herramientas como la presente metodología, permitirá a las autoridades locales una mejor aplicación de las políticas públicas, a efecto de que las mujeres reciban apoyos de manera organizada, tengan mayor reconocimiento y se garantice su seguridad e integridad física.

Incluir la perspectiva de género en el programa GIRD, es la principal aportación de la metodología *Desastres naturales y vulnerabilidad de las mujeres en México*, esperando que las propuestas desarrolladas en esta investigación coadyuven en la comprensión de la importancia de incorporar el tema de género en la ejecución de las políticas y programas gubernamentales.

Lic. Patricia Espinosa Torres
Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres

Introducción¹

Este documento es resultado de un esfuerzo pionero en la investigación en México² sobre el interés de incorporar las perspectivas de la Gestión Integral de los Riesgos de Desastres (GIRD) y de la equidad de género en las diversas políticas públicas y actividades de la Protección Civil (PC), para lo cual se realizó, además de la investigación de campo, un trabajo de revisión documental. Para la investigación de campo, se llevó a cabo un diagnóstico a través de 124 entrevistas aplicadas a personas clave a principios del año 2006, rescatando experiencias vividas por mujeres y hombres damnificados, así como por funcionarias y funcionarios responsables de coordinar las acciones de la estructura nacional de protección civil y miembros del Sistema Municipal, Estatal y Nacional de Protección Civil en relación con eventos que derivaron en desastre o que potencialmente se consideran un riesgo de desastre.³ Las entrevistas se realizaron en el Distrito Federal y en municipios considerados como de alto riesgo de desastre en los estados de Veracruz, Tamaulipas, Puebla, Colima, Guerrero, Chihuahua y Chiapas. Obviaremos nombres, cargos y lugares específicos por cuestiones de confidencialidad.

Se hizo una revisión bibliográfica de las principales leyes y reglamentos vinculados con la protección civil y la equidad de género en el país, así como de la bibliografía sobre la gestión integral del riesgo de desastres en la región latinoamericana. A partir de un primer diagnóstico elaborado para el territorio mexicano por un equipo de investigadoras mexicanas, se hizo una serie de propuestas de acción y estrategias para incorporar la perspectiva de la equidad de género en las actividades de la protección civil y de la gestión integral de riesgos de desastre en los ámbitos municipal y regional del país.

En México, la normatividad de la Protección Civil aún no abarca todas las actividades consideradas en las dos fases de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. No obstante, se ha cambiado progresivamente para transitar de un enfoque reactivo, orientado principalmente a la atención de la emergencia y la rehabilitación, hacia un enfoque preventivo, en donde se em-

¹ La realización de la investigación de campo y de gabinete, así como de los productos de la investigación, ha sido apoyada y auspiciada por el Instituto Nacional de las Mujeres, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Dirección General de Protección Civil Federal en México. Sin embargo, ello no implica que el contenido de este documento coincida necesariamente con su visión institucional.

² La mayoría de los estudios sobre desastres y la perspectiva de género han sido desarrollados sobre las regiones asiática, africana y centroamericana, generalmente por investigadores no locales y con financiamiento de organismos internacionales; su difusión es escasa y el idioma en que se publican es en inglés y no en el de la región de estudio.

³ Inundaciones en temporada de lluvias y huracanes, sequías, heladas, sismos y erupciones volcánicas, fugas o derrames de sustancias peligrosas, incendios forestales, epidemias, plagas, deslizamientos de tierra, accidentes carreteros y concentraciones masivas de población, entre otros.

pieza a entender y a priorizar la gestión del riesgo de desastre. La Protección Civil en el país actualmente toma en cuenta entre sus acciones y medidas la prevención, el auxilio y la recuperación de la población ante la eventualidad de un desastre. Sin embargo, y sobre todo en los ámbitos municipal y estatal, las distintas actividades de la prevención son muy poco trabajadas e incluso desconocidas, por lo que aún domina la visión tradicional de atención a la emergencia del desastre, entendiéndolo como un suceso aislado, eventual y fortuito, que interrumpe el desarrollo (y no como algo que forma parte del proceso del mismo desarrollo). Asimismo, hay que reconocer que la supervisión y evaluación de la reconstrucción son tareas escasamente realizadas y que deberían ser parte de las principales funciones de la protección civil, pues en estas etapas se reproducen fácilmente vulnerabilidades y se generan nuevos riesgos de desastres, sin aprovechar la experiencia adquirida en el proceso mismo del desastre y la reconstrucción. Por ello debe existir una intervención gubernamental directa que lo prevenga y evite, así como utilizar este conocimiento para la modificación del marco normativo y la capacitación de las y los funcionarios involucrados.

En este documento se asume el llamado enfoque *alternativo* del manejo o la Gestión Integral de los Riesgos de Desastres,⁴ en el cual el desastre es un proceso, dinámico y continuo, que se va configurando desde el mismo proceso de desarrollo económico, social y político, entre otros factores. Así, los desastres son entendidos como riesgos mal manejados o no atendidos (tanto individual como colectivamente); son riesgos no resueltos por el desarrollo de una sociedad determinada.

En los riesgos se consideran, fundamentalmente, dos fases: una previa al desastre, *ex ante* (que incluye: identificación y análisis de los riesgos, la prevención, reducción y mitigación de riesgos, además de la transferencia del riesgo o protección financiera, el manejo de la prevención de desastres durante la preparación de planes y alertamiento temprano); y otra fase posterior al desastre, *ex post* (que incluye la respuesta a la emergencia, la rehabilitación y recuperación, y la reconstrucción).

Este enfoque integral de la gestión pretende modificar las causas que contribuyen al desarrollo de los riesgos y, por tanto, de los accidentes y los desastres; entiende que el riesgo se conforma de varios elementos interrelacionados, y para su análisis los separamos en: *a)* vulnerabilidades; *b)* capacidades de la población; *c)* amenazas naturales o creadas por la sociedad. De hecho, la existencia o no de las capacidades es un componente de las vulnerabilidades, pero hemos decidido darle un lugar específico en el análisis del riesgo porque se las tiende a ignorar y, en consecuencia, no se atiende su desarrollo, sobre todo cuando son las mujeres quienes las tienen o precisan de ellas. A pesar del avance en el conocimiento de las amenazas, muchas son todavía difíciles de controlar, sobre todo las naturales, por lo cual este enfoque dirige prioritariamente sus actividades hacia los

⁴ La visión llamada "alternativa", en contraposición a la visión "tradicional", ha sido elaborada por los y las investigadoras de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, conocida como La RED.

componentes del riesgo que sí pueden ser controlados por la sociedad: la disminución o eliminación de las vulnerabilidades, así como el desarrollo de capacidades de los grupos de la población expuestos ante peligros y/o amenazas, en un territorio específico y en un periodo determinado.

Este enfoque integral aún no es muy conocido por las instancias vinculadas con la protección civil, ni es institucionalmente asumido como parte de la política pública de protección civil ni de la planeación del desarrollo, las cuales tendrían que prevenir y reducir los riesgos. A pesar de que la GIRD es un enfoque de vanguardia, tampoco ha incluido la visión de la equidad entre los géneros como uno de sus ejes articuladores esenciales en la generalidad de sus análisis; es precisamente la inclusión de la perspectiva de equidad de género en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres la principal aportación que se realiza en la investigación. La perspectiva de género se fundamenta en principios de igualdad, justicia y derechos humanos para eliminar las situaciones de discriminación de las mujeres con respecto a las de los hombres. Pensamos que las propuestas elaboradas en este documento contribuirán a comprender la importancia de incluir ambos enfoques dentro de las políticas y los programas gubernamentales de protección civil y de atención hacia las mujeres.

Por otro lado, si bien el interés particular del proyecto fue detectar el impacto que tienen las mujeres en situación de riesgo de desastre, debemos incluir a otros grupos en situación vulnerable que siempre acompañan a las mujeres y de los cuales ellas también forman parte (como adultas mayores, indígenas, niñas, jóvenes, con capacidades diferentes, pobres, analfabetas, enfermas crónicas y migrantes, entre otras). Es decir, es importante recalcar que las mujeres no son un grupo *homogéneo* ni *intrínsecamente* vulnerable a desastres o a riesgos de desastres específicos. Para que sean vulnerables requieren una serie de condicionantes; por ejemplo, deben vivir una o más de las siguientes situaciones:

- Ubicarse en zonas propensas a riesgos por impacto de amenazas naturales o riesgos provocados directamente por la sociedad.
- Ser jefas de hogar y vivir en situación socioeconómica precaria, no tener empleo o recursos para ellas y sus dependientes.
- Tener dependientes familiares a los que no pueden dejar solos (niños y niñas pequeñas sin guardería, personas enfermas o con capacidades diferentes sin apoyos institucionales, adultos varones o mujeres de edad muy avanzada), lo cual limita su movilidad y libertad de acción para trabajar y estudiar, entre otras actividades.
- Tener condiciones de discriminación por su pertenencia a etnias y/o a religiones minoritarias.
- Encontrarse en estado de embarazo o en lactancia junto con su hijo o hija sin los apoyos familiares y médicos institucionales.
- Tener alguna discapacidad o capacidad diferente (visual, auditiva, psicomotora, mental, entre otras).

- Tener alguna enfermedad crónica que las inmovilice.
- Ser una adulta mayor sin empleo o recursos y/o en estado de abandono.
- No recibir educación formal e informal que la capacite para obtener recursos económicos para ella y/o también para sus dependientes, entre otras posibles situaciones.
- Ser migrante de reciente llegada a la zona y desconocer las condiciones de riesgo local o regional.

Vivir alguna o varias de estas condiciones coloca a las mujeres en situación de vulnerabilidad ante un desastre, sobre todo porque tendrán menos posibilidades de reponerse por sí mismas y afrontar las consecuencias derivadas de un desastre. Estas condiciones requieren una atención gubernamental y social prioritaria, pues de lo contrario se corre el riesgo de agravar la vida de estas mujeres y la de sus dependientes por varias generaciones, en una espiral de pobreza, enfermedad y carencias de todo tipo.

Por otro lado, es necesario reconocer y valorar que las mujeres tienen una participación sumamente importante en sus comunidades; es decir, han desarrollado una serie de capacidades en su actuar cotidiano y son ellas quienes tienen mayor disposición para buscar soluciones y atender las necesidades de sus familias y de sus comunidades (aun antes que las de ellas mismas). Sin embargo, estas actividades y labores desempeñadas por las mujeres deben ser registradas y apreciadas como un trabajo valioso, primeramente por ellas y, por supuesto, también por los hombres de sus familias y por las autoridades locales en sus comunidades, para que reciban apoyos de mejor manera, tengan mayor reconocimiento y se asegure su seguridad e integridad física.

El presente documento es un producto de la investigación antes citada y está integrado por dos partes. La primera corresponde a un manual autodidacta dividido en tres módulos. En el módulo I se desarrolla la concepción de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y sus conceptos básicos (desastres, riesgos y sus componentes: peligro, amenaza, vulnerabilidades, capacidades) y las fases que la componen (fase previa y posterior al desastre); se trabaja una propuesta de vinculación con el enfoque de la equidad de género y sus conceptos básicos (género, empoderamiento, transversalidad, sororidad, derechos humanos de las mujeres, procesos democráticos, integralidad, focalización, coordinación e institucionalización); y se elabora una propuesta para vincular la GIRD y la equidad de género con la actual política pública de la Protección Civil en el país.

En el módulo II se presentan diversas acciones para incluir la equidad de género en las actividades de la fase previa al desastre. Éstas incluyen: la identificación de los principales riesgos, la transferencia del riesgo, la mitigación y prevención, la preparación de simulacros y los planes de atención y alertamiento (programas comunitarios de gestión de riesgos, planes de contingencia o planes de temporadas específicas ante amenazas identificadas).

El módulo III del manual autodidacta recoge las propuestas a considerar para incluir la equidad genérica en la fase posterior a la manifestación del desastre, como el trabajo colectivo para crear nexos y apoyos entre los diversos actores sociales e institucionales que intervienen en la respuesta a la emergencia, así como erradicar nuevos riesgos y vulnerabilidades para mujeres y hombres en la rehabilitación y la reconstrucción.

La segunda parte contiene materiales didácticos y las metodologías para impartir un taller sobre la inclusión de la equidad de género en la protección civil y la gestión integral del riesgo de desastres: *a)* una carta descriptiva con los contenidos de tres módulos que coinciden con los temas abordados en el manual autodidacta; *b)* dinámicas vivenciales y actividades de evaluación del aprendizaje; *c)* una presentación, en programa *power point*, que puede reproducirse en acetatos como apoyo visual en la exposición de contenidos temáticos del taller; *d)* una compilación de lecturas básicas que apoyen la formación sobre temas de género vinculados con los desastres, el desarrollo y los derechos humanos, algunas de las cuales se tradujeron al español para facilitar su lectura. Se incluyen, asimismo, dos trípticos informativos sobre la inclusión de la equidad de género: uno para funcionarias y funcionarios vinculados con la protección civil y otro para la protección de las mujeres de las comunidades en situación de riesgo de desastres.

Finalmente, se presenta una guía de evaluación de indicadores sobre la gestión integral del riesgo de desastres, la protección civil y la equidad de género, que pueden realizarse para determinar el nivel de avance en estos temas en sus actividades cotidianas y programáticas laborales y comunitarias.

A continuación se expone un breve diagnóstico sobre la situación, necesidades y capacidades de las mujeres detectadas en los municipios visitados. Es un resumen del diagnóstico realizado en la investigación ya mencionada, del cual se derivan la mayoría de las propuestas elaboradas para el manual autodidacta de inclusión de la equidad de género en la protección civil y la gestión integral del riesgo de desastres.

Antecedentes

Resumen del diagnóstico sobre la situación, necesidades y capacidades de las mujeres detectadas en los municipios visitados durante el trabajo de campo

Las mujeres son parte importante de las organizaciones sociales de la población vinculadas con la protección civil: de los grupos de voluntarios, de los activistas, de los funcionarios públicos y profesionistas, sin embargo, no se ha reconocido suficientemente su participación ni antes ni después de los desastres. Este documento hace evidente sus aportaciones, de tal manera que se reconozca su intervención, se valore, apoye y promueva aún más su inclusión con equidad. Se mencionarán brevemente las principales problemáticas detectadas, las cuales no son exclusivas de México, sino compartidas en la región latinoamericana.

Unidades de Protección Civil y consejos de Protección Civil

De acuerdo con información proporcionada por la Dirección General de Protección Civil del gobierno federal (DGPC), de las 2 234 unidades municipales de Protección Civil⁵ (UMPC) existentes en todo el país al mes de julio del 2006, sólo 77 UMPC, es decir, 3.4 por ciento del total mencionado, tienen a mujeres encargadas de su dirección. En todo el país, sólo existe una mujer ocupando el cargo de directora en una Unidad Estatal de Protección Civil, en el estado de Zacatecas. Existen 2 435 municipios en el país más 16 delegaciones políticas en el DF, lo cual significa que 91.7 por ciento de los municipios y todas las delegaciones del Distrito Federal cuentan con su respectiva Unidad de Protección Civil.

Existe una enorme disparidad entre las unidades municipales de Protección Civil: algunas pueden tener personal, equipo y directores bien capacitados y estar en mejores condiciones que las unidades estatales de protección civil, y otras carecer de lo elemental para proporcionar el servicio a la comunidad. Tampoco existe un reconocimiento generalizado para otorgar autoridad suficiente a los directores de las unidades municipales, para comandar y coordinar las acciones

⁵ La Ley General de Protección Civil establece en su Artículo 15 que es responsabilidad de los gobernadores de los estados, del jefe de gobierno del Distrito Federal y de los presidentes municipales, la integración y funcionamiento de los Sistemas de Protección Civil de las entidades federativas y de los municipios, respectivamente, conforme a lo que establezca la legislación local en la materia. Para tal efecto, promoverán la instalación de Consejos Estatales de Protección Civil, y el establecimiento de las Unidades Estatal y Municipales de Protección Civil, o en su caso, de la Unidad de Protección Civil del Distrito Federal y de las delegaciones que correspondan.

de protección civil ni las tareas de los consejos municipales de Protección Civil⁶ (CMPC). En las UMPC y en los CMPC no existe la concepción de la GIRD, pues la protección civil considera más la atención de las emergencias que la visión integral que enfatiza la prevención. Un problema recurrente es que en cada cambio de administración se designan nuevos funcionarios, perdiéndose la continuidad de los procesos de formación y capacitación tanto en materia de protección civil como de género. Además, en la entrega-recepción de las oficinas no se incluye el registro histórico de la investigación generada ni de toda la información estadística, ni de la memoria de acontecimientos pasados, equipos de cómputo, vehículos, equipos de seguridad, etcétera; es decir, no hay seguimiento de la entrega de un inventario de recursos que pueda ser transmitido a la siguiente administración.

No se cuenta con reglamentos de trabajo que estipulen horarios de atención, responsabilidades, guardias, calidad de las condiciones laborales y de equidad de género en las UMPC. De hecho, el personal femenino se restringe a las actividades administrativas de las oficinas y prácticamente no sale a trabajo de campo ni se le capacita para hacerlo.

En estas unidades existen prejuicios contra el acceso e incorporación permanente de las mujeres a las actividades y cargos de Protección Civil; no se les convoca y ellas no se sienten convocadas porque culturalmente están muy limitadas a roles tradicionales de género. Encontramos también acoso sexual y laboral contra las mujeres en el personal de la estructura de Protección Civil municipal, así como dificultad en la aceptación del liderazgo de una mujer en estructuras institucionales, tanto por hombres como por mujeres: no hay procesos democráticos que las incorporen.

Una dificultad generalizada es que se detectan problemas familiares en el personal de la estructura de Protección Civil, por la gran demanda de tiempo y dedicación en esta actividad; las consecuencias son malas relaciones personales, laborales y familiares que afectan la calidad del servicio

⁶ Los consejos municipales y estatales de PC siguen la estructura del Consejo Nacional de Protección Civil para sus respectivos ámbitos territoriales y con las particularidades institucionales locales. La Ley General de Protección Civil, en su Artículo 16, establece que el Consejo Nacional de Protección Civil es un órgano consultivo en materia de planeación de la protección civil. Sus atribuciones son las siguientes: fungir como órgano de consulta y de coordinación de acciones del Gobierno Federal para convocar, concertar, inducir e integrar las actividades de los diversos participantes e interesados en la materia, a fin de garantizar la consecución del objetivo del Sistema Nacional.

El Consejo Nacional de Protección Civil estará integrado por el Presidente de la República, quien lo presidirá, y por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; por los Gobernadores de los estados y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Cada titular designará un suplente, siendo para el caso de los Secretarios un Subsecretario; para los Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Secretario General de Gobierno. En el caso del Secretario de Gobernación, lo suplirá el Coordinador General de Protección Civil. Párrafo reformado DOF 24-04-2006

Asimismo, podrán ser convocados a las sesiones del Consejo Nacional de Protección Civil, por invitación que formule el Secretario Ejecutivo, representantes de los organismos, entidades y agrupaciones de carácter público, privado y social, así como de los sectores académico y profesional, y de los medios masivos de comunicación.

proporcionado a la ciudadanía. También en este tema de la vida personal, y como muchas otras mujeres que se integran al ámbito público para desempeñar actividades remuneradas, se encontró que las mujeres empleadas en la protección civil tienen dobles jornadas de trabajo: cuando ellas tienen que salir a trabajo operativo de campo, previamente deben preparar alimentos, ropa y la limpieza de su hogar, para que su familia sobreviva durante su ausencia.

No se otorga ni se busca capacitación sobre equidad de género para el personal de las unidades municipales de Protección Civil, y lo mismo sucede en otras instituciones que son miembros del Consejo Municipal de Protección Civil, aunque existe cierta conciencia de su carencia. Sólo el DIF municipal y estatal como institución (Oficina de Desarrollo Integral de la Familia) ha recibido capacitación sobre género en forma más sistemática. No obstante, esta institución tiene problemas cuando sale a trabajar con la población en comunidades rurales, sobre todo en temas de salud sexual y reproductiva: los hombres de las comunidades se oponen a que las mujeres reciban la capacitación y los servicios (incluso se oponen las mismas autoridades locales y agentes ejidales) y las mujeres, mal informadas, por tanto, no acuden. El problema es relevante si se toma en cuenta que los representantes municipales de las comunidades rurales en el sur del país en su mayoría son hombres, por ejemplo, en el municipio de Minatitlán, Veracruz, 96 por ciento de los agentes ejidales rurales son hombres y cuatro por ciento mujeres.

En cuanto a la programación de las actividades de protección civil, los planes de contingencia pueden estar dirigidos a la atención de eventos en determinadas estaciones del año, por ejemplo: temporada de lluvias y huracanes, periodo de vacaciones de Semana Santa o temporada de invierno con heladas y granizadas, pero algunos no tienen especificaciones para atender a la población desagregadamente por sexo, edad o etnia (por ejemplo, afluencia masiva de trabajadores y trabajadoras inmigrantes en el norte del país o cientos de jóvenes alcoholizados (*spring-breakers*) en zonas turísticas).

A la protección civil no se le asocia suficientemente con la planeación y la práctica del desarrollo económico ni con el desarrollo urbano y regional. Si bien las UMPC participan en el control de la seguridad de ciertas actividades económicas, comerciales y de servicios, para las zonas habitacionales más pobres y marginadas no tienen funciones o atributos legales asignados para intervenir o controlar el crecimiento ilegal e inseguro de asentamientos humanos. Durante la investigación no detectamos que se le pida sistemática y oficialmente a las UMPC su opinión en la formulación de los planes de desarrollo urbano o que den un visto bueno para el otorgamiento de licencias y permisos de construcción.

De la misma forma, aunque PC interviene en la atención de accidentes por fallas en la transportación, manejo y operación de sustancias tóxicas de empresas federales y transnacionales, en caminos y puentes, su intervención no tiene énfasis en una prevención orientada al cumplimiento y adecuación de la normatividad ambiental, de desarrollo urbano y regional, para reducir y mitigar riesgos químicos para la población, fuera de las instalaciones de las empresas. Algunas UMPC

tienen el apoyo de sus presidentes municipales, de los consejos municipales de PC y de las unidades estatales de PC, con lo cual pueden obtener recursos humanos, materiales y de capacitación para afrontar riesgos químico-tecnológicos, pero la mayoría de UMCP no tiene el apoyo de sus presidentes municipales y se expone forzosamente al pretender atender emergencias de este tipo sin los recursos mínimos necesarios. Por esa razón y porque algunos municipios son verdaderamente pobres de recursos, las UMPC y sus ayuntamientos dependen de las grandes empresas (PEMEX, CFE), del Ejército y la Armada de México, para solventar las consecuencias de desastres de diversa índole.

Transversalizar el enfoque de la equidad de género. Para transversalizar la equidad de género en las funciones de la Protección Civil, es necesario que se involucren más mujeres con una perspectiva democrática y de equidad. Ello requiere una convocatoria expresa y capacitación específica para que las mujeres se sientan convocadas y capaces, tanto como cualquier hombre. Igualmente, debe capacitarse e incentivarse a los hombres para que acepten nuevos roles de género en las mujeres, modifiquen su percepción sobre los limitados espacios asignados a los roles de género femenino, y fomenten nuevas tareas y actividades menos restringidas a las tradicionales.

En este campo, no hay un marco legal que vincule el tema de equidad de género y protección civil. Aunque recientemente se ha emitido el decreto de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, se tendrá que reglamentar su aplicación en la normatividad de la protección civil. Para ello será necesario modificar los planes y programas existentes, para que integren y se transversalice la perspectiva de equidad de género y la de la gestión integral del riesgo de desastres. Es un hecho que las experiencias de las mujeres no se toman en cuenta para el diseño de políticas relacionadas con la protección civil, aunque también se detecta distanciamiento de las propias mujeres respecto de sus autoridades.

Un ámbito gubernamental que necesita un esfuerzo importante en términos de equidad es el de la Armada y el Ejército Mexicano. Según los entrevistados, las instalaciones físicas no están diseñadas para la existencia de mujeres (no hay baños diferenciados, ni el diseño arquitectónico contempla zonas distintas para mujeres, los barcos tampoco tienen áreas especiales), el número de plazas que consideran la integración de mujeres está rigurosamente delimitado y sus labores se restringen a lo administrativo y a la atención médica. Otras áreas directivas y operativas son ocupadas en exclusividad por hombres.

Fase previa al desastre

Prevención. Es mucho lo que se desarrolla en términos de mejorar la respuesta rápida para salvar vidas y bienes, pero no se trabaja en igual medida en actividades de prevención para disminuir los riesgos de desastres a través de obras de mitigación y la detección de vulnerabilidades y

capacidades de las mujeres y hombres en las localidades. Se prioriza la detección de amenazas y peligros conocidos, pero no hay un enfoque histórico ni integral, a pesar de que los desastres mal atendidos han ocasionado cambios políticos, económicos y sociales en el pasado. La transferencia del riesgo o protección financiera es escasa y sólo construcciones recientes (principalmente las que tienen crédito hipotecario, como en el INFONAVIT) cuentan con seguros contra desastres; esto significa que se asumen los costos de los riesgos institucionales y privados en la mayoría de los casos en que se pierden construcciones, bienes y vidas.

Capacitación. Detectamos casos en donde casi todos los funcionarios gubernamentales de un municipio recibieron tareas de administración de la emergencia, como dirigir refugios temporales, pese a que no tenían capacitación alguna al respecto. Tuvieron que improvisar a su juicio y aprender de la propia experiencia, perdiendo tiempo valioso y sin poder optimizar los recursos a su alcance.

Registramos que el personal dedicado a la capacitación tanto en las oficinas gubernamentales en los ámbitos federal, estatal y municipal, como en organismos privados, es muy escaso en relación con la necesidad de formación profesional en el país. En general, se percibe una gran necesidad de información y conocimiento por parte de los miembros de las UMCP y de los consejos municipales de Protección Civil, así como de la población de las comunidades. Sin embargo, tampoco todos éstos hacen mucho por solicitarla a las instancias que proveen capacitación sobre protección civil y gestión integral de riesgos de desastres (Centro Nacional de Prevención de Desastres, CENAPRED; Dirección General de Protección Civil, a las unidades estatales de Protección Civil, Cruz Roja, cuerpos de rescate y salvamento, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, universidades) y sobre temas de equidad de género, salud reproductiva y sexualidad (Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES; DIF, sector salud, instancias municipales y estatales de las mujeres, universidades).

La población rural y urbana requiere de capacitación para entender la importancia de las actividades de la protección civil y de la inclusión de la equidad de género. Es un hecho que la falta de comprensión limita los posibles logros de los programas y actividades vinculados con la protección civil, especialmente en las zonas propensas a riesgos, pues la población no atiende las alarmas o no coopera para evacuar, sobre todo las personas adultas mayores y los hombres que tienden a sobreexponerse por conservar bienes materiales, quienes además de perder sus pertenencias también pueden perder su vida.

En general, se carece de formación y capacitación; especialmente la población en zonas urbanas y rurales de riesgo del sur del país, tienen baja formación académica, así se detecta en muchos documentos donde hombres y mujeres firman con su huella digital y no saben leer ni escribir. Si bien la capacitación en protección civil se dirige principalmente a niños y jóvenes en las escuelas, es poca la atención directa a las mujeres en las colonias, en las organizaciones vecinales y de barrio, a pesar de que se reconoce que las mujeres se preocupan y toman muy en serio las accio-

nes para mejorar la seguridad de sus comunidades. De la misma forma y sobre todo en el sur del país, falta mucha capacitación para la participación social y política y para el trabajo asalariado de las mujeres fuera de las actividades tradicionales dentro del hogar. Ello va de la mano con el hecho de que las responsabilidades domésticas de las mujeres, sin guarderías y sin apoyos para el cuidado de los dependientes, limitan su posibilidad para capacitarse, trabajar asalariadamente y mejorar sus condiciones de vida.

En todo el país existe la percepción de que las mujeres valoran que se les otorgue la palabra y la posibilidad de decidir en sus responsabilidades laborales cotidianas, y que se esfuerzan más por aprender y mejorar su trabajo. En el sur, se reporta una tendencia al alcoholismo en los trabajadores hombres que interviene frecuentemente con su eficiencia laboral.

Importancia de los grupos vecinales y liderazgos para apoyar tareas de Protección Civil. Es común que Protección Civil municipal solicite a las y los representantes, líderes, dirigentes de colonia y barrios, su apoyo para alertar y sacar a la gente de la zona de riesgo. Hay un intenso, aunque no reconocido y plenamente valorado, trabajo voluntario y vecinal de las mujeres en materia de prevención y protección civil comunitaria, pues las mujeres se comprometen más que los hombres en tareas de los comités vecinales y brigadistas voluntarios. Ellas presionan más a sus representantes (dirigentes o líderes vecinales) para que éstos y éstas tengan un mejor desempeño en la defensa de los intereses de la comunidad. En localidades con desastres recurrentes se detectó una tendencia a elegir mujeres como representantes, pues se les considera más honestas y accesibles para entregar la ayuda humanitaria (gubernamental y privada) equitativamente entre el colectivo de su comunidad y entre los damnificados. A pesar de ello, los liderazgos femeninos son principalmente sobre grupos de mujeres; cuando existen hombres y la representatividad es mayor, los liderazgos se adjudican a hombres. Sin embargo, fue una percepción generalizada –o prejuicio– que los liderazgos de los hombres tienden a orientarse hacia su provecho personal y poder político.

Simulacros. En general es poca la práctica de simulacros, y cuando se realizan los hombres otorgan menor importancia a la participación en simulacros de evacuación. Las mujeres colaboran y se involucran más. De acuerdo con la percepción de directores de unidades municipales de Protección Civil, 80 por ciento de los participantes son mujeres y niños, principalmente, porque se realizan en escuelas de forma conjunta con los padres y madres de familia.

Percepción del riesgo. De parte de las autoridades, por lo general no se realizan acciones para hacer cumplir la normatividad de desarrollo urbano y regional, y revisar las disposiciones jurídicas para que se cumplan los planes de gobierno de forma integral, segura y sin riesgos. Aun cuando existe conciencia del daño de la deforestación de sierras y valles, la tala ilegal depredadora con la cual se pierden enormes extensiones de masa forestal y su consecuente destrucción ecológica, no se perciben acciones indirectas, directas e inmediatas para evitarlo por parte de autoridades y de particulares.

Existe una escasa percepción del riesgo de desastres entre la población, no obstante, las mujeres son más conscientes de los riesgos al pretender proteger a sus dependientes, por lo cual aceptan más fácilmente la evacuación y la posible reubicación de sus viviendas en caso de riesgo de desastre recurrente, como las inundaciones anuales. En estos casos, en algunas comunidades se organizan colectivamente para vigilar la subida de los ríos. De hecho, algunas personas sí perciben señales en la naturaleza de la proximidad de un desastre, pero pocas hacen caso de ellas; por ejemplo, en inundaciones, el río suele llevar en sus aguas materiales poco usuales en su estado normal (troncos, láminas, animales), además de su crecimiento y de pequeños desbordamientos previos; el comportamiento de los animales también cambia, se inquietan, se escapan o huyen. Las situaciones de crisis o escasez de agua y alimentos permiten educar a la gente sobre aspectos de conciencia ecológica, como el uso y el cuidado de los cuerpos de agua (ríos, lagunas, mares), su mantenimiento y prevención de contaminación, preservación y conservación de la biodiversidad (bosques, selvas y manglares, entre otros), y que no se aprovechan para incluirlas en la cultura de la protección civil. Este tema es importante porque la afectación por pérdida o contaminación de un cuerpo de agua impacta más a las mujeres, quienes son las responsables de usarlo y aprovecharlo directamente, y quienes tienen que lidiar y resolver el problema o buscar fuentes alternativas de abastecimiento.

Los funcionarios de protección civil municipales han detectado un proceso social que han llamado “cultura del damnificado”, con la cual mujeres y hombres buscan intencionalmente habitar zonas de alto riesgo, como si fuera la única opción para obtener mejores condiciones de vida, o simplemente para especular con los apoyos gubernamentales, después de convertirse, si sobreviven, en damnificados por algún desastre. Esto significa que el proceso de desarrollo está invertido: la población no se asume como ciudadana con derechos institucionales y opta por alternativas extremas irregulares, por un lado; y por otro, los gobiernos locales no canalizan sus esfuerzos ni recursos para planificar el crecimiento urbano de forma conjunta con la población necesitada, sino que resuelven situaciones previsibles a un mayor costo político, social y económico, en vez de integrar a grupos de escasos recursos al desarrollo urbano y socioeconómico sin la obligatoriedad o necesidad de que existiera un desastre y la canalización de recursos escasos para gastos de una rehabilitación o reconstrucción.

Estadísticas por sexo y diversidad social. Respecto al manejo de datos estadísticos y documentos de investigación sobre los riesgos y desastres de la localidad, aunque se registran de forma desagregada por sexo, edad y alguna diversidad social, no se elaboran estadísticas ni se sistematizan los datos desagregadamente, sino que se emiten reportes neutrales. A pesar de ello, se ha detectado que las mujeres jefas de hogar, con hijos y sin empleo asegurado que viven en precariedad económica, son las que viven en peores condiciones materiales y de salud, y son las más vulnerables en la población ante los riesgos de desastre. Después de un desastre presentan un agravamiento en sus condiciones de vida, al igual que sus dependientes. No obstante lo anterior, las propuestas estructurales locales y permanentes para modificar su situación son mínimas o nulas.

Municipios y comunidades indígenas. Las mujeres indígenas tienen un lugar mucho más subordinado en relación con el lugar ocupado por los hombres: tienen más prohibiciones, menos derechos y más obligaciones en la vida cotidiana individual, familiar y de pareja. Sin pretender generalizar, se percibe una menor participación en la toma de decisiones y en los sistemas de adquisición de prestigio y poder comunitario.

Una breve semblanza de su situación en el país: se restringe la formación académica de niñas y mujeres, se les limita sus actividades a los quehaceres domésticos y labores del campo subordinadas. Nos manifestaron casos de mujeres que a lo largo de su vida han tenido pocos periodos menstruales (“no conocen la menstruación”), pues la mayor parte de su vida han estado embarazadas o amamantando a sus pequeños. El acceso a la posibilidad de hablar y aprender español es limitado para las mujeres en algunas comunidades, lo cual muestra un control y dominio sobre ellas que limita su independencia y desarrollo individual (con implicaciones en lo colectivo), tanto dentro como fuera de su comunidad. Su situación se agrava con el fenómeno de la migración de grandes contingentes de hombres, pues ésta ha modificado las actividades de las mujeres: ahora son ellas quienes asumen roles masculinos antes realizados por hombres, sin que por ello dejen de hacer sus propias actividades tradicionales, lo que en ocasiones significa una mayor carga de trabajo para ellas, pero también aumenta su acceso a la toma de decisiones en cuestiones que afectan a su comunidad y municipio.

En general, en las comunidades los representantes tienen cargos cívicos, religiosos, la junta ejidal basada en la posesión y tenencia de la tierra y la administración municipal, pero en estos ámbitos las mujeres tienen una representación mínima o nula. Sin embargo, existen algunas experiencias de mujeres con cargos religiosos como mayordomas, representantes y comisarias en las juntas ejidales, presidentas municipales y regidoras en los ayuntamientos municipales. Esta participación política apenas alivia sus jornadas de trabajo, pues las mujeres rurales indígenas acarrear agua de manantiales, fuentes o ríos, ya que hay insuficiencia de redes de agua potable, carecen de fuentes de energía eléctrica o gas, o bien de recursos para pagarlas, por ello acarrear leña, lavan en los ríos, tienen largas jornadas de trabajo y poco tiempo para el ocio, la educación o la participación en juntas de información para acceder a apoyos productivos u otros que fortalezcan procesos de construcción de la ciudadanía. Por eso se plantea cada vez más mantener costumbres dentro del sistema de usos y costumbres, pero rechazar y modificar aquellas que no respetan los derechos de las mujeres indígenas (Aguirre, 2004).

En relación con la posesión y propiedad de la tierra ejidal en comunidades indígenas, cuando un hombre muere, por tradición el resto de los hombres de la comunidad suele despojar a la viuda y a sus hijos de su parcela, en ocasiones hasta le queman la casa. Los usos y costumbres son aceptados por los hombres en las comunidades indígenas y les impiden a las viudas heredar la tierra legalmente; por ello deben depurarse estos usos y costumbres, para permitir a las mujeres ser legítimas sucesoras agrarias y conservar la posesión de su parcela. En casos de muertes por desastre, esa tradición se mantiene vigente y afecta igualmente a las mujeres.

Por otro lado, la existencia del *tequio* como una organización de ayuda y servicio para realizar obras que benefician a la comunidad y otorgar reconocimiento colectivo a quienes participan, pero sin brindarles una retribución monetaria, en algunas comunidades indígenas ha servido para su recuperación después de un desastre. Debido a que los municipios indígenas por lo general son muy pobres, de alta marginación y en ocasiones su personal municipal no es pagado por salario alguno, el *tequio* es fundamental para que funcione la administración pública. Participan hombres y mujeres: las mujeres apoyan mucho porque, además de trabajar, preparan alimentos para los trabajadores. El programa de empleo temporal de emergencia y otros apoyos materiales canalizados para la atención de algunas comunidades ejidales indígenas en el sur del país lo controlan exclusivamente los hombres y a discreción de sus usos y costumbres, lo cual significa que las mujeres no participan directamente en su distribución y administración.

Para los grupos indígenas, la pobreza y la marginación significan desnutrición generacional, deficientes servicios de salud, en general, y de salud sexual y reproductiva para las mujeres; mínimos servicios y equipamiento educativo, que se traduce en un alto grado de analfabetismo; caminos y sistemas de comunicación insuficientes, entre otros factores vinculados con un atraso o carencia del desarrollo social y económico para estos grupos sociales. Esta situación afecta más a las mujeres y, en caso de destrucción de sus comunidades por desastres, el impacto será mayor para las mujeres y sus dependientes, pues se reduce aún más su calidad de vida y aumenta su situación de marginación y pobreza, y por tanto de vulnerabilidad ante un nuevo desastre.

Fase posterior al impacto de un desastre

Etapas de emergencia

Rescate de humanos. Los hombres por lo general son rescatados en el momento de la emergencia, se exponen más y suelen no evacuar con anticipación, junto con sus familias, de acuerdo con el alertamiento temprano, por lo que su rescate se dificulta aún más.

Rescate y salvaguarda de animales. En la preparación de la emergencia, las autoridades no han considerado crear mecanismos en la normatividad operativa para proteger a los animales domésticos y productivos ante amenazas y riesgos de desastre, quienes también resultan altamente afectados. Se observó que se han realizado vanos intentos locales por parte de hombres y mujeres en las comunidades para salvar a los animales; en caso de inundación, el agua contaminada y azolvada también los enferma, pero no se implementan refugios de forma oficial para animales domésticos, cuestión que limita la evacuación eficaz de los humanos que los cuidan. En cuanto a los animales semovientes y aves de corral, éstos son sustento económico de las zonas rurales y deben incluirse en la evaluación de daños por la repercusión económica que implica su pérdida.

Evacuación. Las mujeres muestran una alta dependencia hacia sus parejas en cuanto a la toma de decisiones para evacuar: pueden aceptar no evacuar si no tienen el consentimiento de su pareja, o esperan peligrosamente a tener la decisión del marido antes de salir. Las mujeres cooperan más en la evacuación que los hombres; éstos suelen permanecer más tiempo en la zona de riesgo, pues consideran que falta más supervisión de las zonas evacuadas para garantizar que no exista saqueo de terceros y se preocupan por el robo de sus pertenencias. Especialmente en las inundaciones, los hombres prefieren quedarse en los techos de sus casas a vigilar sus pertenencias por temor al saqueo y a la falta de confianza en las autoridades que custodian la zona. Este tema es fundamental, dado que los robos o rapiña a sus propiedades afectan tanto como los mismos desastres a la población de hombres y mujeres.

Refugios temporales. De acuerdo con los daños y tipo de emergencia o desastre, los refugios temporales pueden durar de dos días hasta más de cuatro meses. Se utilizan diversas instalaciones que van desde los auditorios municipales, plazas de toros, centros de convenciones e iglesias; sin embargo, se registró que usar escuelas como albergues no resulta conveniente porque estas instalaciones no son adaptables para su uso masivo por adultos (regaderas, inodoros grandes, lavaderos), pero sobre todo porque después los niños tienen que tomar clases en espacios inadecuados, como autobuses, que no los protegen suficientemente de las condiciones de su entorno, llegando incluso a la insalubridad en las colonias antes inundadas, por ejemplo, por aguas negras, y entrando en contacto con animales muertos o basura. Como peculiaridad, se detectó que en algunos refugios temporales se organizan zonas para mantener separadas y controladas a las mascotas, pero aunque es un tema importante, esta es una excepción.

La población prefiere partir en primera instancia con familiares antes que aceptar ir a un refugio. Las mujeres inicialmente utilizan sus redes sociales familiares y organizativas previas al desastre para resolver su traslado. En el refugio temporal se evidencia la participación intensa de las mujeres en su funcionamiento: ellas se quedan con sus hijos en éste, pues la mayoría de los hombres sale diariamente de los refugios hacia sus antiguos hogares a cuidar sus pertenencias y a realizar tareas de limpieza de sus comunidades, y en zonas rurales a atender a los animales.

En los refugios se registran falta de privacidad y de información, desesperación entre los albergados, robos de pertenencias (ropa, zapatos, utensilios); igualmente, no siempre se detectan y se introducen drogas y bebidas alcohólicas. Para evitar conflictos y problemas de violencia familiar, faltas a la moral, pleitos, infidelidades, abusos sexuales o violaciones, deben dividirse los espacios para separar a hombres y a mujeres, por lo menos durante la noche. No hay un trabajo sistemático institucional para erradicar la violencia familiar, pero algunos funcionarios entienden su importancia y su necesidad.

En estos espacios se reconocen frecuentes casos de violencia familiar hacia mujeres, adultas y adultos mayores y niños, que empeoran a causa de problemas de alcoholismo en los varones; no obstante, estos casos no se registran oficialmente. De hecho, aunque se sabe de casos de

violación sexual hacia mujeres y niños, tampoco se reportan oficialmente. No se encuentran instancias especializadas en detectar y prevenir estos casos, ni refugios o casas de seguridad para mujeres y sus hijos que sufren violencia familiar: psicológica, física o sexual. En el interior de los refugios temporales se detecta el abandono de hombres y mujeres de la tercera edad, así como de personas con capacidades diferentes (visuales, auditivas, mentales, malformaciones, entre otras).

En cuanto a la organización de refugios temporales, no hay guarderías accesibles a todas las mujeres u hombres que las requieran –ni en los refugios ni fuera de ellos– que permitan a aquellas o aquellos con responsabilidades por sus hijos pequeños u otros dependientes, tener empleos bien remunerados y en horarios adecuados que consideren sus cargas de trabajo familiar. En los refugios temporales se detecta una rivalidad y hostilidad constante entre las mujeres durante su estancia, que puede deberse al tiempo de ocio y al desaprovechamiento de sus conocimientos y capacidades. En los refugios no se aprovechan las capacidades de la población, pues el Ejército asume casi todas las funciones y no admite ayuda en las tareas de organización y funcionamiento de los mismos. Otro tema de marginación es el de los casos de autoexclusión de grupos indígenas que se presentan en los refugios temporales, que evidencian la falta de una política que integre la diversidad de la población. Éste es un tema pendiente, pues la marginación y la discriminación generan e incrementan la vulnerabilidad de las mujeres.

También en el tema de la capacitación para el manejo de los refugios temporales, no se capacita a la población en materia de salud sexual y reproductiva por falta de sensibilización y personal de las autoridades. Este asunto se enlaza con la atención a las necesidades de las mujeres en los centros de acopio, donde no se solicita ni se recaba ropa interior de mujeres y hombres, ni toallas sanitarias y condones, anticonceptivos o micóticos vaginales. Esto deriva en que en los refugios temporales no haya tampoco atención sistemática a las necesidades particulares de las mujeres. Otro elemento es que cuando algunos miembros de la población reparten víveres y despensas, el proselitismo personal disminuye cuando son mujeres quienes se encargan de esa labor.

En cuanto a las autoridades a cargo, no se recurre a la gente con experiencia aunque se le conozca y, por tanto, todo el tiempo se enfrenta la emergencia sin capacitación. Por otra parte, se pierde la experiencia ganada en capacitación a mujeres y hombres, en términos de educación, para el manejo de albergues y emergencia, pues se cambia a los funcionarios sin darle continuidad a su labor pública.

Por su parte, a pesar de que el Ejército y la Armada e México se coordinan con las autoridades civiles, se registran casos donde el personal de estas instituciones, capacitado y con formación para organizar, reemplaza en algunas ocasiones a las autoridades civiles, sobre todo cuando éstas no son suficientes ni en capacitación ni en número para realizar las funciones necesarias. También en algunos casos las autoridades civiles y mujeres albergadas asumen cargos una vez que reciben cierta formación para ello y después de que el Ejército se retira.

La seguridad de los refugios temporales es asumida en mayor medida por el Ejército y por seguridad pública local o federal. Cuando el Ejército o la Policía Federal quedan a cargo de la disciplina en el interior y exterior del refugio, sus funciones son más respetadas que en los casos donde la policía local es la que queda como responsable.

Etapas de rehabilitación. En la rehabilitación es común que se utilicen métodos paliativos y no estructurales para mitigar los riesgos, por ejemplo, la entrega de láminas de cartón a la población para usarlos en techos y muros, ya que con ello sólo se resuelve cierto resguardo del clima por varios meses o hasta el siguiente siniestro. El problema es que el mantenimiento de condiciones que propician la pobreza es lo que más vulnera a la población en términos materiales y de salud.

Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). Aun cuando la integración de los fondos estatales para la atención de desastres existe en prácticamente todo el país, las autoridades municipales y la población desconocen cómo hacer la solicitud de recursos del Fondo de Desastres Naturales federales. No se tienen registros de retroalimentación entre quienes autorizan los recursos y quienes los usan y se benefician de ellos, por lo que la adecuación de las reglas a la realidad es más lenta de lo que tendría que ser para hacer más efectiva su programación y manejo. Ya en el trabajo con la población, se ha registrado que cuando existen mesas de trabajo con las autoridades y la población damnificada cuenta con representatividad amplia de hombres y mujeres de las colonias afectadas, se avanza con mayor claridad y menos conflictos en los procesos de rehabilitación y reconstrucción.

Empleo temporal. El otorgamiento de jornales del Programa de Empleo Temporal (PET) es aún escaso para las mujeres, tanto en las actividades de limpieza de calles y caminos, como en el refugio temporal. De acuerdo con el Centro de Información para el Empleo Temporal (CIPET, 2004, 2005), en promedio, 70 por ciento del PET se otorga a hombres beneficiarios y 30 por ciento a mujeres. En los municipios, no hay muchas solicitudes de las mujeres para acceder al Programa de Empleo Temporal porque no se les convoca directamente y ellas no se sienten convocadas, o porque los hombres no les dan “permiso”.

En el sur del país, las mujeres son quienes tienen menos apoyos laborales gubernamentales: los empleos que se les ofrecen son en servicios, poco calificados y de bajo sueldo. La condición laboral de las mujeres, tanto por sus condiciones como por sus percepciones bajas, las colocan en situación de vulnerabilidad por el tipo de vivienda que pueden rentar, adquirir o edificar con desechos y en condiciones de precariedad.

A pesar de que existe un Fondo de Prevención de Desastres (FOPREDEN), éste es desconocido por muchos miembros de los consejos de Protección Civil y de las unidades municipales de Protección Civil. La orientación política de los gobiernos estatales y municipales es fundamental para que los recursos e información fluyan y se logren objetivos en la prevención y mitigación, así como en la protección civil durante la atención de la emergencia, la rehabilitación y la recons-

trucción. Al respecto, la intervención federal ha sido muy positiva cuando los municipios y los gobiernos estatales no coinciden en su orientación política y partidaria. Esto es importante, porque las estrategias de desarrollo económico de grupos particulares pueden volver vulnerables a las comunidades que trabajan para ellos: en ocasiones, directivos y gobernantes son, asimismo, dueños de empresas locales responsables de las malas condiciones de vida de la población (sueldos muy bajos, prestaciones mínimas, permisividad y tolerancia para la creación de asentamientos informales en condiciones de riesgo y reproducción de vulnerabilidades por falta de recursos de la población).

Abasto. En esta fase, en algunas comunidades puede existir politización en la entrega de despensas y apoyos, ya que se hace a destiempo y no se reconocen las necesidades de las mujeres; no siempre se incluyen toallas sanitarias, medicamentos específicos, ropa interior para diferentes tallas y edades.

Salud física y psicológica de las y los damnificados. En este rubro, las instancias gubernamentales de salud realizan cercos epidemiológicos durante la rehabilitación, pero no hay un seguimiento posterior que garantice condiciones de sanidad y sin riesgos permanentes. Aquí se detecta mayor colaboración de las mujeres, quienes dedican más tiempo que los hombres a participar en comités para la atención de la salud en las comunidades; por ejemplo, en los programas de erradicación del dengue.

Si bien se reconoce cada vez más la importancia del apoyo psicológico, es enorme su carencia tanto para apoyar a las y los damnificados como para los equipos humanos de atención a la emergencia y de protección civil; instituciones como el DIF o la Cruz Roja atienden, principalmente, a su propio personal. El apoyo psicológico a la población se brinda más por voluntad de escuelas y organismos públicos y privados, que por un proceso sistemático o institucionalizado integrado a la protección civil y la atención a la salud local. La experiencia con la población que ha recibido apoyo psicológico individual y colectivo ha sido positiva, pues ha permitido su recuperación pronta y duradera.

Detección y canalización de la violencia familiar después de un desastre. La violencia hacia las mujeres no se trabaja institucionalmente y son muchos los espacios que pueden detectar y canalizar a una instancia especializada. Durante la emergencia, rehabilitación y reconstrucción se han detectado casos de violencia entre las usuarias, pero las instituciones no tienen dentro de sus funciones la atención y/o los vínculos institucionales para canalizar a estas mujeres golpeadas y maltratadas a otras instancias para que reciban ayuda profesional legal y psicológica, sin la cual se ve fuertemente limitado su desarrollo humano y sus capacidades.

Etapa de reconstrucción

La reconstrucción de vivienda no atiende mucho las medidas de prevención de riesgos, pues existe una fuerte tendencia a reedificar sobre las mismas zonas propensas a desastres, como inundaciones, sin las medidas rigurosas de obras de mitigación de riesgos y sin los dictámenes que garanticen que las viviendas están fuera de la zona de peligro.

Regularización de la tenencia de la tierra. 70 por ciento de quienes solicitan regularizar el suelo que habitan son mujeres jefas de familia y madres solteras. Sin embargo, la práctica de otorgarles derechos de propiedad de la tierra a las mujeres es escasa y, por tanto, también el reconocimiento de sus derechos para heredar y mantener su posesión en caso de reconstruir su vivienda en el terreno original. Esto se debe a que no hay garantías para que las mujeres compartan o retengan la propiedad de las viviendas y/o mantengan la posesión o propiedad de sus parcelas en ejidos de comunidades indígenas.

Reubicación de asentamientos humanos. Si bien la vivienda que se ofrece a los sobrevivientes damnificados a través del FONDEN es gratuita para los y las beneficiarias, los prototipos de vivienda de reconstrucción y reubicación no diferencian las necesidades de la población rural y urbana en relación con su tamaño y diseño. Si estas construcciones están alejadas de la ubicación original, no se vinculan con programas de empleo y de obtención de recursos para mujeres y hombres, por lo menos similares a los realizados en la ubicación original. Asimismo, en muchos casos la nueva ubicación de los proyectos de vivienda no está exenta de riesgos diversos, y al estar muy alejados de los centros de empleo, el transporte es escaso y caro, todo lo cual contribuye a que los proyectos de vivienda parezcan no prosperar inicialmente y que algunas viviendas –más de 30 por ciento según habitantes entrevistados– no se ocupen o sean ocupadas por personas que no son las beneficiarias originales.

Las autoridades no consultan a la población, y mucho menos a las mujeres, en las decisiones sobre la reubicación, por lo que se han perdido oportunidades de disminución de riesgos con el conocimiento que tienen ellas del entorno en su comunidad y los recursos disponibles (suelo, materiales). De hecho, son ellas quienes muestran mayor disposición a la reubicación.

Ya en las zonas reubicadas, existe mayor insatisfacción de las mujeres, niños y jóvenes, pues éstas no se benefician de un diseño arquitectónico integral que incluya todas las actividades cotidianas. Especialmente para la población rural, por lo general no hay espacio para la realización de actividades productivas dentro o fuera de las viviendas, terreno para sembradíos de traspatio o la manutención de animales para actividades económicas. Es notorio el hacinamiento en familias numerosas o no nucleares.

Los nuevos asentamientos de reubicación prosperan rápidamente si tienen organización comunitaria incluyente y democrática; de no ser así, se percibe un desarrollo muy lento y hasta deprimido. Además, se detectó que la planeación urbana es incompleta, pues de inicio no se contemplan ni aseguran terrenos para edificar espacios de recreación y ocio, de salud, de equipamientos, de abasto, culturales y/o educativos.

Finalmente, podemos concluir que cuando en un ayuntamiento el presidente municipal tiene suficiente conocimiento y conciencia de los riesgos de su territorio, practica procesos democráticos e incluyentes y existe, a la vez, un reconocimiento de la importancia de la protección civil en el municipio; la Unidad Municipal de Protección Civil canaliza las diversas solicitudes y problemáticas detectadas a través de su enfoque de prevención de riesgos hacia las áreas adecuadas del ayuntamiento. Esto logra que se resuelvan de forma más integral y ágil, generando conciencia entre los diversos funcionarios y miembros de los consejos de Protección Civil locales sobre la necesidad de un desarrollo menos fragmentado y más equitativo entre mujeres y hombres y los distintos grupos sociales de una comunidad.

A continuación, en los siguientes módulos se desarrollan propuestas concretas para las distintas fases de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y, por tanto, de la Protección Civil, desde una perspectiva de equidad de género.



PRIMERA PARTE

Módulo I. La inclusión del enfoque de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y de la equidad de género en la protección civil

En la introducción hemos mencionado algunas de las principales diferencias entre el enfoque dominante de la Protección Civil (PC) en el país y el enfoque alternativo de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD). Asimismo, presentamos como antecedentes de este manual un resumen del diagnóstico de la investigación realizada sobre la situación de mujeres y hombres en situación de riesgo de desastres en municipios de alto riesgo, a partir de la cual se derivan las recomendaciones específicas de este documento para incluir la perspectiva de la equidad de género en el marco de la *gestión integral del riesgo de desastre*.

En este módulo nos ocuparemos de los principales conceptos de la gestión integral del riesgo de desastre y de la equidad de género, así como de nuestra propuesta para vincular ambos enfoques.

1 La Gestión Integral del Riesgo de Desastres y la Protección Civil. Principales conceptos

1.1 El enfoque tradicional de manejo de los desastres

El enfoque tradicional que ha prevalecido en la protección civil se basa en el *manejo de los desastres*, el cual considera al *desastre* como el centro del problema, el fenómeno peligroso de origen natural o humano difícil de prevenir y de controlar, ante el cual poco podemos hacer. Esa visión ha propiciado que tanto las políticas como las acciones de la protección civil se dirijan inicialmente a la atención inmediata de la emergencia y a la recuperación después de un desastre. Pero esa concepción ha sido muy limitada cuando se pretende intervenir para reducir los daños y las pérdidas resultantes, pues para ello se tienen que tomar en cuenta factores que trascienden y van más allá del momento de la atención de la emergencia, tanto antes como después; eso significa que el problema no puede seguir enfocándose en el desastre en sí, sino en las causas y en los factores que hacen posible su existencia.

Intervenir en las causas que generan los desastres nos lleva forzosamente a modificar las situaciones de riesgos y a dirigir las condiciones más seguras, mediante disposiciones que tiendan a reducir, mitigar y prevenir los riesgos y, con ello, disminuir la probabilidad de que se vuelvan desastres. Esta intervención es el enfoque que llamaremos *Gestión Integral del Riesgo de Desastre*, y advierte buscar soluciones más completas que transformen y reduzcan las condiciones del riesgo existente,

orientando los esfuerzos, iniciativas y propuestas para crear condiciones de mayor seguridad que permitan un desarrollo social y económico más incluyente y democrático,⁷ equitativo y sostenible.⁸

Una adecuada gestión integral del riesgo de desastre en una comunidad le garantizará el desarrollo sostenible, y no con base en asistencialismo ni caridad, sino con acciones que apuntan al *desarrollo sostenible*, y deben diferenciarse claramente de aquellas que sólo emergen de una visión de *asistencialismo* –como ayuda inmediata, pero que no hace nada por prevenir, ni hay un compromiso de mitigar o erradicar vulnerabilidades–, de *caridad* –que sostiene desde su inicio una perspectiva jerarquizada, sin una verdadera distribución de riqueza, recursos o bienes; la caridad se otorga desde una mirada externa que se “apiada” de los males del otro, sin ninguna implicación o asunción de que los procesos nos competen a todos–; o de *solidaridad* –que, por más hermanación que exista entre los sujetos implicados, no se visibilizan las diferencias que intrínseca y estructuralmente se encuentran entre todos ellos–. Si bien la solidaridad puede ser un punto de partida para la gestión del riesgo de desastre, requiere una atención dedicada a las especificidades de la población para detectar las vulnerabilidades específicas de sujetos o grupos.

La protección civil y la gestión integral del riesgo de desastre tienen su eje en un trabajo solidario, pero “para que haya solidaridad tiene que haber principios de equidad. Si no, estamos hablando de asistencialismo o de caridad”; además, “la solidaridad está basada en el principio de acuerdo y pacto y de intercambio de riqueza. Es un principio democrático de intercambio” (Lagarde, 2005:71-72).

Por otro lado, debemos tomar en cuenta que los ciclos ecológicos, antes autorreguladores, se han modificado por la actividad humana en el planeta y que los desastres cada vez son más frecuentes e intensos, provocando grandes daños en las comunidades humanas. Ello ha proyectado condiciones económicas, sociales y políticas de desarrollo que ya *no son sostenibles*, y que debemos modificar la forma en que nos organizamos socialmente y en que construimos nuestro entorno, el cual ha sido altamente depredador del medio ambiente natural, en donde somos un grupo más de organismos vivos entre la gran biodiversidad de especies animales y vegetales en el planeta. El desarrollo sostenible conlleva la potencialización de las capacidades, las acciones preventivas, la mitigación y erradicación de vulnerabilidades, la disminución de las inequidades, la inclusión plural y democrática de todos los actores sociales, el respeto a las diferencias y a la diversidad humana y al entorno natural y construido.

Veamos los principales conceptos que utilizaremos a lo largo de este documento.

⁷ *Democracia* implica la igualdad de oportunidades de los y las ciudadanas, de los habitantes para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas y privadas que les afectan, sin discriminación de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra índole.

⁸ Políticas y prácticas de un desarrollo sostenible son aquellas responsables de que las decisiones asumidas en el presente aseguren, para las generaciones futuras de mujeres y hombres, un control y el disfrute de los recursos naturales del entorno inmediato. (Animales y demás especies también tienen derecho a vivir y mantenerse en el planeta en condiciones que garanticen su existencia en el futuro.)

Los desastres

En este documento entenderemos por desastre el resultado de complejos *procesos* multicausales, contruidos socialmente a través del tiempo en un territorio específico, donde la presencia de una amenaza o evento peligroso natural, socio-natural o directamente inducido por la sociedad, impacta las condiciones vulnerables preexistentes de la población, su entorno construido y/o ambiental, su economía y su organización social, provocando muerte y daños.

Un desastre, más que ocurrir, resulta cuando no tenemos conciencia ni actuamos adecuadamente ante los riesgos a los que estamos expuestos, y ante los que no hemos previsto soluciones que los reduzcan o eliminen; justamente, “los desastres son la materialización de riesgos no manejados”. Corregir los factores de riesgo es actuar para no esperar a que desemboquen en un desastre.

Sin embargo, la concepción actual de desastre en la Ley General de Protección Civil no reconoce explícitamente las situaciones de vulnerabilidad preexistentes en la población que contribuyen a generar los desastres; por tanto, no lo asume como un *proceso multicausal* construido socialmente, sino como:

“El estado en que la población de una o más entidades federativas, sufre severos daños por el impacto de una calamidad devastadora, sea de origen natural o antropogénico, enfrentando la pérdida de sus miembros, infraestructura o entorno, de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad, afectando el funcionamiento de los sistemas de subsistencia.”

(Ley General de Protección Civil, Artículo 3)

El enfoque dominante del Sistema Nacional de Protección Civil en México

También hay que aclarar que la protección civil en México ha evolucionado del enfoque tradicional para ir mucho más allá de la atención a la emergencia, incorporando en la Ley General de Protección Civil (LGPC) disposiciones de prevención, además de las de auxilio y recuperación.⁹ Pero en los hechos, y sobre todo en el ámbito municipal, se enfoca ciertamente hacia la atención de las consecuencias de la emergencia y la rehabilitación y, en el mejor de los casos, a los preparativos previos inmediatos para enfrentar los desastres, además de las actividades de alertamiento.

⁹ La Ley General de Protección Civil del 12 de mayo de 2000, en su última reforma publicada en el DOF 24-04-2006, entiende por **Prevención**: Conjunto de acciones y mecanismos tendientes a reducir riesgos, así como a evitar o disminuir los efectos del impacto destructivo de los fenómenos perturbadores sobre la vida y bienes de la población, la planta productiva, los servicios públicos y el medio ambiente; Fracción reformada DOF 13-06-2003. **Auxilio**: Acciones destinadas primordialmente a salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y la planta productiva, y a preservar los servicios públicos y el medio ambiente, ante la presencia de un agente destructivo. **Recuperación**: Proceso orientado a la reconstrucción y mejoramiento del sistema afectado (población y entorno), así como a la reducción del riesgo de ocurrencia y la magnitud de los desastres futuros.

Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)

El Gobierno Federal basa el marco conceptual y legal de la gestión de riesgos de desastres en el SINAPROC, una organización decretada por un acta parlamentaria y presidencial en mayo de 1986 que se compone de las siguientes instancias:

Secretario de Gobernación: es el responsable de la protección civil para garantizar la seguridad, el orden y la paz de los ciudadanos mexicanos; está a cargo de la coordinación de las instituciones públicas y el apoyo internacional.

Coordinación General de Protección Civil: es la oficina central que promueve la implementación del SINAPROC; genera programas a nivel federal, estatal y municipal, desarrolla conocimiento e información sobre el riesgo de desastres y promueve la cultura de la protección civil. Esta institución declara y da evidencia de una emergencia o un desastre, canaliza recursos financieros del FONDEN para brindar asistencia a las regiones y a la población afectada. Se le asignan funciones especiales a sus tres direcciones generales: Dirección General de Protección Civil, FONDEN y CENAPRED.

Dirección General de Protección Civil: es la oficina del área operativa del SINAPROC que provee de apoyo, asistencia y orientación a las instituciones y otros actores privados y sociales (universidades, empresas, sindicatos y gremios, grupos de voluntarios, y demás) a través del diseño y la evaluación de programas y políticas de prevención y protección, contribuyendo a mitigar y prevenir los desastres.

Dirección del Fondo para los Desastres Naturales (FONDEN): asigna recursos complementarios durante y después de un desastre impredecible y atípico cuando un estado no posee la capacidad financiera para una respuesta efectiva. El FONDEN asesora todos los requerimientos y las aplicaciones para determinar la distribución de los fondos a los estados y a las secretarías. Contempla recursos para la preparación y la respuesta/ayuda durante la emergencia (agua, albergue temporal, medicinas, salud e higiene) y para la recuperación y reconstrucción de la infraestructura pública, monumentos históricos y arqueológicos que no gozaban de seguros financieros, y del medio ambiente, como los incendios forestales. Sólo si los fondos que tienen los estados para atender a la población rural por contingencias climáticas son insuficientes, pueden solicitar los recursos del FONDEN. Para mitigar el daño de la población de escasos recursos afectada por desastres naturales que no pueden pagar un seguro público o privado, el FONDEN ofrece un programa de reconstrucción de vivienda pública pagado por el estado o subsidiada. Como compensación de las pérdidas del ingreso de la población afectada, el FONDEN establece un programa temporal de ingresos. Existe un Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) para: a) desarrollar acciones para aumentar el conocimiento e identificar el riesgo de desastre; b) mitigar y reducir el nivel de riesgo de desastre; y c) fomentar la cultura de la prevención y autoprotección ante riesgo de desastre, a mediano y a largo plazos.

Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED): centro de investigación científica y tecnológica establecido en 1990 para fomentar y promover la cultura de la autoprotección a través del monitoreo, alertas tempranas y entrenamiento a las y los funcionarios del gobierno y a aquellos involucrados en el proceso de protección civil para reducir el riesgo de desastre ante un fenómeno natural o antropogénico. También elabora y difunde lineamientos técnicos para la creación de políticas públicas. El CENAPRED es de orden federal y aún no tiene similar en las entidades federativas.

Sistema Estatal de Protección Civil: se compone de la Unidad de Protección Civil y del Consejo Estatal. El primero es un órgano operativo y normativo; el segundo tiene funciones de consejería. En México existen 32 sistemas, uno para cada entidad federativa.

Sistema Municipal de Protección Civil: se integra por una Unidad de Protección Civil y un Consejo Municipal. El primero es un órgano operativo y normativo; el segundo tiene funciones de consejería. El Consejo Municipal consta de miembros de la esfera privada, social, académica y pública. Más de 90 por ciento de las UMPC están establecidas actualmente. (SEGOB, 2001)

La prevención y la mitigación para reducir los riesgos existentes y para disminuir el impacto de futuros desastres, son actividades que aún no se asumen en toda su dimensión tanto por la población ciudadana como por las autoridades responsables del desarrollo (económico, social, urbano y regional, así como de la protección civil) en todas las comunidades urbanas y rurales de municipios y estados en el país.

Los consejos de protección civil locales tienen la misma estructura que el consejo nacional, pero para los ámbitos municipal y estatal, respectivamente, son consejos consultivos de los sistemas municipales y estatales de protección civil. Es importante aclarar que aunque existan instancias responsables de las actividades de protección civil –las unidades y los consejos–, su eficacia siempre dependerá de la corresponsabilidad,¹⁰ del compromiso asumido por el amplio espectro de la población y por las y los representantes del conjunto de la sociedad, para lo cual se requiere de la formación, capacitación y conciencia de mujeres y hombres, individual y colectiva.

Los consejos municipales de Protección Civil pueden conformarse por: presidente(a) municipal, regidor(a) de protección civil y demás regidores(as), secretario(a) del Ayuntamiento, tesorero(a), funcionarios(as) del municipio: Seguridad Pública, DIF, Agua Potable, Salud Pública, Ecología, Obras Públicas, Servicios Públicos, Tránsito, Policía Municipal, Telmex, Ferrocarriles, Correos, directores de hospitales, inspectores de las zonas escolares, Cruz Roja, Secretaría de Marina y la SEDENA, bomberos, clubes de servicio (por ejemplo, Leones, Rotarios), cámaras de comercio (COPARMEX) y asociaciones civiles y de particulares (de gasolineras, molineros, tortilleros, materiales de construcción), inclusive la iniciativa privada (como las cementeras) y, de haber en la zona, el aeropuerto local o internacional; puede invitarse también a los colegios de profesionistas (ingenieros, arquitectos, psicólogos, electricistas). Se recomienda incluir a las instancias municipales de las mujeres, al DIF y a institutos de la mujer u otros, para formar parte del Comité de forma permanente y no sólo como invitadas ocasionales.

El Sistema Nacional de Protección Civil en México está considerado como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos, destinados a proteger a la población ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, mediante la **prevención**, el **auxilio** y la **recuperación**.

El Sistema Nacional se rige de acuerdo con la Ley General de Protección Civil y se integra por las siguientes instituciones y representantes sociales: el presidente de la república, por el Consejo Nacional de Protección Civil; por las dependencias, organismos e instituciones de la administración pública federal; por el Centro Nacional de Prevención de Desastres, por los grupos voluntarios, vecinales y no gubernamentales, y por los sistemas de Protección Civil de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios.

¹⁰ La corresponsabilidad es el compromiso compartido de acatar, por parte de las ciudadanas/os y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas: reconociendo y garantizando los derechos de los y las ciudadanas a proponer y decidir sobre los asuntos públicos que afectan su vida personal y colectiva. Implica el reconocimiento de cada habitante, hombre y mujer, como persona frente a las cuales las instituciones de gobierno pueden y deben entablar una relación que garantice el respeto a sus derechos, a proponer y decidir sobre asuntos públicos. (Inmujeres DF, 2005:12)

Asumir la perspectiva de la gestión integral del riesgo de desastre y la inclusión de la equidad de género dentro de la política actual del Sistema Nacional de Protección Civil, necesariamente requerirá cambiar la política y el enfoque de los procesos institucionales de todas las instancias participantes, dirigidos primordialmente por las instituciones gubernamentales en sus tres ámbitos de gobierno, las cuales tendrán que ir adecuando sus marcos legales regulatorios: leyes, reglamentos, normas, procedimientos administrativos, para abarcar la implementación de todas las actividades de las distintas fases de la GIRD y de la equidad de género.

Incorporar la equidad de género en las políticas de desarrollo y de protección civil debe considerar las múltiples interconexiones que existen entre los procesos sociales de la producción y la reproducción: cómo se hacen, qué se hace, para qué, quiénes lo realizan y quiénes se benefician. La equidad de género requiere reconocer las desigualdades genéricas, entre otras, promover un desarrollo equitativo entre hombres y mujeres a través de un empoderamiento de las mujeres y del establecimiento de alianzas con los hombres, a fin de que éste sea un logro perdurable en las relaciones que se entrecruzan para conformar nuestras sociedades, como veremos más adelante.

1.2 La Gestión Integral del Riesgo de Desastres

La GIRD comprende una serie de políticas públicas que, para que sean efectivas, han de interrelacionarse y manejarse de forma histórica y holística,¹¹ es decir, que rescaten las experiencias de las buenas y malas prácticas vividas en el pasado, y sean vistas de forma integral y en toda su complejidad desde las múltiples disciplinas vinculadas y desde todas las instituciones y sectores involucrados, sobre todo de las entidades gubernamentales responsables de la protección civil, del desarrollo urbano y regional, social y económico, en sus distintos ámbitos de competencia (nacional, regional y local), así como por aquellos actores sociales que deben fortalecer y garantizar en los actos de gobierno los procesos políticos democráticos para una intervención participativa de las organizaciones sociales de base territorial, de profesionales y académicos, de voluntarios especializados y empresariales, entre otros.

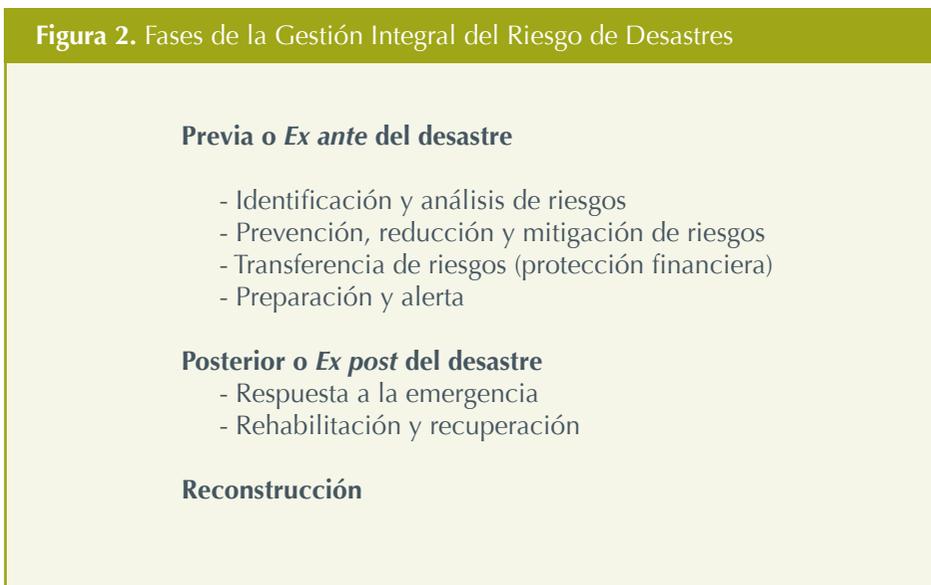
Dichas políticas públicas son en sí un proceso continuo con una secuencia cíclica (como se aprecia en la Figura 1, pero para fines explicativos o didácticos suelen dividirse en dos fases distintas: previa del desastre y posterior del desastre) (ver Figura 2):

¹¹ Tener una concepción *holística* significa comprender todas las implicaciones humanas relacionadas con todas las políticas públicas y en todas las formas de intervención con la población. También existe en el ambiente académico, técnico, científico y administrativo, la necesidad de una teoría holística del riesgo, pues no hay teoría unificada ni acuerdos suficientes para homologar los criterios y conceptos en continuo cambio.

Figura 1. Secuencia cíclica de la gestión del riesgo de desastres



Figura 2. Fases de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres



- La primera fase, previa del desastre o *Ex ante*, considera las siguientes medidas: identificación y análisis del riesgo (a través de la percepción individual y colectiva, y la estimación objetiva); la reducción del riesgo mediante la prevención y la mitigación, la previsión de la transferencia de riesgos, así como la preparación previa inmediata y el alertamiento;
- La segunda fase, posterior al desastre o *Ex post*, se encauza a responder eficientemente cuando el riesgo ya se ha materializado, es decir, se hace un *manejo* o *gestión del desastre* atendiendo las consecuencias inmediatas con la respuesta a la emergencia y los procesos de rehabilitación o recuperación, y la reconstrucción que implican un mediano y largo plazos.

Una vez concluida la fase posterior al desastre, se inicia nuevamente el ciclo de la siguiente cadena de eventos preventivos y de atención, lo cual no significa que en los hechos las dos fases no coexistan y se presenten de forma paralela, desigual o combinada, porque la realidad social, en los hechos, no está fragmentada, pero para fines académicos y de planeación programática y presupuestal gubernamental, sí suele fragmentarse sectorial y disciplinariamente. Se pretende que en cada ciclo y en cada una de las fases se mejore la actuación anterior.

El riesgo de desastre

El riesgo de desastre existe cuando hay una probabilidad de que un fenómeno o suceso se vuelva una *amenaza* y que ésta evolucione para que potencialmente afecte a una población, la cual a su vez ha construido socialmente *vulnerabilidades* (acumuladas y diferenciales) que la exponen a esa amenaza específica. La población posee ciertas *capacidades* específicas para enfrentar y reponerse de dicho impacto (*resiliencia*) a través de *estrategias adaptativas*. Si esas capacidades no están desarrolladas, entonces hay un factor más de vulnerabilidad ante un riesgo de desastre.

El riesgo no manejado (si no se hace nada por conocerlo e identificarlo y si no se actúa oportuna y adecuadamente sobre él) favorece la evolución de los desastres. La reducción del *riesgo* implica disminuir o eliminar las causas de fondo que los generan, y para poder intervenir en los factores que generan los *escenarios de los riesgos* es necesario identificar y modificar sus componentes en el tiempo y el espacio concreto, de acuerdo con las siguientes fórmulas:

Riesgo de desastre = amenazas + vulnerabilidades + capacidades

Amenaza + Vulnerabilidad + Capacidades = Riesgo de desastre (No manejado) → Desastre

Hay que identificar tanto las *amenazas* que pueden llegar a manifestarse en un evento real que impacte a una comunidad, como las *vulnerabilidades*. Las *capacidades* en mujeres y hombres conforman fortalezas, pero su ausencia o falta de desarrollo se convierten en vulnerabilidades de la población, por esa razón las señalamos independientemente para desarrollarlas, utilizarlas y fortalecerlas. De acuerdo con la Ley General de Protección Civil, en su Artículo 3, se entiende por riesgo a “la probabilidad de que se produzca un daño, originado por un fenómeno perturbador”. Esta definición no abarca integralmente el problema ni los componentes del riesgo, lo cual limita su concepción. Veamos entonces cuáles son los diferentes componentes del riesgo de desastres.

Las amenazas

La amenaza es el potencial de existencia u ocurrencia de un suceso severo, cuya evaluación requiere un pronóstico de corto plazo a través de la interpretación de señales, en el mediano plazo, mediante un análisis probabilístico de los indicadores de ocurrencia. En el largo plazo, la amenaza se evalúa mediante el estudio del comportamiento físico de la fuente generadora (fenómeno o peligro), en un periodo y territorio específico, es decir, se utiliza información de eventos del pasado. También pueden hacerse modelos de impacto de posibles amenazas con base en la determinación del suceso máximo probable durante un periodo de tiempo en una zona afectable, de aquellos sistemas urbanos involucrados. (Structuralia, 2004b:27)

La evaluación de las amenazas junto con las vulnerabilidades permite identificar zonas de riesgos, modificar los usos de suelo permitidos y realizar un ordenamiento o reordenamiento territorial para evitar la expansión urbana o la localización de infraestructuras y equipamientos urbanos y regionales importantes en las zonas de riesgo de desastre específico. Ante muchas amenazas no es posible actuar o es muy difícil hacerlo, por lo que para reducir el riesgo no hay otra alternativa que disminuir las vulnerabilidades de los elementos expuestos y desarrollar capacidades de prevención-mitigación, de respuesta y recuperación y de reconstrucción.

“La amenaza se diferenciará del suceso o evento que la caracteriza, puesto que la amenaza significa potencialidad de ocurrencia de un suceso con cierto grado de severidad, mientras el suceso en sí mismo representa al fenómeno peligroso en términos de sus características, su dimensión y ubicación geográfica.”

(Structuralia, 2004b:27)

Los fenómenos perturbadores o peligros que pueden transformarse en amenazas y evolucionar hasta derivar o provocar un desastre incluyen los naturales, los socio-naturales y los antropogénicos o creados directamente por actividades humanas, de acuerdo con la siguiente clasificación:

Cuadro 1. Fenómenos perturbadores o peligrosos

Naturales	Hidrometeorológicos	<p>Hidrológicos</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Inundaciones pluviales, fluviales, costeras y lacustres; erosión, sequías. <p>Atmosféricos (meteorológicos)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Heladas, cambios fuertes de temperatura (ondas cálidas o gélidas), incendios forestales, huracanes, tornados, vendavales o vientos precipitaciones o lluvias torrenciales y tormentas de nieve, granizo, polvo y electricidad, El fenómeno del niño y la niña.
	Geodinámicos o Geológicos	<p>Geodinámicos</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Sismos o terremotos, tsunamis o maremotos, erupciones volcánicas, inestabilidad de suelos o movimientos de tierra (sacudimiento de terrenos, fallamientos, licuación, fallas inducidas del suelo, remoción en masa, caídas o volcamientos, deslizamientos, flujos, reptamientos, hundimientos, derrumbes).
	Biológicos o sanitario-ecológicos	<p>Biológicos o sanitario-ecológicos</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Agentes patógenos que atacan población, animales, cosechas. Epidemias, plagas (cólera, dengue, sarampión, sida, gripe aviar, entre otras).
Socio-naturales		<ul style="list-style-type: none"> ■ Combinación de fenómenos u amenazas naturales y antrópicas.
Antrópicos o humanos	Tecnológicos	<p>Sucesos tecnológicos</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Falta de mantenimiento, errores de operación, mal funcionamiento mecánico o humano, accidentes (aéreos, marítimos, terrestres), rompimiento de presas, explosiones e incendios industriales.
	Contaminantes	<p>Sucesos contaminantes</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Contaminación del aire, agua, suelo y alimentos. Escape o fuga de sustancias químicas peligrosas o tóxicas para el ser humano o el medio ambiente, Derrames líquidos o gaseosos de hidrocarburos, escapes de radiación nuclear. Disposición inadecuada y sin reciclar de desechos domésticos o industriales.
	Antropogénicos o socio-organizativos	<p>Sucesos antropogénicos</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Conflictos sociales de poder, errores humanos o acciones premeditadas durante concentración o movimiento masivo de personas (en situación de pánico o de inseguridad de equipamiento), guerras, terrorismo, vandalismo; conflictos civiles, políticos y militares violentos.

Fuente: Elaboración propia con base en Structuralia, 2004ª y Ley General de Protección Civil.

Las vulnerabilidades

Las vulnerabilidades son condiciones de inequidad que predisponen a una comunidad o grupo de individuos a sufrir un daño diferencial y acumulado por sus condiciones (de género, sociales, económicas, físicas, ambientales, políticas, ideológicas, técnicas, institucionales, culturales, educativas, entre otras) y por exponerse ante una amenaza que puede generar un desastre.

La evaluación y determinación de las causas que originan y mantienen las vulnerabilidades en una comunidad permiten modificarlas, reducirlas y eliminarlas, en su caso. Su evaluación considera el estudio de las fragilidades y las capacidades (o *resiliencia*) de un elemento o sistema social para resistir, absorber o recuperarse del impacto de un desastre.

Se dice que las amenazas y las vulnerabilidades de manera separada no representan peligro, sólo cuando se juntan es que se convierten en riesgo y, por tanto, en la probabilidad de que resulte un desastre. Sin embargo, la existencia de las vulnerabilidades en sí mismas son un factor de atraso y desigualdad de los hombres y mujeres de una sociedad en la búsqueda de un desarrollo integral y equitativo.

Los grupos que se suele identificar como los que presentan vulnerabilidades específicas son aquellos que reúnen una serie de condiciones que los coloca en situaciones difíciles de afrontar por sí mismos, pueden ser las mujeres embarazadas y lactantes con sus hijos pequeños recién nacidos, personas de edad avanzada, discapacitados, los que tienen VIH o sida, o aquellos que sufren discriminación a causa de su pertenencia a alguna etnia, por su filiación religiosa o política, por ser personas desplazadas o de reciente migración.

(Proyecto Esfera, 2004:31)

Las capacidades

Las situaciones de desastres permiten que las mujeres tengan oportunidad de cambiar las percepciones sobre sus vulnerabilidades y sus capacidades, y desafiar los límites y alcances de los roles de género en su sociedad, haciendo más visibles sus aportaciones y al introducir cambios para no reproducir roles inequitativos durante el manejo de los desastres en sus comunidades.

Las comunidades, sus habitantes y sus instituciones tienen capacidades propias (habilidades y fortalezas) que les permiten afrontar situaciones de riesgo y de desastres particulares que hay que reconocer y apoyar para situaciones futuras. Hombres y mujeres poseen capacidades y vulnerabilidades distintas, por lo que el análisis de las capacidades desagregadas por sexo constituye un primer diagnóstico para poder conocer la situación integral de la comunidad y la verdadera importancia de las vulnerabilidades, ya que permite saber si la existencia y

desarrollo de ciertas capacidades en la población y sus gobernantes puede compensar vulnerabilidades de otra naturaleza.

En las comunidades se ha detectado una mayor participación de las mujeres en las gestiones colectivas en cuanto a protección de la familia y obtención de servicios, tanto en situaciones normales como en momentos de desastres. Los hombres, quizás por los valores asignados a estos ámbitos, no se ocupan de los asuntos que consideran domésticos y desconocen muchas de las particularidades de su hogar, comunidad y entorno, entre otros factores.

Capacidades y vulnerabilidades. Se proponen tres áreas donde las capacidades y las vulnerabilidades se hacen evidentes: la físico-material, la organización de la sociedad y el ámbito de las actitudes y motivaciones.

- Las condiciones físico-materiales y de calidad de vida se componen por el ambiente construido y natural donde vive la población, sus recursos productivos y su distribución en la población (tierra, agua, créditos), el acceso alimentario, sanitario, habitacional con calidad y seguridad.
- Las condiciones en la organización de la sociedad, sus estructuras democráticas participativas y de política representativa, las formas de liderazgo y gobierno local, las organizaciones familiares y redes sociales informales y formales, los sistemas de distribución del ingreso, empleo, bienes y servicios, normal y en situación de desastre.
- Las condiciones motivacionales y actitudinales se vinculan con el desarrollo de factores psicosociales y culturales sobre lo que la comunidad y sus gobernantes piensan de sí mismos. Las comunidades pueden desarrollar actitudes pasivas y derrotistas para encarar los problemas, incluyendo los desastres, o bien, ser una comunidad que fomenta valores de fortaleza y capacidad para encarar y superar adversidades, incluyendo los desastres. Las secuelas psicológicas de los desastres no trabajadas, las muertes masivas, los conflictos armados, los lutos mal procesados, determinan condiciones que dificultan la rehabilitación y recuperación de grupos sociales afectados.

(Anderson and Woodrow, 1989, en Gomáriz, 1999:68)

La universalidad y la neutralidad

Ha sido lugar común que la asistencia a la población vulnerable a los riesgos de desastre y damnificada debe ser atendida sin miramiento por sus especificidades. Se ha dicho que la atención debe ser universal y neutra, esto es, sin tomar en cuenta la adscripción política, religiosa, cultural, partidista, socioeconómica, de género, de pertenencia étnica, profesión o actividad productiva y nacionalidad, entre otros.

Sin embargo, la universalidad y la neutralidad han demostrado resultados diferentes a los que se esperaban. No sólo tienden a reproducir inequidades, sino que incluso pueden llegar a empeorar

las condiciones de los grupos o sujetos más vulnerables, pues el peligro que subyace en la neutralidad y la universalidad es que invisibiliza las vulnerabilidades sociales, políticas, físicas, económicas, culturales, étnicas, y por tanto ninguna recibe la atención que requiere para su eliminación o disminución.

En cuanto a la *inequidad de género*, es claro que está en el origen de las vulnerabilidades de las mujeres ante los riesgos de desastre y durante los desastres mismos, ya que poseen menos recursos personales, económicos o materiales para enfrentarlos, y los que poseen no son valorados como *capacidades capitalizables*, por lo que esas valiosas contribuciones se desperdician. La atención “neutra”, sin atender esas vulnerabilidades, sólo puede reproducirlas o profundizarlas, generando nuevos escenarios de riesgos de futuros desastres.

Diversidad cultural y diversidad en capacidades y vulnerabilidades

Existe una relación intrínseca entre el manejo de riesgos y desastres, la equidad de género y la especificidad cultural, todo ello atravesado por el tema del desarrollo económico y humano; de ahí que la riqueza pluricultural requiere de políticas especiales para cada cultura que habita un territorio. En cuanto a las vulnerabilidades por género, en muchas ocasiones las mujeres han recibido políticas de “asistencia” inadecuadas a sus necesidades, pues se formulan a partir de nociones preconcebidas sobre lo que las mujeres “deben ser” y lo que las mujeres “deben hacer”. Aún es muy común que a las mujeres se les excluya de los proyectos de recuperación económica y reconstrucción, pensando que siempre hay un “jefe de familia” encargado de distribuir sus ingresos, cuando en zonas de migración muchas mujeres asumen la jefatura de sus familias.

En muchas zonas indígenas con gran desintegración social se sabe de casos donde hombres suelen recibir recursos o apoyos y los cambian por dinero, tabaco o bebidas alcohólicas, por lo que los beneficios de programas que no incluyeron a las mujeres como beneficiarias directas, no llegan a los demás miembros de las familias (hijos, esposa o pareja, entre otros dependientes).

La diferencia de género es una construcción social particular de cada región o comunidad (y no debe ser vista como algo dado, sino dentro de la diversidad intercultural de un territorio). Los planificadores deben evitar asumir que los modelos de género que ellos conocen son los únicos (por estar inmersos en ellos), pues de lo contrario utilizarán modelos dominantes de relaciones de género etnocéntricas, clasistas y con un sesgo urbano.

Por ello debe reconocerse la diversidad intercultural y las vulnerabilidades de las relaciones de género específicas en un territorio para detectar los grupos que requieren atención especial, determinadas por las condiciones materiales, de edad, de etnia, de participación política, creencia religiosa y origen territorial, entre otras (por ejemplo, para grupos indígenas que son trabajadores migrantes).

2 La perspectiva de equidad de género

2.1 Equidad de género

La perspectiva de género es la base para identificar las desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales entre hombres y mujeres. Este análisis nos permite ver que detrás de las diferencias sexuales y biológicas se han construido culturalmente desigualdades socioeconómicas, políticas y culturales que han privilegiado lo masculino sobre lo femenino.

La perspectiva de equidad de género busca: comprender las limitaciones y barreras que existen entre ambos géneros para promover una participación igualitaria; modificar y romper las relaciones que limitan a las mujeres en su identidad para no sólo *ser un ser para los otros*, para revertir su posición de subordinación y permitir a las mujeres *ser un ser para sí*, junto con los otros; fortalecer la autonomía de mujeres y hombres, que asegure su participación equitativa o igualitaria en todas las áreas de la vida de pareja, familiar, comunitaria, social, institucional y política, entre otras.

La equidad de género requiere reducir las brechas existentes en términos de acceso a derechos y oportunidades entre mujeres y hombres. Es precisamente a partir del reconocimiento de las diferencias que las mismas condiciones genéricas han construido sobre los sujetos sexuados, que la equidad busca eliminar la brecha que separa a hombres y mujeres en el acceso de éstos y éstas a la salud, a la educación, a puestos de trabajo, al conocimiento, al ejercicio de la política, al tiempo libre, a espacios litúrgicos y rituales, a profesiones y oficios. De la misma forma, también hay diferencias dentro del mismo género que deben sostenerse para mantener la diversidad: no todas las mujeres deben parecerse ni seguir un solo patrón, así como tampoco todos los hombres deben ser y comportarse iguales. La equidad de género también implica considerar la diversidad y la pluralidad, pero sin que estas diferencias signifiquen desigualdades.

Diferencias entre sexo y género

A lo largo de la historia de la humanidad, las mujeres y los hombres han dado por sentado las diferencias que existen entre ellas y ellos, como algo obvio que no extrañaba a nadie. La biología explicó por mucho tiempo las diferencias entre hombres y mujeres; pero las diferencias biológicas no bastaron para explicar por qué había sociedades que valoraban más a los hombres y, entre estos hombres, todavía más a unos que a otros. Tampoco explicaba por qué las mujeres tenían que dedicarse a algunas tareas restringidas y los hombres a otras.

El trato diferenciado de las sociedades a los hombres y a las mujeres no sólo se refiere a la distinción de cuestiones de personalidad o de tareas; existe también una expresa jerarquización tanto material como subjetiva. Esto ha implicado que las mujeres tengan una condición distinta a la de

los hombres: no es lo mismo ser mujer que ser hombre, porque en nuestra sociedad se ha considerado que un hombre es más valorado que una mujer. Pero, además, también hay diferencias entre los hombres, y entre las mujeres mismas, de estatus socioeconómico y de pertenencia étnica y territorial; la situación de hombres y mujeres hace que vivan realidades específicas particulares.

Por ello, a partir de los interrogantes que las mujeres feministas se hicieron sobre la marginación que las mujeres sufrían en diversas sociedades, empezaron a plantear que la biología no era la única respuesta para esas diferencias. Se dieron cuenta de que hay representaciones sociales *construidas culturalmente* sobre las diferencias sexuales, o sea, una *construcción social* de lo que significa ser hombre y ser mujer, que se elabora a partir, es cierto, de la diferencia de los sexos, pero que va más allá de ésta.

A dicha construcción social montada sobre la diferencia sexual biológica se le denomina género. Por eso no es lo mismo decir “*sexo masculino*” que “*género masculino*”; el sexo implica eso justamente: la diferencia anatómica de los sexos. El género, en cambio, apunta a aquellas representaciones e imaginarios sociales que determinan destinos, experiencias, oportunidades, actividades, dependiendo de si alguien es mujer u hombre.

Es también esta categoría de género la que nos ayuda a resaltar que la *condición* de la mujer está subordinada en nuestra sociedad frente a la condición del hombre. Gracias a esta misma categoría nos hemos dado cuenta de que la diferencia anatómica no es la única que marca la diferencia entre las vivencias de hombres y mujeres, sino que se cruzan también otros elementos como la condición socioeconómica, la religión, la cultura, la edad, la pertenencia étnica, la preferencia erótica, el acceso al saber y conocimiento formal o informal, el acceso al trabajo remunerado, la pertenencia territorial, el manejo de lenguas o idiomas, entre otros, los que determinarán la *situación* que las mujeres o los hombres viven, tengan particularidades históricas concretas, esto es, contextuales.

Por medio de esta categoría sabemos que existe una división genérica del trabajo que asigna tareas dependiendo del género, así como la valoración estratificada y desigual de las mismas y las habilidades y capacidades que deben desarrollar. Esta división genérica del trabajo ocasiona una distribución de ingresos y recursos valorados socialmente, y también determina las relaciones de interdependencia e intercambio entre hombres y mujeres. Estas normas sobre los comportamientos genéricos establecen límites a las mujeres y frenan el reconocimiento de sus actuaciones protagónicas cuando éstas existen.

Relaciones de poder y género

La *categoría de género* también nos permite distinguir que las relaciones entre hombres y mujeres se dan como relaciones de poder. Pero, más importante aún, nos ha dejado entrever que esas relaciones de poder no son de un solo tipo ni van en una sola dirección ni son sólo verticales. Así,

puede haber un ejercicio de poder por parte de un hombre sobre una mujer; y también en esa misma pareja puede invertirse el ejercicio del poder hacia la balanza de la mujer en otros aspectos de la relación. Por supuesto, el intercambio del poder no tiene ninguna regla, pero sí una dinámica multidimensional. Y puesto que no sólo hay relaciones de género (hombres y mujeres) sino también intra-genéricas (entre miembros del mismo género, mujer-mujer u hombre-hombre), las relaciones de poder también demarcan esas relaciones.

Las diferencias otorgadas socialmente a hombres y mujeres han dado pie a desigualdades que afectan más a estas últimas. El género femenino ha sido relegado a lo largo de la historia, y las construcciones sociales en torno al significado de lo “femenino” (en oposición a lo “masculino”) han llevado a la marginación de las mujeres en casi todos los ámbitos de la vida social y a otorgar un estatus de mayor valor a los hombres y a lo que éstos hacen. Por supuesto, la construcción social sobre la masculinidad ha creado espacios en los cuales los hombres han sido marginados: particularmente en la reproducción social, en la atención y cuidados familiares, en la expresión de su sensibilidad emotiva y afectiva; y les ha destinado expresiones violentas como parte de la masculinidad, en muchas ocasiones la asignación de tareas riesgosas a costa de su propia salud, como si éstas fueran algo “propio de su sexo”. Por ejemplo, es a los varones a quienes les compete en nuestras sociedades trabajar, tomar las armas y salir a combatir a los “enemigos” o a las amenazas para la sociedad, exponiendo su vida y su integridad física y mental.

Las inequidades entre hombres y mujeres afectan directamente a estas últimas. Por ahora, los datos estadísticos demuestran grandes inequidades de género que seguimos sosteniendo hoy en día, y que, por lo pronto, apuntan a una marginación material de las mujeres muy severa y grave:

- Las mujeres realizan 52 por ciento de las horas trabajadas en el mundo, pero sólo reciben remuneración por un tercio de esas horas.
- Las mujeres constituyen dos terceras partes de los 960 millones de personas que no saben leer ni escribir.
- Las mujeres son dueñas de sólo 10 por ciento del dinero que circula y propietarias de uno por ciento de la tierra cultivada en el planeta.
- Dos terceras partes de los 1300 millones de personas pobres en el mundo son mujeres.
- Cada minuto muere una mujer debido a complicaciones derivadas del embarazo y del parto. La mayoría de esas muertes podría haberse evitado.
- 50 por ciento de las mujeres embarazadas en todo el mundo padece anemia, según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 2000, citado en *El ABC de género*, s/f, INMUJERES, versión digital en CD.

2.2 Acciones positivas para disminuir brechas entre mujeres y hombres

Las acciones positivas implican apoyar a cada mujer en su autodesarrollo, en el incremento de su autonomía, autoridad, acopio de recursos y en la transformación de este conjunto de hechos en derechos sociales. Las acciones positivas son un conjunto de acciones para eliminar la discriminación basadas en la equidad, como principio ético de la igualdad (Lagarde, 2005:155-156). La sociedad debe procurar que la distribución de recursos y de oportunidades sea equitativa entre sus miembros mujeres y hombres. Esto implica que las acciones que realicemos todos se orienten no hacia la reproducción de la situación en que ya se encuentran hombres y mujeres concretos dentro de la comunidad, la colonia, el municipio, el estado o la región, sino a la generación de nuevas oportunidades que ayuden a una democratización¹² horizontal de la participación, del conocimiento, del poder, del reconocimiento. Construir la equidad implica realizar acciones positivas porque no puede haber equidad si no hay acciones para reparar los daños de la marginación. Hay que dotar de recursos específicos a quienes no los tienen. Y siempre, a la par, hay que construir mecanismos específicos que permitan el desarrollo colectivo.

Propuestas de *Acciones Positivas* para las mujeres en la GIRD y en la PC:

- Convocatoria expresa para la contratación de las mujeres en cargos directivos, medios y de base.
- Capacitación sobre equidad de género al personal operativo y administrativo.
- Capacitación expresa de las mujeres para tareas operativas y administrativas.
- Creación de guarderías y disposición de medios turnos para las mujeres sin que pierdan ningún derecho laboral.
- Respeto a la Ley Federal de Trabajo, donde se establece que no se puede despedir ni bajar de rango o sueldo a las mujeres por estar embarazadas o lactando.
- Fomento al acceso de las mujeres a puestos de toma de decisiones, como los consejos de protección civil, las direcciones de las unidades de protección civil o las direcciones de las dependencias que formen parte de la estructura de Protección Civil.

¹² La democracia no es sólo el régimen de la mayoría. Es el modelo de convivencia menos injusto que hemos encontrado para vivir en sociedad, e implica un trabajo cotidiano de búsqueda de las mejores condiciones de vida para todos los grupos humanos en sus particularidades y especificidades. Por supuesto, no hemos alcanzado todavía una democracia plena, pues la democracia no sólo se refiere a un régimen de representación con procedimientos de elección, sino que también incluye la democracia política (esto es, la inclusión de las opiniones y las decisiones de los miembros de una comunidad), la democracia económica (el reparto de la riqueza y recursos para la disminución de las brechas entre ricos y pobres), la democracia cultural (la convivencia paritaria entre diferentes formas de percibir y vivir la vida). La democracia es un ejercicio de participación activa, de inclusión y apertura que va acompañada de una práctica de horizontalidad (denominada gobernanza), que busca extender la toma de decisiones y el desarrollo de proyectos entre una ciudadanía cada vez más responsable de los asuntos que competen a todos.

- Invitar expresamente a las reuniones de los consejos de Protección Civil a las mujeres funcionarias miembros de la estructura de los consejos de Protección Civil federal, estatal y municipal, especialmente a quienes ocupan cargos directivos y son responsables de la atención a la comunidad y la familia (como DIF o Desarrollo Social, instancias municipales y estatales para las mujeres).
- Se recomienda la inclusión de los institutos de las mujeres municipales, estatales y federal como invitados permanentes o miembros activos en los consejos de protección civil, en los diferentes ámbitos territoriales y administrativos, porque además de contribuir a la transversalización institucional de la equidad de género en el marco de la gestión integral del riesgo de desastres, sus servicios y actividades pueden enmarcarse también en las distintas fases de la gestión del riesgo dentro y fuera de sus instituciones.
- Se sugiere que en el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil se incluya al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) con actividades específicas en las fases de prevención, auxilio en la emergencia del desastre, y en la recuperación y reconstrucción.

2.3 La transversalidad de la perspectiva de la equidad de género

La *transversalización* de la perspectiva de la *equidad de género* parte del reconocimiento de que existe una desigualdad que se traduce en *inequidad de género* y que margina y oprime a los sujetos que la sufren, mayoritariamente mujeres. Gracias a este reconocimiento se intenta tomar medidas efectivas para eliminar estas brechas, por medio de la incorporación de la perspectiva de la equidad de género en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas; en el trabajo diario de las instituciones, dependencias, organismos, agencias, agrupaciones y equipos de trabajo, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y no se perpetúe la inequidad. La meta final es lograr la igualdad de género.

La transversalización consiste no sólo en poner un “área” o un “programa” de equidad de género en cada dependencia, ya que sólo lograría hacer un trabajo aislado y descontextualizado, sino la inclusión de la perspectiva de equidad de género en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de la legislación, de todos los planes, políticas, programas y proyectos internos y externos de todas las instituciones gubernamentales, privadas y sociales, en cualquier área y en todos los niveles. Esto es lo que garantizará la inclusión de la perspectiva de equidad de género de forma integral, pues implica el reconocimiento de que no basta con una aproximación parcial o fragmentada del trabajo, sino incidir en procesos complejos donde cada una de las áreas de la vida social de los hombres y las mujeres está marcada por las relaciones de género y, por tanto, hay relaciones de poder que marginan y segregan, y por ende generan vulnerabilidades sociales, políticas, económicas, culturales, de conocimiento, de integridad física y mental.

Propuestas para lograr la *transversalidad* de la equidad de género en la gestión integral del riesgo de desastre:

- La erradicación de las inequidades de género requiere la voluntad política para realizar los cambios necesarios, expresada más en los hechos que sólo en el discurso, pues una política que resuelva la situación de las mujeres repercute hondamente en la calidad de vida del resto de la población.
- La transversalización requiere una reformulación de las instituciones que trabajan con la población para incluir el tema de la equidad de género en la planeación y ejecución de cada proyecto, plan o programa que se diseñe y ejecute; mientras más equitativos e inclusivos sean los programas (mujeres, niños y hombres), más efectiva será su labor.
- Se debe contar en las instituciones con presupuesto interno para plazas, sueldos e infraestructura para la transversalización de la equidad de género entre mujeres y hombres. Ello es una inversión y no un gasto, que redundará en beneficio de toda la comunidad.
- Cada área de una dependencia o espacio institucional debe incluir en su propia estructura y en su trabajo diario la perspectiva de equidad de género como eje rector. (“Predicar con el ejemplo”.)
- Se requiere establecer un departamento –área, sección o comisión– de género permanente en los ayuntamientos y gobiernos de los estados (y en el interior del DIF) para capacitar sobre equidad de género a los miembros del Consejo de Protección Civil.
- Los funcionarios y expertos deben capacitarse en el tema y asumir como propia la problemática de la inequidad de género, reflexionando en los puntos en donde ellos mismos, como seres humanos, se insertan en las relaciones inequitativas de género.
- De ser posible, la transversalización debe lograrse también con todas las autoridades de los gobiernos, así como con el personal de las organizaciones no gubernamentales y demás asociaciones e instituciones con las que trabaja. Se busca que las contrapartes gubernamentales y no gubernamentales lleguen a implementar ellos mismos su trabajo en términos de la transversalidad de género, corresponsablemente.
- Las instituciones pueden recurrir a mecanismos de reconocimiento interno para premiar las acciones más positivas con miras a lograr la transversalidad de la equidad de género en el interior de las mismas.
- Se deben fijar metas a corto, mediano y largo plazos para la transversalización de la equidad de género en una institución. De la misma forma, deben idearse mecanismos de rendición de cuentas para garantizar una plena participación de las mujeres en la gestión del riesgo de desastre, documentando y dejando registros de la participación de las mujeres.

- Cada proyecto debe ser evaluado en términos de los efectos que tendrá en el desarrollo de las capacidades y recursos de la comunidad, con atención especial a los de las mujeres, para lo cual se requiere involucrar a mujeres asesoras, especialistas, consultoras y científicas en todo el proceso de gestión integral del riesgo de desastre; y de preferencia, debe invitarse a participar a las mujeres de la localidad, comunidad o región, y de requerirse, capacitarlas para su pleno involucramiento y fortalecimiento.

Propuestas para la Transversalización de la Protección Civil en la Protección Civil

- Se requiere hacer una transversalización de la Protección Civil en la Protección Civil. Así como se vela por la seguridad de las sociedades, debe velarse por la seguridad de quienes conforman la estructura de Protección Civil.
- Los profesionales de la estructura de Protección Civil deben contar con la garantía de que ejercerán su labor con seguro laboral, de vida y de gastos médicos.
- Se requiere asegurar que los inmuebles en los que se labora cumplan con el visto bueno de Protección Civil.
- El personal de Protección Civil debe contar con los recursos suficientes para desempeñarse en su labor en las óptimas condiciones que aseguren su integridad física y mental: recursos financieros, de capital humano, herramientas y útiles de trabajo, capacitación, creciente y continuo desarrollo de habilidades.

2.4 El empoderamiento de las mujeres

El término empoderamiento es utilizado en este trabajo como la capacidad individual, o como grupo, de las mujeres para resistir o enfrentar la imposición arbitraria de control sobre sus conductas o la violación de sus derechos; para cuestionar y desafiar el poder de otros cuando éste es ilegítimo y para resolver situaciones en su favor. El empoderamiento de las mujeres implica el control sobre recursos materiales y sociales claves, de los cuales deriva el poder individual y colectivo. Las mujeres se empoderan cuando adquieren control sobre sus vidas, tienen habilidad para realizar las actividades que se proponen y son capaces de definir sus agendas.¹³ Requiere necesariamente una experiencia personal en el conocimiento y la defensa de sus derechos para ejercerlos, ampliarlos y utilizarlos fortaleciendo su capacidad de decidir por sí mismas en su vida personal.

Empoderarse implica que se integren acciones institucionales para lograr la participación e inclusión de las mujeres, es hacerse de los recursos del mundo para la propia vida, lo que, por ende,

¹³ *El enfoque de género en la producción de estadísticas sobre participación política y toma de decisiones en México. Una guía para el uso y una referencia para la producción*, Proyecto SISESIM (CONMUJER, en coordinación con INEGI, bajo los auspicios de UNIFEM, UNICEF, PNUD, FNUAP y OPS/OMS).

enriquece a la sociedad a la que se pertenece. El cambio implica, sí, conflicto. Pero de cualquier forma existen conflictos debido al ordenamiento actual que empobrecen moral, social y económicamente a la población en general. Sin embargo, las acciones encaminadas a empoderar a las mujeres para lograr la equidad de género no están dirigidas a crear más conflictos, sino que deben planearse desde la concepción de un empoderamiento de la comunidad. Esto es, no se lucha en contra de, sino a favor de alternativas personales y colectivas (Lagarde, 2005: 75).

Estrategias de empoderamiento de las mujeres

- Se debe pasar de la sola planificación para las necesidades prácticas al diseño de estrategias para el empoderamiento. Priorizar los intereses estratégicos de las mujeres a largo plazo antes que las medidas de corto plazo de atención a la emergencia.
- Hay que estimular el involucramiento de la comunidad y la participación de las mujeres en todas las etapas de los programas de la gestión integral del riesgo de desastre, como parte de una estrategia fundamental para reducir la vulnerabilidad de una comunidad frente a los riesgos y desastres.
- La atención a las mujeres no debe centrarse en sus vulnerabilidades, sino también en sus capacidades. Las mujeres deben considerarse agentes del cambio y del desarrollo.
- Para determinar claramente los espacios y estrategias en donde se requiere el empoderamiento de las mujeres, es necesario realizar estudios e investigaciones que reflejen las condiciones diversas y específicas en que viven las mujeres en cada localidad.
- El trabajo de *empoderamiento* de las mujeres debe realizarse en todo momento en un proceso paralelo al trabajo con los hombres, para que sean más democráticos y acepten los nuevos roles de las mujeres. De lo contrario, se pueden antagonizar los géneros, llevando a un incremento de la violencia intrafamiliar, al abandono del hogar por parte del varón o incluso a conatos de violencia comunitarios. El empoderamiento de las mujeres no puede considerarse como algo parcial, sino parte de un proceso integral.
- Se debe prestar especial atención a la *violencia* contra las mujeres y la violencia intrafamiliar porque es un elemento que detiene el desarrollo psicológico y emocional de las mujeres, poniendo énfasis en las zonas indígenas y de marginación socioeconómica. Se pueden ofrecer servicios itinerantes si no es posible destinar una institución específica para estos fines.
- Identificar y mitigar los retrocesos y las consecuencias no intencionales producto de programas sin enfoque de equidad de género.
- Se debe estimular especialmente la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisión y en puestos de liderazgo (comunitarios e institucionales) en los procesos de Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Asimismo, debe fomentarse la acción de aso-

ciaciones u organizaciones de mujeres para que se involucren en todas las etapas de dicha gestión.

- El solo aumento de la participación de las mujeres no basta. Se requiere tomar medidas para que su trabajo sea reconocido y valorado, tanto económica como simbólicamente. La participación de las mujeres no debe ser objeto de explotación.
- El saber empodera porque coloca al sujeto en una nueva posición frente al mundo: ya no es objeto del acontecer, sino agente. Las mujeres deben tener acceso a la capacitación, información y educación sobre todo el proceso de la gestión integral del desastre.

2.5 La *sororidad* para disminuir las inequidades en el género femenino

Referirnos a la equidad de género también es reconocer las inequidades inter-genéricas entre las mujeres, esto es, reconocer la opresión entre mujeres que se suma y contribuye a la opresión de las mujeres por parte de los hombres.

Suponer que entre las mujeres no hay relaciones de dominio y que todas las mujeres comparten una misma visión es una fantasía. Por eso la construcción de la equidad de género pasa también por la construcción de la equidad entre las mujeres, y ello implica superar algo que es muy visible entre ellas: la rivalidad, la envidia y la hostilidad, que les impide el mutuo crecimiento y, por tanto, sostiene la marginación en que se encuentran.

Es necesario modificar esas relaciones y construir relaciones igualitarias entre las mujeres, aprender a soportar que otras cambien y se superen, y esforzarse por desarrollar en sí mismas las cualidades que se envidian. La construcción de estas relaciones igualitarias requiere aprender a oír lo que dice la otra y respetar las diferencias. La *sororidad* es un pacto político de ayuda mutua entre mujeres para superar la inequidad de género, es el reconocimiento de la diferencia que existe entre las mujeres, pero que a pesar de sus diferencias no obstaculicen el empoderamiento de las otras y sepan construir caminos de apertura para sí mismas y para las demás.

La *sororidad*, entonces, es la invitación a un pacto entre mujeres, que es un pacto difícil porque las diferencias, la envidia y la rivalidad han sido producto de muchos años. Este pacto requiere dedicación y trabajo diario: pactamos porque somos diferentes y no porque pensamos igual. En ese pacto las mujeres tienen que plantearse que están en un mundo que margina a las mujeres todas, y que a ese mismo sistema han contribuido todas y cada una de ellas. Ese pacto sirve para decidir qué se hace con las diferencias y qué con las semejanzas. Qué se puede acordar y qué no.

De la misma forma, las mujeres deben fortalecer la solidaridad con los hombres, porque la equidad de género está precisamente a favor de desmontar oprobios en los hombres y en las mujeres; esto implica tener con los hombres una relación positiva de cooperación personal, privada y pública (Lagarde, 2005, 331).

Propuestas para lograr la *sororidad* como un pacto sobre la discrepancia y no sobre el común acuerdo:

- Para la labor de la Protección Civil es necesario no sólo trabajar solidariamente con los hombres, sino también sororalmente con las mujeres. Este apartado se refiere específicamente a las mujeres que están involucradas en el campo de la Protección Civil y la asistencia a la población; pero en un marco más amplio los hombres también deben de colaborar, para que las relaciones entre mujeres no reproduzcan ningún tipo de inequidad.
- Introducir el pacto de sororidad en la Protección Civil implicará, de inicio, evitar el fenómeno de la envidia entre mujeres, una de las formas de la violencia horizontal de género entre las mujeres. La envidia fomenta el antagonismo entre las mujeres. Por ejemplo, puede que, por ser un mundo lleno de hombres, las pocas mujeres que acceden a puestos de toma de decisiones o de mando despierten envidia en las otras mujeres (en las que trabajan en puestos administrativos o secretariales). Pues bien, tenemos que hacer un reconocimiento de que la autoridad también puede existir entre las mujeres.
- Hay que dejar de lado la intolerancia a la autoridad de las mujeres, que se percibe sólo como autoritarismo. Se requiere permitir el acceso a la autoridad a una mujer y el ejercicio de éste. Invitar a evaluar de otra forma lo que hacen las otras mujeres, evitando la hostilidad para demostrar que las otras no pueden, no sirven, que no saben, que son ignorantes, inadecuadas o fallidas. Se requiere impulsar la tolerancia, pero a sabiendas de que tolerancia no significa aguantar, sino aprender que somos diferentes (Lagarde, 2005, 115-116).
- El trabajo entre mujeres es muy complejo y requiere de mucha conciencia para evitar conflictos y violencia, especialmente en lugares de atención a la mujer, defensa de los derechos humanos y espacios de prevención de la violencia intrafamiliar. El tema debe ser abordado directamente y sin rodeos. Esto da buenos resultados y es necesario para otorgar incluso un servicio más eficaz a los y las usuarias.

2.6 Necesidades prácticas e intereses estratégicos

Es importante notar que puede haber un diseño de políticas constante para atender las *necesidades prácticas de género* de las mujeres: aquellas que sólo ayudan a las mujeres a cumplir con sus roles y responsabilidades, tal como están definidos por la construcción social que hemos hecho de lo que “son las mujeres”. Hay necesidades de la vida cotidiana que deben ser atendidas, y que responden a los papeles que tradicionalmente se les ha asignado a las mujeres: como madres de familia, preparación de los alimentos y cuidado de los niños, los adultos mayores o los enfermos, limpieza, salud, educación, entre otros.

Sin embargo, si este tipo de políticas no se acompaña de una estrategia para atender los *intereses estratégicos* de las mujeres (y por tanto las relaciones de género), esto es, aquellas que conllevan un cambio en las estructuras relacionales de poder entre los géneros, la inequidad permanecerá intocada, y las políticas implementadas tendrán que asumir la responsabilidad de reproducir o incluso profundizar las inequidades sociales de género, que atraviesan un gran número de ámbitos. Los intereses estratégicos deben fortalecer la autonomía de mujeres y hombres y asegurar la participación de ambos géneros en todas las áreas de la vida.

Entre las mujeres hay muchas dificultades para establecer jerarquías y liderazgos respetados, es más fácil que respeten a un hombre y no le peleen el poder, que a otra mujer que es igual y a esa sí le pelean el poder.

Delegada de Sedesol en Tapachula, Chiapas, entrevistada 2006.

La directora de Asuntos de la Mujer en Acapulco, Guerrero, nos comenta que ella prevé esa situación y constantemente platica con sus compañeras: "Aquí no debe existir la violencia, menos entre nosotras. Van a decir nuestras usuarias: 'venimos aquí a que nos den unas pláticas, una orientación, y se están dando entre ellas'. No, ¿verdad? Dondequiera hay diferencias, no todas pensamos igual, pero al final nos ponemos de acuerdo y nunca ha pasado a más. Hasta ahora estamos en armonía, sin enfrentamientos, estamos trabajando bien. Nuestro proyecto es promover la cultura que acabe con el machismo, dar la importancia y la valía que en realidad tenemos las mujeres, ya que en algunos lugares, aquí mismo en Guerrero, tratan a las mujeres como si fueran mercancía y no como lo que son: seres humanos con mucha valía".

Fuente: Entrevistada en 2006.

Propuestas para fortalecer e incentivar los *liderazgos femeninos* en las comunidades.

- Cuando haya reuniones en barrios y colonias, hacerlas en horarios que permitan asistir a las mujeres y atender responsabilidades familiares, y si hay recursos apoyar su modo de transporte.
- Los liderazgos comunitarios de las mujeres son liderazgos de poco peso, en donde las integrantes de la organización son mujeres, casi no hay hombres. En cambio, los liderazgos de hombres tienen una representatividad más grande, donde existen tanto hombres como mujeres lideradas por un hombre.
- En las zonas indígenas, los liderazgos femeninos son poco usuales, a menos que estén en zonas urbanas, donde la apertura a nuevas usanzas ha permitido que se acepten nuevas formas de organización y liderazgo. Pero no es sólo importante fomentar el liderazgo, sino también la participación de las mujeres en todos los niveles de la acción social. Puede ser opinando o participando en apoyo a un grupo.
- Hay que permitir que grupos civiles también trabajen por la equidad de género, con todo el respaldo y el respeto de las autoridades locales, a través de convenios de colaboración mutua.

2.7 El desarrollo con equidad de género

Planificadores y ejecutores del desarrollo, entre los que contamos a los profesionales de la Protección Civil (por el íntimo vínculo que guarda su labor con la gestión integral del desarrollo), han omitido incluir las diferencias de *género* como categoría de análisis en su trabajo y en sus actividades, y la búsqueda de la *equidad* tampoco es considerada. El enfoque de la gestión integral del riesgo de desastres si bien reconoce complejidades sociales, no escapa de esa falta. Ello se traduce, en primera instancia, en la *invisibilización* de las mujeres en sus políticas, pensando que el desarrollo es una cuestión de hombres, que requiere acciones para los hombres hechas por los hombres. La invisibilización de las mujeres en las políticas del desarrollo ha llevado a que la realidad sea pensada desde perspectivas parciales e incompletas. Por ejemplo, la forma tradicional de pensar y medir la pobreza se había basado en el indicador de los ingresos de los hogares para calcular la línea de la pobreza. Sin embargo, ese ingreso familiar no es repartido equitativamente entre los miembros de la familia, ni se hace un ejercicio democrático del mismo: esto significa que no son igualmente pobres los miembros de una misma familia ni todas las familias dentro de una comunidad. El enfoque de género puede ser un factor que permita explicar los diferenciales de bienestar individual.

Políticas de desarrollo específicas y diferenciadas

La importante relación entre el género y el desarrollo debe establecerse en el diseño de los planes específicos, orientados no a las familias o a las comunidades, pues no son ni las familias ni las comunidades las que son pobres, sino ciertas personas en sus especificidades. Si no se presta atención a la distribución de la pobreza entre los miembros de la familia se omitirá la delicada situación que las mujeres, los niños, los adultos mayores o los enfermos crónicos pueden tener. Lo ideal es pensar siempre en términos de detalles específicos de los sujetos a quienes se atiende, como el género, condición socioeconómica, la edad, la condición de salud física y mental (personas con capacidades diferentes), pertenencia a una etnia –y dentro de esta pertenencia, de nuevo considerar la edad y el género–. Mientras más detalles de la población se tomen en cuenta, nos encontraremos mejor preparados para atender a la población con vulnerabilidades específicas.

Vulnerabilidades familiares. La familia y el parentesco son el ámbito primordial en la construcción de las relaciones de género, y por tanto de las vulnerabilidades en esta materia. En algunas comunidades indígenas se muestran altos índices de alcoholismo, drogadicción, robos, incesto, violencia intrafamiliar. La atención fraccionada a estos fenómenos sólo puede terminar en el abandono de proyectos gubernamentales. Incluso, la preferencia por los primeros tres problemas (alcoholismo, drogadicción y robos) elimina los factores humanos, de relaciones de poder de género que implica abusos sexuales generacionales y de sometimiento de quienes tienen menos elementos para elaborar esas experiencias (las mujeres, las niñas y los niños).

Así, una atención integral a la familia, con énfasis en los más vulnerables, puede ser el elemento de prevención más eficaz de otras problemáticas que se convierten más tarde en un asunto de toda la sociedad. Sobra decir que en esta

comunidad existe también la marginación socioeconómica y étnica, que se suma a las vulnerabilidades de los sujetos inmersos en esta ya frágil red social. Esto implica que la atención que se asuma deberá considerar las particularidades culturales y las necesidades vitales inmediatas de los miembros de esta comunidad.

En Chihuahua conviven tres culturas diferentes: la **“mestiza”**, la **indígena** y la **menonita**. En épocas de heladas y sequías en el estado de Chihuahua, quienes más sufren son los indígenas tarahumaras: van con su traje tradicional aun a pesar del frío. Son también la población que presenta una tasa más elevada en los casos de alcoholismo, desempleo, violencia intrafamiliar, embarazos no deseados, riñas y enfrentamientos callejeros, incestos y asesinatos, entre otros. Sus particularidades culturales han dificultado la acción del gobierno para paliar estos problemas. En las comunidades urbanas, son las mujeres tarahumaras quienes organizan y colaboran en la limpieza de la colonia. (En la sierra, los gobernadores tarahumaras son todos hombres, por lo que se requiere que sean hombres de Protección Civil quienes vayan a trabajar con ellos cuestiones de protección civil, procesos democráticos y equidad de género).

Para este grupo se han implementado programas federales y estatales y de organizaciones civiles, pero sin los medios y esquemas adecuados. Han bajado de la sierra por el deterioro ecológico y emigrado a una cultura ajena. Pero tienen dificultades para ser aceptados, integrados y auxiliados (tanto por la comunidad como por la autoridad). Las mujeres indígenas son reacias a que un médico varón mestizo las atienda, por lo que presentan mucho cáncer cérvico-uterino. La mujer rarámuri vive sometida al hombre. Él le pega, la maltrata, la mata, y nadie se da cuenta por lo aislados que viven en la sierra. No practican control natal y las mujeres tienen muchos hijos. Hay también costumbres rarámuris que se han convertido en fuente de muchas situaciones que los vulneran en todos sentidos. Tienen muchas celebraciones, en las que beben tesgüino, o maíz fermentado, hasta embriagarse por días. En ocasión de esas fiestas “se dan muchos casos de incesto, pues quedan tirados y tienen relaciones sexuales con quien esté junto a ellos. Al pasar esas fechas son comunes los celos y las riñas por ese mismo motivo, recrudesciéndose la violencia y los asesinatos. Esto ocurre más en las comunidades rurales.

Pero también hay casos de integración, como el de una joven que estudió enfermería y ahora atiende en su comunidad. Ella es promotora de programas de salud reproductiva y de prevención de enfermedades; atiende partos y trabaja con mujeres para prevenir el cáncer cérvico-uterino y de mama. A este programa se ha integrado una antropóloga para llevar a los indígenas lo que ellos requieren y respetar la identidad cultural.

Los **menonitas** son otra comunidad cuyas particularidades culturales han implicado reacomodos en las políticas locales. Hay rivalidades entre los mestizos y los menonitas por el uso que estos últimos hacen del agua (riego indiscriminado) en una zona carente de este vital líquido. Las diferencias entre las casas de los menonitas, por un lado, que son grandes construcciones donde tienen su vivienda y bodega a la vez, además de la vastedad de sus terrenos, contrasta enormemente con las dimensiones de las habitaciones de los mestizos comunes y de las chozas mínimas urbanas y rurales de los tarahumaras, son factores que promueven la rivalidad y la hostilidad entre las culturas.

La mayoría de los menonitas sólo termina la escuela primaria. Su sistema educativo es más bien práctico: el niño se va al campo con el padre. La niña muy pronto se queda con la madre en la cocina, aprende a cuidar a los animales y los árboles frutales. El repliegue de las mujeres menonitas detrás de los varones, en la vida pública y privada, ha sido también un factor difícil de manejar, pues no hay posibilidad de introducir campañas sobre salud reproductiva y anti-concepción, y la defensa férrea del pueblo menonita de la diversidad cultural promueve y fortalece a la vez la inequidad de género y la marginación de las mujeres. De hecho, no están de acuerdo con que les den esos cursos.

Ahora los menonitas ya aceptan la intervención policiaca en sus comunidades y cierta apertura a las autoridades civiles. Los menonitas han sido reticentes a aceptar la atención de salud por plantear un conflicto con sus creencias religiosas. En el tema de manejo de riesgos y desastres, la UPCM les empezó a dar capacitación en primeros auxilios y control de incendios porque ellos no acudían a las autoridades de la estructura de Protección Civil y se exponían a muchos riesgos: la comunidad tiene grandes pacas de forraje y en ocasiones se les incendiaban e intentaban apagar el fuego entre ellos, sin protección ni equipo, exponiéndose a tragedias mayores.

Fuente: Entrevistas, Chihuahua, 2006.

Mujeres como agentes económicos

Las primeras políticas que se dirigieron hacia las mujeres las concebía como esposas y madres; los proyectos que se impulsaron fueron los que buscaban darles capacitación en economía y habilidades domésticas, en educación nutricional y motivarlas a la planificación familiar. Esto implicaba un enfoque asistencialista, el cual se modificó hasta comprender que las mujeres son *agentes económicos*, por lo que ya son destinatarias de proyectos productivos (proyectos agrícolas, factorías orientadas a la exportación y microempresas). Ahora se sabe que se deben orientar las políticas de salud de la familia y de cuidado del ambiente hacia ellas (pues son las mujeres quienes se encargan del cuidado de la salud de los miembros de su familia y de preservar los recursos familiares y colectivos del entorno en el que habitan).

Sin embargo, contemplar a las mujeres como agentes económicos debe ser una constante que condicione las actuaciones de quienes atienden los procesos de desarrollo, por ejemplo, la Protección Civil. En momentos de implementación de estrategias de alivio a la pobreza (especialmente en la recuperación y reconstrucción), lo más común es crear programas de obras públicas para los hombres y proyectos de artesanía para las mujeres (panadería, costura, o, a lo más, economía doméstica); “la diferencia entre ellos es que se supone que los primeros crean empleo, mientras que los segundos sólo generan ingresos”. Por ello, además de hacer “programas diferenciados para mujeres”, éstos deben tener una perspectiva de desarrollo humano sostenible que conduzca a una reducción de la brecha entre hombres y mujeres (Kabeer, 2006:3). Es importante investigar las necesidades de las mujeres, y no dar por sentado que conocemos cuáles son éstas. Esto evitará que caigamos en el asistencialismo y que en verdad construyamos un desarrollo sostenible.

*Propuestas para incluir **procesos democráticos** en el desarrollo y la GIRD*

- Para democratizar se requiere invitar e involucrar a todos los actores implicados en los procesos de construcción de vulnerabilidades y riesgos, así como a quienes están interesados en conocer y amainar las amenazas, a las tareas diarias de las labores de Protección Civil, para que asuman la parte que les corresponde en la construcción de una sociedad cada vez más segura.
- Las capacidades diferenciadas que presentan los miembros de una comunidad (jóvenes varones, jóvenes mujeres, amas de casa, mujeres profesionistas, campesinos, comerciantes, profesionistas, adultos mayores) pueden ser de mucha ayuda en la construcción de una sociedad cada vez más consciente. Por ejemplo, las y los adultos mayores pueden contribuir a elaborar la memoria histórica de los desastres y fenómenos que han ocurrido en la localidad, información básica para tomar medidas de planeación y mitigación con base en las experiencias previas.

- Diseñar planes y programas específicos para abordar las diferencias culturales y situacionales de los grupos en las comunidades, con el fin de atender mejor sus necesidades. El reconocimiento de la tolerancia es saber valorar y respetar positivamente las diferencias como una ética de convivencia humana (Lagarde, 2005:311).

En los ejidos se registran casos de violencia familiar. La mayoría de los casos de violencia familiar implican a un varón alcoholizado, y los conflictos por lo general se presentan en las noches. Las fiestas familiares, como las bodas o los “quince años”, son momentos que pueden derivar en riñas y generar heridos, por eso las reuniones masivas o de colectividades deben tener un permiso del ayuntamiento para que éste canalice una patrulla y mantenga vigilancia periódica en el lugar especificado.

Fuente: Entrevistas en Tamaulipas, 2006.

Propuestas para respetar y hacer cumplir los Derechos Humanos de las mujeres

Los derechos humanos de las mujeres no se cumplen cabalmente en las actividades de protección civil y la gestión integral del riesgo de desastre, por lo que se debe atender lo siguiente:

- Los derechos económicos y sociales de las mujeres pueden ser violados u omitidos en el proceso de gestión del riesgo si las políticas de prevención, mitigación, asistencia y reconstrucción no benefician explícitamente a las mujeres y a sus dependientes, para lo que se requiere monitorear el grado de acciones tomadas a favor de éstos.
- Se requiere revisar las normas vigentes e incorporar la perspectiva de equidad de género en aquellos campos donde hubiere omisión del tema (la omisión es otra forma de violación de los derechos humanos).
- El derecho a la salud se viola cuando los esfuerzos en la asistencia no atienden las necesidades físicas y mentales específicas de las mujeres a lo largo del ciclo vital, y especialmente en situación de desastre.
- Los derechos civiles y políticos de las mujeres se violan si las mujeres no pueden participar de forma autónoma y plena en todos los niveles de toma de decisión en asuntos relacionados con las medidas a tomar durante toda la gestión integral del riesgo.
- El derecho a la seguridad se viola cuando las mujeres y las niñas son víctimas de una violación, abuso sexual o de otra forma de violencia antes y después de los desastres
- Los derechos laborales de las mujeres no son reconocidos cuando no se les asignan las mismas oportunidades o acceder a los puestos o a los salarios ofrecidos a los hombres y para mantener sus cargos y salarios en caso de embarazo.

- Se requiere implementar una legislación que asigne responsabilidades y rendición de cuentas a todos los actores implicados en las políticas de gestión del riesgo de desastre con respecto a la transversalización de la equidad de género.
- Se debe proteger, fomentar y asegurar el derecho de las mujeres a la seguridad de la tenencia de la tierra y de las viviendas, como parte de la reducción de las vulnerabilidades, para lo cual se debe explicitar en la legislación que tanto las mujeres como los hombres se reconocen como jefes de familia para recibir apoyos, otorgar títulos de propiedad y para todo tipo de compensación material o financiera durante la rehabilitación y/o reconstrucción.
- Evaluar casos de poligamia, violencia familiar y otros para decidir casos especiales.

3 Estructura y funcionamiento de las unidades municipales de Protección Civil y unidades estatales de Protección Civil desde el enfoque de la GIRD y la equidad de género

La estructura y funcionamiento de las labores de las unidades de Protección Civil son un espacio para la inclusión de la equidad de género. Existen experiencias (aún escasas) en todo el país de mujeres voluntarias externas que trabajan en la estructura de Protección Civil: en las brigadas de comunicación y prevención de incendios como mujer bombero (a pesar de que el equipo sea pesado), mujeres radio-operadoras, médicas, enfermeras, conductoras de ambulancias, mujeres policías, e incluso directoras de unidades de protección civil.

Funciones de una unidad municipal de Protección Civil: coordinar, implementar, elaborar y operar el sistema de Protección Civil a través del programa operativo anual de Protección Civil y de los planes de contingencia municipal específicos, en forma conjunta con el Consejo y las dependencias involucradas en dichos planes. (Incluir mecanismos de participación comunitaria con capacitación, más extensos y efectivos).

Perfil que debe tener un o una directora de unidad municipal de Protección Civil: capacidad de liderazgo, vocación de servicio, afabilidad, tolerancia física, destrezas físicas, cultura en general, capacidad en la toma de decisiones, criterio para la toma de decisiones, capacidad para trabajar en equipo, habilidad para trabajar bajo presión, estabilidad, emocional, capacidad de análisis y solución de problemas, capacidad para relacionarse con autoridades de diferentes niveles jerárquicos, versátil y flexible, confiabilidad, tolerancia a la frustración, juicio crítico.

DGPC

También hay directores de unidades municipales de Protección Civil con una formación ejemplar. Por ejemplo, existen aquellos que llevan trabajando más de 13 años en temas relacionados con los riesgos y desastres; voluntarios de la Cruz Roja, maestros en meteorología y pilotos aviadores. Pero lo más importante es que tienen interés en su trabajo, y en su equipo hay personas

con experiencia previa, es decir, que muchos de los empleados de base de la administración anterior han sido ratificados por un nuevo director, lo que ha permitido que las unidades municipales avancen en sus actividades y programas sin dificultad, y que su formación sea progresiva. Empezar de nuevo en la formación del personal cada vez que se cambia una administración (tanto en temas de género como de protección civil) es un costo que puede ser enorme para la sociedad en su conjunto.

También es necesario crear y guardar registros históricos de la información sobre los desastres y las acciones de respuesta ejecutadas por la UMPC (estadísticas desagregadas por sexo), para que estén disponibles y en buen estado para quien necesite revisarla, y sobre todo para que la administración siguiente pueda aprovechar la experiencia y no se pierda con cada cambio de gobierno, independientemente de la orientación política o de grupo que éste tenga.

Es común que los directores de las unidades municipales sean también comandantes del Cuerpo de Bomberos, pero hay casos en que ni siquiera se cuenta con un cuerpo de bomberos y el director de Protección Civil se encarga de las tareas que estarían destinadas a esta área, pero sin tener camión de bomba, uniformes o cascos de protección: esto es, no existe lo mínimo para preservar la seguridad de él y los voluntarios que le apoyan. Lo ideal es que las funciones de Protección Civil y del Cuerpo de Bomberos se separen, garantizando en todo momento la seguridad y los recursos necesarios para un desempeño eficiente y digno. Por ello debe distinguirse entre lo que son las labores del Cuerpo de Bomberos de las tareas de la Dirección de la Unidad de Protección Civil Municipal: “El trabajo de Bomberos es totalmente operativo. Protección civil tendría que ser la coordinación y planeación de todos los equipos de prevención y emergencia del municipio”. “Ser bombero es más maña que fuerza. En una competencia sobre la práctica de maniobras que se hizo, retamos a un bombero fornido con una mujer voluntaria, que implicaba jalar mangueras, conectarlas al camión, mover escaleras en el hombro, y la mujer le ganó”.

Entrevistas con directores UMPC. 2006

En cuestiones de género somos ignorantes. Es la cultura la que nos detiene (para entender el género). Incluso la cultura de los otros nos detiene (la de los indígenas o menonitas): reflexionando sobre la relación entre el manejo de riesgos y desastres y la equidad de género.

Funcionario de Seguridad Pública

Propuestas para mejorar el desempeño en las UMPC

- Superar la percepción de que el trabajo de Protección Civil es sólo de atención reactiva a emergencias, y adoptar un enfoque integral mucho más preventivo y vinculado con el desarrollo, como el de la gestión integral del riesgo de desastres.
- Combatir la percepción generalizada de que la formación de un Consejo de Protección Civil a nivel municipal y estatal genera gastos a la tesorería pública local.

La dedicación en tiempo para las sesiones, la implementación de planes y la designación de autoridades específicas para que lidien con los problemas generados en torno a las contingencias, son inversiones en la localidad. La gestión integral del riesgo de desastre es una inversión, no un gasto.

- Se debe de incorporar a más mujeres en la estructura de Protección Civil y no sólo destinarlas a tareas administrativas y secretariales. La ausencia de ellas en estas estructuras responde a prejuicios de género sobre los roles, las capacidades y las actividades que corresponden a las mujeres y a los hombres. Todas y cada una de las tareas pueden y deben ser desempeñadas con capacitación tanto por mujeres como por hombres. Las capacidades distintas también pueden ser aprovechadas.
- La profesionalización en la Protección Civil es un elemento importante para su función prioritaria de potenciación del desarrollo a nivel local y regional. La profesionalización se refiere no sólo a un grado académico, sino también al reconocimiento de la experiencia de años en la materia, porque “en la protección civil, improvisar mata”.
- Para que la atención se dé en las mejores condiciones y con más eficiencia, es menester ofrecer un salario justo y condiciones dignas de trabajo para los cuerpos de seguridad, bomberos, salud, protección civil y demás personal en los espacios de gestión del riesgo de desastre. No es suficiente la capacitación, se requiere mejorar sus condiciones de vida.
- Cada director de una UMPC debe tener realmente participación en la toma de decisiones, diseño o planeación estratégica de la Protección Civil y del desarrollo local, y no restringirse a una función operativa y técnica. Para ello es necesario obtener el reconocimiento pleno del presidente municipal, para que coordine las acciones de prevención, auxilio y rehabilitación y reconstrucción del conjunto de integrantes del Consejo Municipal de Protección Civil.
- Esto debe reflejarse en la asignación de un presupuesto para la capacitación del personal, salarios, infraestructura (un espacio adecuado de trabajo para oficina y equipo de cómputo), herramientas (arneses, motosierras, aspersores, extinguidores), equipo, vehículos y programas. El director de la UMPC y su personal deben formar parte de la nómina del ayuntamiento y percibir un salario digno, que les permita la plena dedicación a sus funciones.
- Los problemas laborales de las UMPC pueden resolverse estableciendo un reglamento interno de trabajo que estipule claramente los horarios de trabajo, las responsabilidades y las guardias, entre otras cuestiones de orden.
- Todo el personal operativo de campo de PC municipal debe tener seguro de vida y de accidentes, incluyendo a las y los abogados que salen constantemente a campo a revisiones en las comunidades y con las distintas instancias del Consejo Municipal de PC.
- La carencia de recursos monetarios puede paliarse si se fortalecen vínculos interinstitucionales y con la comunidad. Por ejemplo, puede invitarse a las y los alumnos de las universidades y escuelas cercanas para hacer su servicio social en protección civil. De esta

forma, se aprovecha el capital humano local y se fomenta una formación integral de seguridad a las y los ciudadanos.

- Un regidor o regidora de Protección Civil debe ser, cuando exista, un enlace permanente y comprometido de trabajo con la UMPC y el CMPC para la gestión, diseño e implementación de programas estratégicos de prevención, mitigación y recuperación, siempre con una perspectiva integral y de equidad de género.
- Se debe intercambiar y recuperar la experiencia exitosa de otros profesionales en la materia. Por ejemplo, los comités municipales de Salud deben involucrarse con los de Protección Civil, pues los actores son casi los mismos y los beneficiarios también.
- Un municipio debe dar las condiciones necesarias para contar con su Consejo Municipal de Protección Civil y su Acta Constitutiva, su Reglamento de PC Municipal, Atlas de Riesgos, Planes de Contingencia (para las distintas temporadas y actividades importantes masivas en el año).
- En la Unidad Municipal de Protección Civil debe fomentarse el respeto y la tolerancia a la diversidad de ideas y de preferencias sexuales diversas. La homofobia es una práctica que debe erradicarse en toda dependencia de atención y servicio a la población.

Protección Civil y desarrollo local. Un director municipal de salud manifiesta que las situaciones de riesgo son situaciones de desigualdad social muy profundas, difíciles de analizar y resolver si no se ven de fondo.

Existen mujeres y hombres pescadores que viven en las márgenes de los ríos, en zonas rurales cercanas a grandes complejos de actividad industrial donde hay contaminación de suelo, aire y agua; ambos muestran un envejecimiento prematuro, pérdida de piezas dentales, enfermedades vinculadas con agua contaminada o el mal manejo del agua, marcas en la piel por intoxicación, casos de hepatitis mal atendida, enfermedades gastrointestinales. Las Casas de Salud rurales atienden una vez al mes con un doctor para dar consulta, que sólo da receta sin medicamentos; la población tiene que conseguir recursos para comprar medicinas, pero la pesca que realizan a diario es de autoconsumo y no les alcanza para vender, y si venden es para pagar la gasolina de sus lanchas. Algunos tienen seguro popular, pero muchos no lo tienen y desconocen su existencia. Muchos niños y jóvenes no estudian por lo aislados que están y por la lejanía de las escuelas, así como por el costo de la gasolina de las lanchas propias o rentadas que utilizan como transporte. Aunque son comunidades de pescadores, existen mujeres y niños que no saben nadar, situación que los vuelve vulnerables en cualquier inundación.

Personal de una UMPC reconoce su función de coordinación en el desarrollo de la localidad, a pesar de las carencias de personal y de capacidades. “De hecho hacemos esa función porque somos una dependencia que canaliza todas las necesidades de la población a diferentes dependencias. Si vemos alguna anomalía en el ambiente, lo que es negocios, lo canalizamos a reglamentos de espectáculos; si es construcción, lo canalizamos con desarrollo urbano; si es algún problema ambiental, pues con ecología; si es vivienda, con el instituto de la vivienda”.

Hay municipios conurbados que no cuentan con un Cuerpo de Bomberos propio ni con Cruz Roja municipal: los servicios de municipios o de la ciudad capital cercanos han absorbido su capacidad de autonomía y despliegue de un Sistema Municipal de Protección Civil autónomo. Ello puede provocar que el gobierno del estado ubicado en la ciudad capital no les dé recursos y equipamiento suficientes, ya que supuestamente asumen sus funciones, pero los vuelve dependientes de la ayuda externa, en vez de que sean gestores para disminuir sus propios riesgos de desastres.

Fuente: Entrevistas en visita de campo, 2006

4 El Consejo Municipal de Protección Civil y el Consejo Estatal de Protección Civil dentro del enfoque de la GIRD y la equidad de género

Propuestas para mejorar la operación de los consejos de Protección Civil

- Los consejos municipal y estatal de PC deben sesionar con frecuencia y no solamente las dos veces al año reglamentadas. Esto dará sistematización al trabajo de PC y logrará implicarse realmente la gestión de riesgos en el diseño e implementación de estrategias de desarrollo y de equidad de género.
- Los directores municipal y estatal de Protección Civil deben sesionar periódicamente con el conjunto de miembros del Consejo Municipal de PC para prevenir riesgos detectados en las comunidades, y no sólo hacerles reportes de novedades semanales o mensuales.
- Las UPCM deben tener facultades para sancionar a quienes generen riesgos y no los corrijan. Los recursos presupuestarios deben tener una continuidad legalizada por Cabildo o instancias superiores, para evitar que con cada cambio de gobierno se pierda la continuidad de programas por no tener recursos asignados a través de un fondo permanente para el trabajo preventivo, de mitigación y de educación y capacitación.
- Hay que educar y concientizar a todas aquellas personas que ocupan zonas de alto riesgo y brindar alternativas más seguras antes que sancionarlas, al igual que a aquellas que no tienen o no siguen su programa interno de protección civil preventiva que reduzca los riesgos internos y externos que deben atender y eliminar.
- El Consejo Municipal o Estatal de Protección Civil puede crear diversos consejos *ex profeso* entre sus miembros para temas que requieren atención especializada, al tiempo que se realiza una coordinación general. Por ejemplo: comités de prevención de accidentes carreteros y balnearios y lugares de asistencia masiva de personas, consejos de desarrollo rural sostenible contra sequías e incendios forestales, comités de combate a los delitos ambientales, comités municipales de la mujer con miras a la equidad de género en los municipios, entre otros.
- La protección civil y la seguridad es un derecho de la ciudadanía. Por esta razón, la población debe exigir a sus autoridades una mejor estructura y funcionamiento de las UM de Protección Civil y de los consejos de PC.

Instancias de mujeres y de las familias

- En los municipios y estados existen instancias municipales de las mujeres e instituciones como el DIF municipal o estatal, dedicadas a cuidar que se cumplan los derechos de las mujeres, a erradicar la violencia intrafamiliar, a la salud sexual y reproductiva o a temas que incluyan la defensa de los derechos de grupos vulnerables, los cuales deben

ser miembros invitados y/o permanentes del Consejo de Protección Civil para incorporar la perspectiva de la equidad de género en cada decisión que se tome, en el diseño y ejecución de los planes de contingencia de temporadas y en reuniones de presentación de resultados de los mismos, igual que en la elaboración y actualización de los Atlas de Riesgos locales y regionales, que permitan ubicar correctamente las zonas en donde se sitúan los grupos de población más vulnerables.

- El DIF y otras instituciones municipales de las mujeres trabajan muy cercanamente con las necesidades psico-socioculturales de la población, por lo que deben ser un puntal para las acciones con la población en materia de prevención, mitigación y erradicación de riesgos con equidad de género, y ser incluidas en todas las reuniones de planeación estratégicas y operativas de protección civil.
- Estas instancias deben tener capacitación para su personal y contar con su propio plan de contingencia interno, que reparta funciones y responsabilidades en caso de una eventualidad.
- Para paliar problemas de bajo presupuesto, las instituciones para las mujeres pueden auxiliarse de programas de servicio social de las universidades locales, para hacerse de personal que trabaje con grupos vulnerables en situación de riesgos de desastres y de violencia familiar, como adultos mayores o mujeres y niños.
- El DIF también puede impulsar la formación de dependencias de atención local para víctimas de la violencia y abuso sexual. También pueden instaurarse, a nivel municipal o estatal, procuradurías de atención a menores y mujeres y centros de atención a víctimas de la violencia y abuso sexual, para abordar los problemas de menores de edad, mujeres y adultos maltratados.
- En instituciones como el DIF (donde las mujeres son mayoría), los hombres no sólo deben ser vistos como choferes o cargadores; debe aprovecharse el potencial humano de todos, sin estereotipos o prejuicios de género.

Policía

- La Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigaciones pueden ser invitados y como puntos de apoyo, ya que ellos tienen mucha tecnología de punta.

A nivel municipal, son más hombres en las autoridades municipales, y también en las unidades de Protección Civil. Sin embargo, hay una honrosa excepción de un trabajo sistemático para incluir la equidad de género y la transversalidad en el trabajo cotidiano con la población en Chihuahua; desde hace ocho años se emitió una convocatoria para reclutar jóvenes mujeres en el cuerpo de policías. Desde entonces ha habido un trabajo constante de capacitación, entrenamiento y promoción de las mujeres en esta dependencia. Se les ofrecen guarderías y son promovidas a pue-

tos de planeación y dirección, pero también se encuentran en actividades de operación con los varones y reciben el mismo entrenamiento. Seguridad Pública tiene 270 personas, 20 por ciento son mujeres. “Es un tabú que las mujeres no pueden estar en operativos: se requiere más maña que fuerza”. En esta dependencia quieren hacer la policía de la mujer: mujeres en patrullas para cuidar a las mujeres. Se les apoya si quieren estudiar también. Las mujeres de la comunidad las ven con admiración. Las mujeres y los niños se sienten más en confianza para contarles sus problemas a ellas. Hay, sí, hombres que no quieren que ellas les ayuden, porque piensan que no pueden y piden que se llame a un hombre. Sin embargo, a las mujeres les asignan tareas riesgosas igual que al resto de los compañeros.

Ejército y Sector Naval Militar

- Los reparos para incorporar la equidad de género en las fuerzas armadas en lo general son muy grandes. Sobre la contratación de personal femenino, hay un número de plazas para mujeres establecido estructuralmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, razón por la cual supuestamente no puede haber más mujeres. Por eso se requiere un esfuerzo sistemático y real para la incorporación de la equidad de género en este ámbito.
- Ello requiere modificar estructuras administrativas y físicas de sus instalaciones, como en la Marina, por ejemplo, donde los barcos no tienen espacios con diseños especiales para las mujeres; y hay quien plantea que sería costoso dar una capacitación especializada a los hombres para que pudieran convivir con las mujeres en los barcos. Pero esto sólo refuerza la convicción de que es necesario redoblar esfuerzos para *transversalizar* la equidad de género también en las fuerzas armadas.

La **Secretaría de la Defensa Nacional** (Sedena) dispone, en relación con el Plan DN-III-E, de recursos humanos, servicios médicos y de enfermería, vehículos y logística para apoyar las tareas de prevención, auxilio y recuperación. En el país existen sectores militares especializados en el servicio médico militar donde trabajan las mujeres, especialmente en las divisiones de enfermería, medicina de especialidades, trabajadoras sociales, químicas, psicólogas y en las tareas administrativas.

Una mujer Mayor Médica Cirujana puede tener bajo su cuidado a cuatro mil hombres del Batallón Operativo de Armas. Esta doctora tiene como asistente a un médico camillero hombre, aunque el único problema que tiene es cuando los pacientes tienen enfermedades venéreas y no van con ella porque les da vergüenza consultarla, pero ella entonces solicita al médico asistente que los persuade de que no deben sentir timidez. Del mismo modo atiende a los familiares de los militares, esposas, hijos, padres y madres. Ella (junto con una médica dentista que atiende a la misma población) tiene un rango militar y se le respeta por ello. Afirma que más allá de ser mujer u hombre, no hay discriminación hacia ella, pero el tema de la atención a las enfermedades venéreas ya indica que los prejuicios de género pueden llegar a ocasionar un grave problema de salud pública.

El **Sector Marina** tiene seis unidades de trabajo: a) evaluación y daños, b) vigilancia y seguridad, c) salvamento y asistencia, d) servicios vitales y equipamientos y bienes, e) receptor de alimentos y artículos varios,

f) sanidad e intendencia y g) reserva. De todas, sólo en la unidad de sanidad e intendencia es donde existen plazas para personal femenino en forma mayoritaria, con trabajadoras sociales, médicas, enfermeras, psicólogas, biólogas y personal administrativo. En el Plan Marina Chiapas, 85 por ciento fue realizado por hombres y 10 por ciento por mujeres; 120 mujeres se trasladaron a los albergues temporales para realizar tareas de sanidad e intendencia: salud, trabajo social y servicio de cocina. Las mujeres se responsabilizaron de medir y organizar los medicamentos, elaborar informes administrativos y documentales de las actividades realizadas por el sector marina en la zona; los hombres organizaron las despensas, las descargaron y las entregaron.

Cada **Sector Naval Militar** atiende regionalmente a varios estados. Hay muy pocas mujeres (por ejemplo, en una sección puede haber hasta 431 miembros y sólo una mujer, siempre médica, comisionada para atenderlos). En el área administrativa de sanidad naval hay más equidad en la participación de los géneros (30 mujeres y 30 hombres trabajando); y en las áreas de salud las cifras pueden incrementar la participación de las mujeres, pero sin equidad de género, pues esto indica que siguen fomentándose las mismas tareas tradicionales –de atención y cuidado a los otros–: puede haber 80 por ciento de mujeres: entre médicas, enfermeras, administradoras, afanadoras. Los operativos y dirigentes del resto de las áreas son exclusivamente hombres.

- La Armada de México comparte información y experiencias con el CENAPRED para actualizar el Atlas Nacional de Riesgos y, a su vez, el CENAPRED comparte con ellos información. En las áreas operativas, el sector naval participa con las autoridades civiles de PC municipal, estatal y nacional para dar alertamientos, apoyar los traslados fuera de la zona de contingencia durante la alarma y el auxilio, y realiza múltiples tareas durante la recuperación, para que los afectados tengan dónde resguardarse, dónde comer y dónde realizar necesidades fisiológicas). El papel que ocupan las fuerzas armadas nos confirma la necesidad de capacitar y transversalizar la equidad de género y la visión integral del manejo de riesgos.

Sector Salud

- En el campo de la salud, es más fácil que los cargos directivos los asuman las mujeres porque son actividades que coinciden con los roles de cuidado que se les han atribuido históricamente.
- La gente que va a operativos de campo en el sector salud son del sexo masculino, con tareas sumamente variadas: captura de animales en la vía pública, verificaciones sanitarias en locales comerciales de giros rojos, fumigación y, en el caso de ambulancias, enfermeros. Sólo las áreas operativas en donde se requiere entrar en contacto con pacientes mujeres, por ejemplo, en la supervisión integral y la detección oportuna de cáncer cérvico-uterino, las responsables son doctoras.

El personal del sector salud en una delegación municipal es de 200 personas, 70 por ciento de sexo femenino: son médicas, enfermeras y trabajadoras del área administrativa. Los cargos directivos tienen mayor inclinación hacia las mujeres, las cuatro estructuras de trabajo importantes están en sus manos: la responsable de enseñanza y capacitación, la responsable de promoción a la salud, la jefa de enfermeras, la responsable de supervisar las unidades médicas y una doctora lleva el programa de salud reproductiva.

5 Trabajo y relaciones familiares del personal de PC y del Consejo PC

Las relaciones familiares del personal de Protección Civil y del Consejo de Protección Civil deben tenerse en cuenta y recibir atención prioritaria, pues debido a la gran dedicación que esta labor requiere se fracturan en muchas ocasiones los lazos afectivos de los profesionales de este campo (se argumenta que las actividades de la protección civil son muy absorbentes, porque no hay privacidad ni descanso, pero hay que encontrar horarios con una adecuada distribución del tiempo entre los integrantes con guardias u otras formas). En ocasiones, las relaciones inequitativas de género, insertas en una cultura machista, contribuyen de manera inexorable a la ruptura de las relaciones de pareja y familiares de los profesionales de la Protección Civil.

Propuestas para mejorar *relaciones familiares* de los miembros de UMPC y Consejo MPC

- Evitar los prejuicios que destinan a las mujeres a desempeñarse solamente en funciones administrativas y secretariales, pues esto reproduce la desigualdad y la exclusividad de las tareas de género masculino, concebidas como distintas de las femeninas. No contratar mujeres por considerar que las tareas son “riesgosas” es discriminación de género femenino.
- En los casos en que haya parejas en los cuerpos militares, deben otorgarse facilidades para que los dos miembros de la pareja puedan estar juntos (o a corta distancia), sin distanciarse por periodos prolongados.
- El personal de la estructura de Protección Civil debe contar con ingresos justos. Los salarios para las mujeres deben ser proporcionales a los salarios que obtienen los hombres en el mismo nivel y actividad.
- Los roles de género pueden modificarse para promover transformaciones en las familias y facilitar la repartición del trabajo entre hombres y mujeres en cooperación mutua para la atención del hogar y el cuidado de la familia, en donde hombres y mujeres realizan tareas del otro género. Esto también facilita que las mujeres puedan salir a comisiones y a “campo” por varios días, capacitando a sus familias para cuidarse sin ellas.
- La capacitación sobre equidad de género puede incluir pláticas sobre el tema a los familiares de los funcionarios. La confianza de la familia y la pareja es fundamental porque “los problemas personales pueden hacer que se dé una mala atención al pueblo”.
- Las pláticas sobre equidad de género con la familia de los funcionarios puede ser un aliante a la transversalización y la inserción de las mujeres en el sistema de protección civil, pues cuando llegan mujeres voluntarias al Cuerpo de Bomberos las esposas de los bomberos se encelan, dicen: “van a estar más con ellas que con nosotras”.
- Otra medida para fortalecer las relaciones familiares de los funcionarios y voluntarios es darles a conocer sus actividades y explicarles en qué consisten, invitar a esposas e hijos a acompañarles en algunos rondines para que conozcan su trabajo diario.

- Debe quedar claro que la Protección Civil no es un espacio de resignación o sacrificio y combate estoico individual, sino de diseño, planeación y estrategia de equipo que puede coordinarse para que no se convierta en una atadura, sino en una labor compartida.
- El tema de control de libido y ética es sumamente importante y delicado, porque en los distintos cuerpos de apoyo a emergencias pueden presentarse casos de acoso sexual hacia las compañeras mujeres, ya sea en áreas administrativas o de atención y rescate. El tema debe hablarse abiertamente en la capacitación sobre el tema e implantarse un código de conducta intachable. Los estereotipos eróticos deben abordarse abiertamente, y esto debe ser el inicio de un código ético de comportamiento para evitar que en el trato a la población se presenten situaciones de seducción con personas damnificadas o en apuros.

En algunas UEPC se les dan pláticas sobre comportamiento ético: se les enfatiza que no deben de profundizar el contacto con la gente para no generar un vínculo afectivo. Es por eso que el personal de Protección Civil cuando va a las comunidades, siempre tiene un espacio para permanecer aparte de la población e incluso comen también en un espacio separado. No sólo hay problemas afectivos, amorosos o sexuales cuando el personal de Protección Civil se involucra con la gente, también se despiertan celos y envidias, pues los acusan de dar trato preferencial al otorgar más atención a unas personas que a otras.

Relaciones de género entre el personal de unidades de Protección Civil y consejos de PC

- La contratación de mujeres en los cuerpos de seguridad o bomberos, agrupaciones ocupadas más bien por hombres, debe hacerse con convocatorias especialmente dirigidas a ellas. Esta convocatoria deberá especificar facilidades de horario (en caso de que tengan familia pueden desempeñarse sólo en medio tiempo o que puedan estudiar y trabajar para superar las brechas educativas en nuestro país entre hombres y mujeres) y de guarderías.
- Es común que la contratación de mujeres se haga más en términos de “ponerlas a prueba”, que asumiendo que se trata de algo que tendrá continuidad y permanencia. Esta “prueba” para las mujeres constituye una disposición negativa que les impedirá una adecuada inserción en los cuerpos de Protección Civil.
- Las mujeres policías pueden (y deben) realizar la revisión y cateo de mujeres detenidas o aprehendidas, pero también deben tener acceso al resto de las actividades desempeñadas en los cuerpos de seguridad. De la misma forma, las actividades administrativas no deben ser vistas como privativas del sexo femenino.
- Los estereotipos de género se rompen y dan paso a nuevas relaciones de trabajo que posibilitan una mejor atención.
- La equidad de género en el trabajo involucra no acosar a las compañeras de trabajo, ni rechazarlas en su desempeño profesional por su pertenencia a un género.

Prejuicios naturalistas sobre el género. Tanto las expresiones contra las mujeres como contra los varones responden más a estereotipos que a nociones basadas en situaciones reales: “Las mujeres son unas personas muy rectas. Nada qué ver con nosotros los hombres”. Otro funcionario no ha escuchado sobre equidad de género, pero habla de la igualdad de las mujeres “aunque sea mujer”, lo cual revela que detrás de su discurso sigue pensando que hay un “pero” que hace que las mujeres merezcan un “aunque” al hablar de la equidad.

“Una mujer no tiene por qué ser discriminada. Al igual que un hombre, creo que tenemos los mismos derechos... bueno, somos personas (...) en la medicina a nivel de enfermería lo estamos viendo, la enfermería era una profesión cien por ciento de enfermeras. Ahora vemos a enfermeros. Creo que ha venido a ayudarnos bastante porque no es lo mismo que una mujer en este caso mueva a un paciente a que un hombre nos lo mueva, ¿verdad? Sin hacer menos a la mujer, pero aquí fue un poquito al revés de lo que tenemos en nuestra cultura tan machista todavía el mexicano. El hombre ha venido a ocupar estos espacios con buenos resultados, al igual que en la carrera antes eran más médicos: ahora hay suficientes doctoras y, bueno, desempeñan un papel bastante importante también”.

En relación con las representantes de colonia, las mujeres son más honestas y accesibles para apoyar la entrega de despensas, colchonetas, porque se vigilan más entre ellas y permiten menos actos de corrupción.

El área de trabajo social también requiere la incorporación de varones, que podrían ser muy útiles en el trabajo a la comunidad, especialmente con los hombres de la comunidad. Esto es así porque los hombres piensan que si sólo son mujeres quienes convocan a las asambleas para implantar algún programa o plan, entonces “son cosas de mujeres”, perdiéndose así la oportunidad de trabajar con ambos géneros.

- La equidad de género entre mujeres también es un tema importante que debe ser abordado directamente para eliminar las rivalidades y envidias entre las mujeres, pues entre ellas se impiden el crecimiento dentro y fuera de las oficinas.
- La equidad de género también implica reconocer y valorar las diferentes situaciones de las personas; un ejemplo de ello es que las mujeres adultas mayores viven problemáticas diferentes a las mujeres jóvenes. Las primeras viven siempre con el riesgo de ser despedidas y de no encontrar trabajo porque no hay un reconocimiento a la experiencia y el conocimiento que se gana con los años. Hay que encontrar alternativas para aprovechar esa experiencia. “Existe discriminación hacia las mujeres cuando somos ya mayores: nos traen a una joven para enseñarle y luego a nosotras nos sacan”.
- Hay que aprovechar las capacidades de las mujeres jóvenes. El Comité de Juventud de la Cruz Roja en un estado tiene aproximadamente entre 150 y 200 voluntarios menores de 18 años, 80 por ciento mujeres. Y siempre mandan grupos mixtos a trabajo de campo para evitar abuso u acoso sexual hacia las chicas de parte de la población masculina.
- En actividades de rescate, las mujeres pueden desempeñar también tareas como rapel, salvamentos en pozos, subir árboles. Supuestamente, no las mandan a estas actividades porque no tienen la preparación física, pero eso se logra con entrenamiento.
- Debe supervisarse que las zonas de grupos socioeconómicos más vulnerables tengan acceso a todos los programas que impulsen la equidad de género, puesto que se trata de re-

saltar la relación entre la inequidad y un proyecto de desarrollo local integral. Por ello, no sólo deben fortalecerse programas en ámbitos urbanos o los que están más cercanos a vías de comunicación, sino extender los esfuerzos a las zonas más alejadas.

- Entre los miembros del Consejo Municipal, debe darse capacitación mutua de cuestiones integrales de manejo de riesgos y de desastres, como de equidad de género y la eliminación de la violencia y la discriminación hacia las mujeres y otros grupos sociales.
- El tema de la violencia intrafamiliar es un asunto de Protección Civil porque la violencia somete a las mujeres e impide su plena incorporación a la vida productiva y política de una comunidad, minando su potencial de desarrollo y generando grupos vulnerables en mayor medida. Hay que animar a las mujeres a denunciar, sosteniendo un sistema de protección y acción efectiva en contra de la violencia hacia ellas.
- “Educar a los hijos sin violencia es la mejor forma de evitar reproducir los estereotipos de género.”

La Dirección de Asuntos de las Mujeres y Grupos Vulnerables de un municipio del sur del país tiene una Coordinación de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar (PREVIN), que hace trabajo de campo y sale a dar en las escuelas y comunidades pláticas informativas sobre el manejo de la violencia, cómo se da, cuáles son los tipos de violencia, su círculo, cómo prevenirlo, a qué lugares acudir, planes de seguridad que tiene que llevar a cabo la mujer cuando ya está viviendo la violencia, los pasos que debe de seguir. En el PREVIN se brinda terapia psicológica y cuentan con una abogada, una médica y una trabajadora social. Sin embargo, no conocen el Consejo de Protección Civil Municipal, no han capacitado a ningún funcionario de alguna otra institución ni han recibido capacitación sobre Protección Civil. Para atender sus casos de violencia familiar, han realizado convenios con el Registro Civil, con juzgados, con el Ministerio Público, con el Hospital General, con el sector salud, y aunque no sean sus funciones tratan de hacer trabajo integral.

El director de una UPC estatal refiere que en su unidad sí hay paridad de salarios en esa estructura entre los géneros. Sin embargo, las mujeres en esta dependencia sufren de discriminación laboral de género. Una mujer embarazada que ocupa un mando medio afirma que es discriminada porque se le rebajó su salario a la mitad, ya que supuestamente su labor ahora rendiría menos (un lapsus del funcionario: “la mujer embarazada es como las personas que tienen una incapacidad, perdón: una capacidad diferente”).

6 Plan de contingencia por temporada específica o para todo el periodo administrativo del gobierno (municipal, estatal, federal)

En los planes de contingencia se define la organización, las funciones, los recursos y los procedimientos de respuesta específicos para cada fenómeno. Deben ser puestos a prueba y revisados periódicamente, con el fin de actualizarlos y para garantizar que sus procedimientos sean conocidos detalladamente por todas las entidades involucradas. Algunos aspectos de estos planes deben ser conocidos por la población, por lo que se requiere llevar a cabo también programas de información pública. “Los planes de contingencia deben estar basados en los escenarios de riesgo previstos,

es decir, en los estimativos anticipados de las pérdidas y daños potenciales, que permitan establecer la localización estratégica de recursos y los procedimientos de respuesta más adecuados posibles. Por esta razón, la evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo es fundamental también para la elaboración de planes de emergencia y contingencia”. (Structuralia, 2004b:49)

En general, hay tres grandes grupos en los que podemos colocar los planes de contingencia por temporadas. El primero es el que corresponde al plan para todo el periodo administrativo del gobierno municipal o estatal, que es trianual o sexenal, respectivamente. El segundo corresponde a los planes para las temporadas específicas del año (temporada de huracanes, temporada de estiaje o secas y el invernal). El tercero se refiere a los planes de contingencia para Semana Santa y temporada navideña, que usualmente son totalmente operativos.

- Cada tipo de plan de contingencia debe adaptarse a las medidas necesarias para incorporar la equidad de género en cada acción prevista como parte de los objetivos estratégicos; deben atenderse las necesidades específicas de las mujeres de acuerdo con su condición socioeconómica, cultural, religiosa, etaria y de pertenencia étnica, y de aquellos grupos que, por su situación en la vida, pudieran presentar mayores vulnerabilidades.

“Los hombres sólo ven el trabajo operativo y no ven el lado humanitario, que sí ven las mujeres”: los hombres van “sólo a evaluar daños materiales en las comunidades; las mujeres ven a las personas y otros aspectos más humanos muy importantes, de desigualdades”. Por eso es importante que en los equipos de campo las mujeres estén presentes, pues tienen otra mirada más integral.

La Unidad de Protección Civil Estatal en Chihuahua lleva a cabo una política sensible al género y a la diversidad cultural con la población tarahumara radicada en la sierra durante la época de helada: los varones usan “taparrabo”, pero acceden a usar las chamarras y las cobijas que les distribuyen las instancias gubernamentales. Sin embargo, las mujeres no las utilizan, lo que ha llevado a las autoridades a distribuir, conjuntamente con las cobijas, telas calientes para que las mujeres confeccionen sus vestidos y estén protegidas de las inclemencias del tiempo.

En la temporada invernal pasada, 2004-2005, en Chihuahua murieron 583 personas en el estado. Por las campañas de prevención en este año la cifra bajó a 304. Se tiene pensado para este año hacer una campaña a nivel estatal de revisión de “calentones”. La gente responde muy bien a este tipo de proyectos.

Para evitar el dengue en época de lluvias hay un programa que se llama “Patio limpio”, en el que se intenta que la gente no tenga acumulaciones de agua en cacharros, llantas viejas, basura, latas, botellas, para evitar que anide el mosquito que lo transmite. Es un programa que año con año se realiza, y el programa Promoción a la Salud lo implementa con la ayuda de Protección Civil. Las mujeres son las principales destinatarias, ya que son quienes se dedican a la limpieza de los hogares y al cuidado de la salud de los miembros de la familia.

Temporadas de vacaciones. Algunas UPCM dan capacitación en programas como “Programa Escuela Segura”, “Programa Mercado Seguro”, a la iniciativa privada, a los hoteles durante la temporada de vacaciones de Semana Santa e invierno, cuando llegan los llamados *Spring Breakers*, jóvenes vacacionistas canadienses y norteamericanos. “A ellos se les da capacitación para tener sus brigadas, para que sepan cómo van a actuar en caso de situaciones (de riesgo), en este caso primeros auxilios. Sabemos que son jóvenes, que llegan a tomar demasiado, llega a ocurrir un accidente. Entonces, que sepan ellos cómo actuar mientras llegan las unidades de atención pre-hospitalaria, ya sea paramédicos de Bomberos o paramédicos de la Cruz Roja, o de otros hospitales con sus ambulancias”.

7 Atlas de Riesgos

- Se requiere la elaboración de un Atlas de Riesgos Municipales y Estatales (que incluyan los mapas de amenazas, vulnerabilidades y capacidades de la población y el entorno construido), y su constante actualización. No basta que los integrantes de una UMPC tengan conocimiento territorial debido al tiempo y a la experiencia de habitar una localidad; dicho conocimiento debe estar registrado y ser accesible su información para los interesados y miembros del Consejo de Protección Civil.
- Los mapas de riesgo desarrollados por mujeres y hombres de la comunidad pueden identificar problemas y sugerir soluciones, pues son quienes mejor conocen tanto su territorio como los procesos que ocurren en él.
- Se entiende que la elaboración del mapeo se complementa con programas de acción para disminuir vulnerabilidades, así como de medidas de desarrollo, de mitigación y preparación para el desastre, siempre con la perspectiva de equidad de género.
- Todas las dependencias vinculadas por el desarrollo y la protección civil deben contar con Atlas de Riesgos, para que las medidas diferenciadas que tomen sean acordes con las inequidades sociales y las situaciones de vulnerabilidades específicas de mujeres y hombres en las zonas de alto riesgo.
- Un Atlas de Riesgos debe incluir la ubicación de las zonas más amenazadas por peligros en un territorio, la población con mayor exposición y los riesgos materiales (de construcción, ubicación de casas y el escaso acceso a la información). La existencia y ubicación de mujeres jefas de familia, que son particularmente vulnerables en condiciones de pobreza, así como las que son parte de minorías étnicas o raciales. Las responsabilidades que asumen como cuidadoras de los miembros de la familia, la falta de movilidad y el aislamiento social en que se encuentran, contribuyen a la exposición y vulnerabilidad al riesgo.

Módulo II. La equidad de género en la fase previa al desastre, *ex ante*

Los riesgos chiquitos quieren ser desastres cuando grandes

Anónimo popular

Las recomendaciones que se expondrán no se refieren exclusivamente a las unidades municipales o estatales de protección civil (o a la Dirección Nacional de Protección Civil), sino a las y los integrantes de los sistemas de protección civil que conforman cada consejo de protección civil en su ámbito de competencia, es decir, que se adscriben a las múltiples instituciones y organizaciones que trabajan para salvaguardar el bienestar de la población y el territorio nacional.

El principal objetivo de la fase previa al desastre, *Ex ante*, es la reducción y prevención de riesgos. Para ello debemos llevar a cabo acciones que eviten que los riesgos se conviertan en desastres y disminuir sus posibles efectos dañinos. Las principales medidas son: *a)* identificación y análisis de riesgos de desastre, *b)* prevención y mitigación de riesgos, *c)* transferencia de riesgos, *d)* preparación y alertamiento previo inmediato a la emergencia o desastre. Sin embargo, debemos de considerar que aunque la fase previa a un desastre incluye las medidas que se realizan antes de que se manifieste una amenaza, el proceso que genera un desastre es complejo: las acciones que realizaremos después del desastre son también medidas preventivas para reducir o eliminar la posibilidad de un siguiente evento destructor.

1 Identificación y análisis de riesgos de desastres

En esta etapa debemos hacer un análisis en nuestra comunidad sobre lo que piensan las personas, tanto hombres como mujeres, acerca de los riesgos *de* desastre y de los riesgos *por* desastre, así como hacer un cálculo de las pérdidas que incluya la opinión de la comunidad y un cálculo objetivo del riesgo (tomando en cuenta la probabilidad y las pérdidas esperadas). En este punto debemos hacer una desagregación por sexo para asegurar la equidad de género, y un mapa y un registro de la ubicación y características de las personas (sus capacidades y vulnerabilidades, individuales y comunitarias), de las condiciones de los bienes e infraestructura urbana y regional. Asimismo, realizar un registro de la frecuencia, severidad e intensidad de los eventos y desastres, tanto menores como mayores, que hayan ocurrido históricamente en nuestro territorio; y buscar los escenarios de riesgos que tienen la posibilidad de resultar en un futuro desastre.

1.1 Percepción del riesgo y del desastre

La percepción que la población tenga sobre los riesgos que pesan sobre ella es importante, pues si ésta no comprende el riesgo en que vive, no responderá a los llamados para realizar simulacros ni seguirá órdenes de evacuación eficazmente. Por ello debemos otorgar información continua, oportuna y clara para generar conciencia sobre el peligro existente dentro de las comunidades.

Las autoridades municipales, estatales y federales también deben tener información clara y suficiente sobre los riesgos que hay en su comunidad y entender las causas que los originan. Eso permitirá que se destinen recursos humanos y financieros para la prevención y mitigación (siguiendo de forma transversal estrategias de desarrollo más seguras y equitativas) y para prepararse y atender a la población en caso de que el riesgo mal manejado se vuelva desastre.

Por lo general encontraremos incredulidad o creencia de invulnerabilidad ante la amenaza, que generará resistencias para aceptar el riesgo, el peligro o la realidad amenazante. Esto significa que

Experiencias en México

La percepción del riesgo es un asunto complejo cuando algunos grupos de población se asientan precariamente y sin condiciones de seguridad en las zonas de alto riesgo, en barrancas, como ocurre en un municipio en la costa suroeste del país. Por un lado, puede parecer que su percepción del riesgo es casi nula, pero también hay un elemento de cálculo en espera de un desastre que los haga beneficiarios de un programa de ayuda, de reconstrucción, que les legalice la tenencia de la tierra o bien de un programa de reubicación, lo que suceda primero. Varias mujeres y hombres entrevistados pretenden que se les legalice la posesión del suelo donde viven en riesgo, dentro del cauce del río o bajo las líneas de conducción de alta tensión (con riesgo de radiación, descarga eléctrica o un incendio generado por cortocircuito). En ambos casos estas personas no son conscientes de sus derechos ciudadanos y, en vez de ejercerlos y solicitar acceso a un crédito de vivienda institucional de parte del gobierno del estado, entran en la “cultura del damnificado profesionalizado”. A pesar de habitar junto con sus hijos en viviendas edificadas con materiales precarios, no se puede asegurar que tengan pocos recursos, ya que algunas mujeres y hombres invasores poseen camionetas y mobiliario que demuestra un poder adquisitivo superior al que dicen tener. (Fuente: Entrevistas en visita de campo, 2006.)

“Los desastres son una consecuencia de la falta de coordinación de las instancias que dan servicios a las zonas de alto riesgo, la falta de seriedad e indolencia de los funcionarios públicos por hacer cumplir la normatividad; el dejarse influir por las presiones políticas posibilita que se den servicios en donde no se deben dar, y así se legitima la estancia de la gente en zonas de alto riesgo. Existe una gran falta de voluntad por normar y hacer cumplir el marco normativo. En el año de 1998 se hicieron reubicaciones en zonas de alto riesgo en el estado”. Se pudo sacar definitivamente del cauce del río a colonias en la sierra y gracias a la prevención ahora que se presentó un huracán, nadie murió. En las zonas rurales, es necesario asesorar gratuitamente a los autoconstructores, para que construyan con seguridad estructural sus viviendas, que usen castillos y cimientos. (Entrevista a un delegado regional de PC, 2006.)

Un presidente municipal recuerda que 70 años atrás hubo lluvias extraordinarias en la sierra y ya se esperaba que el río bajara destrozando todo con su cauce crecido y que provocara una tragedia igual a la que se generó por un reciente huracán, pero con la deforestación intensa en la zona en vez de tardar días en bajar el agua, ahora sólo tardó unas horas en llegar al pueblo. Reconoce que las “inundaciones son consecuencia de la tala de árboles, de la pérdida de la vegetación, del agotamiento de lo natural y porque su comunidad se encuentra entre dos ríos”.

se niega la posibilidad de que ocurra un evento y se resta importancia a su inminencia, por lo que para poder asumir y enfrentar la amenaza, la información debe ser adecuada y oportuna. Es común que cuando ya hay indicios de un riesgo real, es cuando se busca protección y se abandona la negación, sin embargo, puede ser demasiado tarde para evitar daños. Por todo esto es importante que en la difusión de la información, los científicos, los técnicos y los políticos utilicen un lenguaje común y claro, construyendo a la vez puentes de confianza con la población.

Recomendaciones sobre la percepción individual y colectiva de los riesgos de desastre y por desastre y representación social de los riesgos

- Hacer una revisión del sistema de creencias y de los mitos que existen en las comunidades, y de los desastres y emergencias que se han presentado en la localidad. Trabajar con base en ello y recomodar ese sistema de creencias para apoyar las tareas de la gestión integral del riesgo de desastres.
- Trabajar con las y los adultos mayores, pues algunos de ellos pueden vincular los desastres con el fin del mundo y con castigos divinos. Hay que crear conciencia de que la influencia de los seres humanos ha contribuido al proceso de los desastres, y que el riesgo personal se origina principalmente por no tomar en cuenta las recomendaciones y precauciones sobre lo que les informan las autoridades de protección civil.
- Recabar información sobre la percepción del riesgo entre hombres y mujeres y tomar medidas diferenciadas. La mayoría de las mujeres que tienen a su cargo dependientes (hijos, enfermos, adultos mayores) están más dispuestas a reconocer su situación de riesgo; pero en las zonas rurales e indígenas la opinión de los hombres impera sobre la de su pareja: si ellos se niegan a evacuar y deciden permanecer allí, muchas de las mujeres habitualmente se someten sin defender su opinión. Hay que explicarles a ellas que pueden salir aunque sus parejas opinen de forma diferente.
- Crear mecanismos, instrumentos, programas o comisiones que garanticen la seguridad de los bienes, y hacer una campaña para explicar estas medidas a la población, pues es común que los hombres se preocupen más por proteger su patrimonio y los bienes de la casa.
- Evitar que los conflictos políticos se mezclen con los asuntos de seguridad y aprovisionamiento de la población. Es mejor evitar que crezca un problema de índole político y que no se confunda un asunto de protección civil con el de los intereses políticos o económicos de grupos.
- Una vez ocurrido un desastre, tomar medidas inmediatas de prevención y mitigación, incluyendo el trabajo informativo con la población. Este momento de sensibilización extrema permite tomar medidas que en otro momento parecerían exageradas.

Experiencias en México

Hay que aprovechar el momento inmediato posterior a la emergencia para tomar medidas de mitigación y prevención, porque si pasa el tiempo, las tragedias se olvidan fácilmente. Como dice el dicho: “Mientras el muerto está tendido se le llora. Después, ya nadie se acuerda”. Basta considerar que todos los procesos naturales llevan un ciclo y éste va dando señales, pero no se quieren ver. Igualmente, una mujer mayor de Tapachula reconoce que no debía vivir en el lecho del río: “El río vino a cobrarme la renta”, pero esa conciencia no cambió su forma de vida ni su ubicación, hasta que perdió su vivienda y sus pertenencias con el desbordamiento del río Coatán, en 2005.

Fuente: Visita de campo a Tapachula, Chiapas, 2006.

1.2 Estimación del riesgo de desastre

Este punto se refiere a la estimación objetiva de cálculos del riesgo, que requiere mediciones *cualitativas* y *cuantitativas* de sus componentes. Esto significa estimar las amenazas, evaluar las vulnerabilidades y las capacidades de las comunidades y su entorno construido para resistir y recuperarse. Con ello determinaremos los posibles efectos y las consecuencias sociales, económicas y ambientales asociadas a uno o varios fenómenos peligrosos, en un territorio y tiempo determinado. Si modificamos cualquier elemento (la amenaza o la vulnerabilidad) modificaremos al riesgo mismo. Aquí es importante que evaluemos un *riesgo específico* representativo para una zona, para un grupo social o para un sistema físico particular, en vez de que tratemos de estimar un posible riesgo *total* acumulado para todos los elementos expuestos y para cada una de las amenazas posibles.

Evaluación de la amenaza

La evaluación de la amenaza consiste en *pronosticar* la ocurrencia de un fenómeno con base en el estudio de su mecanismo generador, el monitoreo del sistema perturbador o el registro y mapeo de eventos en el tiempo. No hay que esperar una predicción exacta sobre la factibilidad de ocurrencia de un fenómeno, porque las variables de éste son *subjetivas*, pero si utilizamos métodos cualitativos (como la modelación y simulación probabilística, análisis estadísticos de resultados, mapeos de índices de daño estructural, muestras aleatorias, análisis no lineal estructural), podremos darle una orientación más *objetiva* al análisis del riesgo, especulando menos sobre la ocurrencia del fenómeno.

Cuando un *pronóstico* puede realizarse en el corto plazo se le conoce como *predicción*, ya que determina con certidumbre cuándo, dónde y de qué magnitud será un suceso. Ésta es una práctica fundamental para desarrollar los sistemas de alerta temprana que informen anticipadamente a la población amenazada de la cercanía inminente de un fenómeno peligroso.

Algunas mujeres entrevistadas que vivían en la colonia La Aurora, en Teziutlán, Puebla, informan que “se sintió un temblor la noche anterior al gran deslizamiento del 5 de octubre de 1999”. Ese “temblor” (lo que sería un primer movimiento de tierra en el deslizamiento que sólo se sintió en esa zona), después de varios días de lluvias extraordinarias, podría haber sido un indicador importante del inicio del deslizamiento, pero en los registros oficiales no se asentó esa señal.

(Fuente: Entrevistas realizadas a damnificadas de Teziutlán, Puebla, 2006.)

Evaluación de la vulnerabilidad

Éste es un proceso mediante el cual se determina el grado de susceptibilidad y predisposición al daño que puede tener un elemento o grupo de elementos expuestos ante una amenaza particular, evaluando su capacidad de absorción del impacto y el grado de recuperación en estos elementos. Los elementos expuestos (en interacción) que pueden estar en riesgo y ser afectados por la manifestación de un suceso son: la organización institucional, el contexto social y el entorno construido (redes urbanas y rurales de infraestructura, zonas habitacionales y productivas, servicios y equipamientos, entre otros), así como el medio natural (bosques, selvas, cuencas hidrológicas, biodiversidad, y demás).

La estimación de la vulnerabilidad se relaciona con aspectos múltiples (de género, económicos, territoriales, educativos, culturales) y puede evaluarse mediante índices o indicadores relativos que permitan tomar decisiones y definir prioridades de prevención y mitigación. Entre estos, la vulnerabilidad social es la más compleja de evaluar en términos cuantitativos, por lo que es más común hacerlo en términos físicos; sin embargo, ello no debe impedir nuestros intentos para hacer una estimación. Existe un nivel de vulnerabilidad crítica que indica la carga que puede soportar una comunidad antes de recurrir a un apoyo externo. De hecho, el desastre se presenta cuando esta carga supera la vulnerabilidad crítica.

Propuestas:

- Atender a grupos específicos cuando detectemos el agravamiento de sus condiciones de supervivencia. En particular, las mujeres pueden ser las más pobres y marginadas, las más vulnerables y sensibles a las pérdidas económicas, de familiares, de vivienda, de empleo, de salud física o mental.
- Desagregar la información por sexo es útil para conocer las vulnerabilidades, la exposición y las necesidades específicas de las mujeres y los hombres en situación de riesgo de desastre.
- La información desagregada por sexo debe servir para hacer un registro histórico y estadístico que permita diseñar políticas diferenciadas de acuerdo con las especificidades de los grupos de habitantes, con enfoque de equidad de género.

- Elaborar estadísticas con los datos que se registren de forma desagregada por sexo, generar indicadores relativos y difundir esos resultados analíticamente a quienes toman las decisiones y/o planifican la protección civil. De lo contrario, éstos se pierden y se desaprovecha el conocimiento de la diversidad social.
- Guardar los registros institucionales para darle continuidad a las labores, aun cuando se den cambios en las administraciones gubernamentales.
- Sostener una concepción del desarrollo y el género más integral, y considerar la incorporación de la equidad de género como una inversión para el bienestar de la comunidad (y no como gasto).
- Tomar en cuenta la condición socioeconómica o detectar la situación de las familias víctimas de un desastre, para ver si la jefatura de familia la tiene un varón o una mujer, pues el impacto es diferente: si la jefatura de una familia la detenta un hombre, significa que hay otra persona, su pareja, que aporta su trabajo a la economía familiar; si es una mujer, implica que está sola y que tendrá más problemas para salir adelante.

Experiencias en México

La mayoría de las dependencias y organismos participantes en el Sistema Nacional de Protección Civil no desagregan la información por sexo. Un funcionario de una institución de atención a emergencias a nivel estatal afirmó: “Sería un gasto más para la institución, pues se requeriría de una secretaria que haga las estadísticas”.

Vulnerabilidad de grupos marginados: indígenas. El problema de las heladas en el norte del país es grave: en un solo estado hay más muertos por el frío que el total de muertos por huracanes en todo el país en el año. Los decesos por heladas han disminuido en los últimos años gracias a la disposición de albergues y del reparto de mantas a la población más expuesta, pero hay que enfatizar que pueden tener su origen en complejos problemas sociales. Un porcentaje de quienes mueren son personas de clase media que hicieron un mal manejo de sistemas de calefacción portátil, ya sea eléctrico o de gas, por sobrecarga o intoxicación por fugas; pero otro tanto son indigentes o trabajadores temporales. El problema del alcoholismo está muy relacionado con esto, pues cuando estos hombres están alcoholizados se quedan dormidos en caminos o parques y mueren congelados. Los rarámuris varones son quienes mueren más por hipotermia, pues para bajar de la sierra recorren grandes distancias, muchas veces en estado de ebriedad, y se quedan tirados y mueren. También fallecen hombres del sur del país y de Centroamérica que asisten por temporadas a la recolección de productos agrícolas. En general, durante las heladas mueren más hombres por el frío, la mayoría adultos jóvenes, porque éstos son más reacios a acudir a un refugio temporal. Las mujeres tarahumaras que mueren de frío en la calle es porque están alcoholizadas.

Fuente: Entrevistas en visita de campo, 2006.

1.3 Registro de eventos catastróficos o desastres

Es el registro histórico de la frecuencia, severidad e intensidad de los eventos peligrosos (menores y mayores) que han ocurrido históricamente en un territorio específico, y originado desastres con daños financieros y sociales. Como forma de registro, también se debe realizar un atlas de riesgo con diversos mapas, que permita conocer el escenario de la distribución espacial de los efectos potenciales que pueden causar un suceso en un área geográfica, de acuerdo con la vulnerabilidad de los elementos expuestos (por ejemplo, la población desagregada por sexo, su condición socioeconómica, etnia, edad, entre otros factores que resalten la diversidad social). Estos mapas son fundamentales para diseñar los planes de contingencia en la etapa preparativa para emergencias y para la intervención de la amenaza o la vulnerabilidad, así como para definir procedimientos de respuesta precisos para atender a la población en caso de desastre. (Structuralia, 2004b:33)

Recomendaciones:

- Llevar un registro histórico sistemático, en una memoria escrita, que sirva de antecedente y de guía para diseñar estrategias de acción. Para ello hay que pasar de las bitácoras a los registros históricos en las unidades municipales.
- Las unidades de protección civil deben estar en contacto con la población y atentas a las señales que puedan surgir de sus experiencias y saberes.
- Las mujeres amas de casa por lo general tienen redes sociales que comparten información sobre la comunidad y su historia. Con su ayuda puede elaborarse un registro histórico de los eventos o amenazas. Otro grupo que posee invaluable información para esta labor es la población de adultos y adultas mayores.
- Los registros deben aprovecharse elaborando nuevas campañas de prevención diferenciadas, basadas en la información desagregada por sexo, género, edad, condición socioeconómica, pertenencia étnica, situación política. Por ejemplo, en los accidentes automovilísticos mueren más varones que mujeres (como causas pueden mencionarse situaciones estructurales entre las relaciones de género: la actividad de los hombres tiende a desempeñarse fuera del hogar, o el mayor consumo de alcohol y drogas se da entre los hombres). Durante los fines de semana, los hombres jóvenes son quienes más se accidentan, pues en esos días se llevan a cabo más fiestas.
- Cuando hagamos un mapa para un atlas de riesgo debemos incluir la ubicación y las características de las amenazas identificadas, así como de las personas, incluyendo vulnerabilidades y capacidades diferenciales, información sobre la diversidad social y sus condiciones civiles (jefatura de familia, incluyendo monoparentales, edad, etnia, discapacidad), además de las condiciones de los bienes e infraestructura urbana o regional.

En uno de los estados investigados han aumentado las tasas de muerte por accidentes vehiculares, los cuales suceden por conducir con exceso de velocidad o en estado de ebriedad (mueren de tres a cuatro personas en estos accidentes). Quienes más mueren son los varones jóvenes y los repartidores de pizzas a domicilio. Por ello se requiere una campaña específica para atender a esa población.

Fuente: Entrevistas en visita de campo, 2006.

1.4 Identificación de escenarios de riesgos que tienen la posibilidad de resultar en un futuro desastre

Debemos identificar las amenazas y las vulnerabilidades que existen en nuestra comunidad o región. De hecho, no tienen que ser necesariamente los grandes desastres los que más la afecten, pues la continua manifestación de sucesos menores o moderados puede debilitar de manera constante los recursos humanos y materiales que las comunidades tienen para recuperarse, agravando sus condiciones de desarrollo, su seguridad y su estructura social.

Es cada vez más claro que hay modelos de desarrollo que propician la creación de riesgos, pues aumentan la construcción social de vulnerabilidades en los asentamientos humanos urbanos y rurales porque depredan los recursos naturales y rompen los ciclos naturales autorregulatorios, fomentando también la acumulación de la riqueza y el empobrecimiento masivo de la población, con la correspondiente ocupación del territorio sin condiciones de seguridad física. De igual forma, los eventos peligrosos están teniendo mayor presencia (y más extrema) en el entorno que hemos construido en nuestra sociedad. Esto nos obliga a reconsiderar la forma en que propiciamos el desarrollo de nuestras comunidades. Debemos reorientarlo para no crear desigualdades, evitar la exposición y disminuir las vulnerabilidades existentes y futuras, elementos indispensables para la reducción de escenarios de riesgo.

Un tema fundamental es la tala clandestina (comercial u “hormiga”), pues ésta lleva a la deforestación, que agrava las inundaciones y acelera el escurrimiento de agua de lluvia en los cerros y sierras. Otro rubro que debe atenderse es la constante migración de los hombres por sequías y falta de empleo local; ello ha originado que las localidades queden casi totalmente habitadas por mujeres, niños y adultos y adultos mayores, dependientes de recursos externos. Esta situación los coloca en vulnerabilidad extrema ante un suceso catastrófico, ya que no existe un mercado local de empleo que permita una recuperación autónoma más pronta.

Experiencias en México

Escenario que puede resultar en futuro desastre por falta de obras y servicios, mantenimiento y mitigación. Las tareas básicas para evitar un desastre en uno de los municipios investigados son el manejo de basura, limpieza de canales, desazolve de canales y el mantenimiento preventivo y correctivo en cauces (ríos y arroyos), y cuerpos de agua (presas, lagunas y esteros); especialmente, las presas se encuentran en muy mal estado (en el trienio pasado muy pocas presas fueron reconstruidas, y ahora requieren más inversión): “Estamos enfocando esos esfuerzos en reconstruir esas presas, porque algunas tienen desembocadura en colonias o asentamientos ya totalmente regulares. Entonces lo que tenemos que hacer es evitar que esa tierra o esa arena llegue a caer. Preferimos mejor que corra agua y no que caigan piedras o basura. Tenemos que evitar que eso llegue a la bahía. Porque si llega a la bahía todos los canales que lleguen van a comenzar a taparse y no vamos a tener un libre movimiento de agua, y la inundación será inevitable.”

Fuente: Entrevista en visita de campo, 2006.

Escenarios que pueden terminar en desastre por deterioro ecológico: tala de árboles. Un municipio costero investigado da permisos para derribar árboles y cobra por el servicio. Sin embargo, no se aplica un estudio para reforestar, con especies idóneas, las zonas de donde se cortan los árboles. Sólo se pierde masa forestal sin recuperación ambiental. De hecho, la tala ilegal que existe en la zona de la sierra en todo el estado ha generado deforestación. Los colonos tienen la percepción de que “hasta el propio gobierno tiene sus aserraderos, porque en la sierra hay maderas finas, como cedro, caoba, primavera. Pero sólo depredan, no resiembran”.

Entrevista a habitante local.

En un estado del norte del país hay ya una deforestación que juega en contra de la protección natural, contra los fuertes vientos, contra la sequía y la desertificación de las sierras y la disminución de lluvias. Las autoridades han sido (y siguen siendo) “complacientes, condescendientes e indolentes con la tala por muchos años, incluyendo las autoridades estatales y las federales”. Actualmente hay muy pocas acciones para acabar con este problema. Se arguye que no hay dinero para vigilar la sierra.

Escenario que puede terminar en desastre por deterioro ecológico: contaminación ambiental. En un estado del norte del país, huertos frutícolas han contribuido a la contaminación del ambiente: para mantener caliente el entorno y no afectar la cosecha en temporada de heladas la gente quema llantas, hules, diesel, gas, maderas. Hay a quienes, por no controlar la combustión, se les incendian los árboles de su huerta.

Propuestas para los escenarios de riesgos en los asentamientos humanos urbanos:

- Ordenar el crecimiento de la población en los asentamientos urbanos y rurales, ofreciendo institucionalmente opciones accesibles de crecimiento ordenado, seguro y de calidad en la habitabilidad. De lo contrario, la población asumirá el riesgo de vivir en zonas de alto riesgo (como en los asentamientos en el cauce y en las márgenes de los ríos, donde se azolva el cauce cuando la corriente se lleva el drenaje y la basura de la población que habita dichas zonas).

Desastre antrópico. El desastre más grande en un municipio del norte de la República es el provocado por el hacinamiento de los trabajadores temporales, que llegan a trabajar en la temporada de la pizca de manzana, en bodegones privados inadecuados para albergar a tanta gente, donde se presentan abusos sexuales a mujeres y niños, entre otras dificultades; además de las complicaciones que se generan en toda la ciudad por la inmigración: “Es un problema social bien grave la época de la pizca: llegan más de siete mil personas a trabajar por varios meses”. En esta época se incrementan los robos, asaltos, tráfico de droga, basura en la calle. No se ha hecho conciencia de la gravedad del problema, por lo que está prácticamente desatendido. Una trabajadora del ayuntamiento refiere que “80 por ciento de los que acuden a la temporada de pizca de manzana son tarahumaras”. Muchos de ellos tendrán problemas con la policía por verse implicados en problemas de drogas, alcohol, violencia, robos, y es común que terminen en la cárcel.

2 Prevención y mitigación de riesgos de desastres

“Los términos *prevención* y *mitigación* se han utilizado para referirse a las actividades que pretenden reducir los factores de amenaza y vulnerabilidad en la sociedad, y así reducir la posibilidad o la magnitud de futuros desastres o daños en general. Los *preparativos* o la *fase de preparación* comprenden actividades que promueven mejores opciones y prácticas durante la fase previa a un desastre o una vez impactada una sociedad por un evento físico determinado. Esta fase incluye el manejo de alertas o notificaciones de un peligro inminente a la población en caso de que esto sea posible”. (Structuralia, 2004b:42-43). Mientras mayor calidad de preparativos se tenga, mayor será la probabilidad de recuperación de todos los afectados en una comunidad. Pero debe quedar claro que la prevención debe realizarse con un acercamiento *proactivo*, en lugar de *reactivo*.

2.1 Medidas estructurales y no estructurales de mitigación de riesgos de desastres

Las acciones para evitar y/o reducir las consecuencias del impacto de fenómenos peligrosos son las mismas que promueven procesos de planeación del desarrollo sostenible y seguro, a través de la planeación física territorial (urbana y rural), sectorial (administrativa, financiera, fiscal) y socio-económica. Estas medidas son de dos tipos:

- a) Estructurales, que se refieren a la intervención física de la amenaza a través del estudio de su comportamiento, así como a la identificación de las vulnerabilidades existentes para concebir obras de ingeniería de control y protección, que prevengan y mitiguen riesgos que puedan derivar en desastres para la población y sus bienes. Ejemplos de obras de protección y control que reducen riesgos son: desazolve de ríos y control de avenidas de agua para impedir inundaciones, obras de canalización de agua para evitar sequías, piscinas de captura para impedir

derrames o fugas de sustancias peligrosas, muros de contención para la estabilización de taludes, obras de saneamiento ambiental para evitar epidemias a la población, entre otros.

En fenómenos como terremotos, huracanes, erupciones volcánicas o tsunamis no podemos intervenir directamente, pero sí es posible reducir las consecuencias modificando las condiciones de vulnerabilidad física y funcional con obras como: refuerzo de las estructuras de edificaciones que no puedan ser reubicadas o relocalizadas; adecuación de edificios de uso masivo para que tengan condiciones de accesos y circulación suficientes (como hospitales, plazas y centros de espectáculos, escuelas o cines); reubicación preventiva de viviendas; equipamiento e infraestructura en zonas de alto riesgo por amenazas conocidas y esperadas con apoyos técnicos para el uso de tecnologías constructivas adecuadas, que protejan la inversión social que hace el Estado, así como el patrimonio de las familias beneficiadas con programas y subsidios financieros (sobre todo para la población de bajos ingresos); reforestación de zonas de amortiguamiento ecológico y manejo sostenible de recursos naturales. Es decir, queremos mitigar el riesgo modificando los niveles de vulnerabilidad física y/o exposición de los elementos en riesgo.

- b) No Estructurales, que pueden ser activas o pasivas. Las activas se relacionan con la interacción directa con las personas: su preparación, organización, educación formal y capacitación para la gestión integral del riesgo de desastres, el fortalecimiento institucional, la difusión de información pública, capacitación y fomento de la participación de la comunidad para la gestión a nivel local. En cambio, las medidas no estructurales pasivas se relacionan con la legislación y la planificación, haciendo respetar de esta forma la regulación legal de usos del suelo, el ordenamiento y reordenamiento territorial, la actualización permanente de códigos y normas de construcción que garanticen seguridad física y funcional al entorno construido, estímulos fiscales y promoción de seguros, entre otros. La planeación del desarrollo es la medida no estructural de reducción del riesgo más efectiva junto con la capacitación efectiva, sobre todo si se busca que el desarrollo sea equitativo y sostenible para todos los hombres y mujeres miembros de la sociedad y no sólo el crecimiento económico de un sector o grupo social.

Propuestas para la reducción y mitigación del riesgo de desastres y, por tanto, de la vulnerabilidad de las comunidades con una visión de equidad de género:

- Tener en cuenta que el mal o buen manejo de desastres puede generar cambios políticos, económicos y sociales.
- Buscar la cooperación entre las autoridades y las empresas locales para reducir y mitigar los riesgos en las localidades, mediante acciones como modificar los escenarios de riesgos de desastres, crear y actualizar planes de mitigación de riesgos, y el manejo de los recursos naturales de forma sostenible.

- Profesionalizar e instalar el servicio civil de carrera en los puestos de protección civil municipal. De esta forma, cuando un director de protección civil municipal haya tenido un buen desempeño, podría continuar en el cargo en el cambio de administración para no perder el aprendizaje, la integración, la capacitación, la coordinación y la experiencia ganadas. De no ser así, cada tres años se tendría que volver a empezar, con un riesgo muy alto para la sociedad.
- Se deben desalojar los asentamientos urbanos y rurales en zonas de alto riesgo. Ello debe realizarse con programas de reubicación, con créditos de vivienda y estudios socioeconómicos para la población.
- El desalojo debe pensarse como un ejercicio de gobierno en el que se está actuando en beneficio de los habitantes. Inicialmente, puede invitarse a la población a que abandone el asentamiento; después hay que notificarle que actuará la fuerza pública. Las edificaciones peligrosas deben ser destruidas y sacar del área los materiales de desecho. Estas áreas pueden aprovecharse como espacios de reforestación y ocio, pero nunca más como zonas de asentamientos habitacionales.
- Establecer un programa de reordenamiento en el trazado de calles y de lotes para tener calles y corredores que posibiliten la entrada de ambulancias o bomberos, especialmente en las zonas de asentamientos humanos irregulares, que lo requieren aunque no estén en zona de riesgo.
- Llevar a cabo actividades de prevención: dragado y limpieza de los canales de agua pluvial, para que tengan un cauce mayor y evitar posibles desbordamientos. Para las sequías, implementar programas para la construcción de pozos para extracción de agua o de infraestructura para el almacenamiento de agua durante la época de lluvias, a fin de que puedan ser útiles a la población durante la sequía.
- El deterioro ecológico debe abordarse con un enfoque regional, dado el gran número de municipios involucrados. Pueden desarrollarse paneles regionales de discusión del problema ambiental y de diseño de estrategias de acción. La equidad de género debe estar presente en estas discusiones, pues las mujeres son las principales guardianas del medio ambiente.
- Hacer una revisión puntual de los albergues y supervisar que estén en buenas condiciones y sean aptos para su función. Las mujeres de la localidad deben ser convocadas tanto para su selección como para brigadas de mantenimiento del mismo.
- Diseñar programas productivos que eviten reproducir roles tradicionales de género, impulsando a las mujeres a ampliar su horizonte de vida. Dichos programas deben ser fomentados, supervisados y evaluados constantemente. La capacitación en el área de salud sexual y reproductiva puede ayudar a las mujeres a ser ellas quienes lleven estos temas a sus comunidades y darles nuevas opciones para obtener ingresos como auxiliares de salud. Los talleres de costura, panadería, artesanía, tortillería y otros similares consti-

tuyen una buena opción para proporcionarles ingresos, pero son insuficientes para atender las necesidades estratégicas de género de las mujeres.

- Atender a las familias afectadas por la violencia familiar y priorizar ésta como un grave problema que impide el desarrollo pleno de una localidad, pues margina y disminuye las capacidades y potenciales de las mujeres, que representan la mitad de la población.
- Implementar programas integrales de recreación, cultura y de colaboración en actividades de la comunidad para los jóvenes. Los jóvenes en riesgo deben ser atendidos especialmente para evitar su deserción escolar o que se involucren en actividades de delincuencia organizada, alcoholismo, drogadicción o los embarazos no deseados y enfermedades venéreas. Psicólogos y trabajadores sociales deben estar al tanto de las zonas de riesgo, y trabajar conjuntamente con las instancias que conforman la estructura de protección civil.
- Entregar las despensas, de preferencia a las mujeres de la familia. Ellas se encargarán de administrarlas de mejor manera que si se les da a los varones. Esta medida también asegurará que reciban apoyo las familias monoparentales dirigidas por una mujer.
- Los materiales de apoyo para las construcciones de casas-habitación no deben ser de láminas de cartón. El material no es suficiente para eliminar el riesgo y el gasto termina siendo un derroche de recursos que podrían invertirse en mejores programas de construcción de vivienda y créditos.
- Los problemas políticos, sociales y económicos influyen de forma importante en la gestión del riesgo de desastres. Por ello, hay que atenderlos y diseñar vías de colaboración entre las diversas instancias que conforman la estructura de Protección Civil.

Experiencias en México

Una sugerencia de un director de PC municipal para evitar el agravamiento de las condiciones en las viviendas en zonas de alto riesgo, es legislar para poder multar a los notarios que legitiman las ventas y compras de vivienda en esas condiciones.

En un municipio del norte del país, el DIF y Desarrollo Urbano y Rural trabajan en un programa con una asociación de mujeres para construir baños ecológicos (financiados por una universidad y por el gobierno de los Estados Unidos). De hecho, para reducir los problemas ecológicos están terminando de construir una planta de tratamiento. Otro programa es concentrar a las 30 ladrilleras en un solo lote para evitar la dispersión de contaminantes.

En un municipio del centro del país, las empresas maquiladoras de exportación llegaron en 1985. Inicialmente pagaban bien y eso atrajo a muchos pobladores de la zona, por lo que propietarios de terrenos fraccionaron y edificaron vecindades de cuartos para renta cerca de las maquiladoras con permisos de construcción sin supervisión, que, aunque proporcionaron recursos al municipio, generaron alojamientos muy riesgosos. Ese crecimiento urbano no estaba programado por el Plan de Desarrollo Urbano de ese municipio. En las entrevistas nos informaron que las trabajadoras no tienen seguro social y reciben salarios muy bajos, y que el presidente municipal actual es uno de los propietarios de las empresas maquiladoras de exportación en el municipio.

En un municipio costero del suroeste del país, aproximadamente 70 por ciento de los solicitantes de regularización de la tenencia del suelo son mujeres jefas de familia, madres solteras. Las solicitantes con mucha frecuencia presentan situaciones de violencia con maltrato físico y psicológico, que en el instituto no saben manejar apropiadamente, por lo que en la Unidad de Protección Civil se detecta que se necesita tener una trabajadora social del DIF o de la Dirección de Asuntos de la Mujer y grupos vulnerables para atender estos casos.

En uno de los municipios investigados, los 40 voluntarios que conforman el cuerpo de Protección Civil cooperan para reparar las casas de personas adultas mayores que habitan en el área rural para prevenir algún percance (comprando los materiales con su propio dinero). Protección Civil también traslada a jóvenes de comunidades rurales a la cabecera municipal para que utilicen las instalaciones deportivas. Además, realizaron un censo en el municipio para rehabilitar a los enfermos, a personas con capacidades diferentes, recién nacidos, embarazadas, adultas y adultos mayores y enfermos crónicos.

En un municipio del norte del país, Seguridad Pública tiene programas de atención diferenciada para mujeres y jóvenes. Para las mujeres hay vigilancia y patrullas especiales integradas por un hombre y una mujer. Para los jóvenes tienen un programa llamado "Pandillas con rumbo", que trabaja con pandillas enemigas para que firmen pactos de paz. Los psicólogos trabajan con los jóvenes pandilleros y con sus familias. Enfocan también a los jóvenes al estudio, deporte, oficios, empleos (con empresarios locales, quienes colaboran para darles una "segunda oportunidad"), arte, cultura. Varios organismos participan en este programa. En el mismo cuerpo de policía se aplica una reestructuración completa con el fin de profesionalizarlo, e incluso darles salarios dignos.

Los programas preventivos del área de la Salud en México son los que cuentan con mejor organización y comprenden diversos programas: de vacunación; tuberculosis; VIH; prevención del cólera, dengue y paludismo; vigilancia epidemiológica; sobrepeso y obesidad; enfermedades crónico-degenerativas; atención al niño sano; salud del adolescente, del adulto y del adulto mayor; prevención de adicciones; prevención de defectos congénitos y discapacidades con administración de ácido fólico.

2.2 Identificación de vulnerabilidades

La evaluación, identificación y análisis exhaustivo de las vulnerabilidades existentes, diferenciales y acumuladas en el ámbito local del municipio, por grupos y por género, es fundamental para eliminarlas, reducirlas o modificarlas.

- Detectar las diferencias culturales y socioeconómicas marcadas, pues acarrearán rivalidades y marginación entre las poblaciones. Estas vulnerabilidades se incrementan si no se trabaja para desarrollar y utilizar las capacidades que poseen tanto hombres como mujeres.
- Prestar atención a factores culturales en las comunidades indígenas, que pueden pesar en contra de hombres o de mujeres. Por ejemplo, hay hombres que usan taparrabos y no quieren ponerse pantalones, a pesar de las bajas temperaturas que puede haber en sus regiones.
- Atender los problemas generacionales. En el caso de la población indígena, los jóvenes matrimonios se separan muy pronto y los viejos duran más tiempo juntos. Éste

es un problema económico y social porque los hombres emigran o buscan a otra mujer; las familias de las mujeres abandonadas tienen que ayudarlas con maíz, y éstas se ven obligadas a trabajar el campo solas y en mayor situación de vulnerabilidad.

- Generar condiciones para el mejor desarrollo de las actividades productivas en una región posibilita a su población a que perciba mejores ingresos y pueda pagar su casa-habitación en zonas sin riesgo. Es un hecho que los asentamientos más pobres son los que se ubican en zonas de mayor riesgo.
- Establecer un programa de crédito para vivienda a la población asentada en las zonas de riesgo, el cual deberá ser accesible para que se animen a reubicarse en zonas seguras. Hay que recordar que el gasto en la atención a un desastre es siempre mucho mayor que la inversión en evitar uno.
- Atender los cuerpos de agua (lagunas, ríos, lagos, manantiales) pues su afectación perjudica inicialmente a las mujeres, quienes más los usan y aprovechan directamente, y ellas afrontarían el problema.
- El Estado debe hacerse cargo del control del crecimiento urbano y regional bajo condiciones planificadas y seguras, realizando la planeación y la ejecución de los planes de desarrollo urbano conjuntamente con la Unidad de Protección Civil. Evitemos gastos inútiles a la población que edifica en lugares equivocados (y al gobierno que tiene que dotarles de servicios). Mejor hagamos asentamientos progresivos que permitan a la población desarrollarse a su ritmo, pero en condiciones de seguridad y sin riesgos colectivos innecesarios.
- Las unidades municipales y estatales de PC deben dar su visto bueno para aprobar los programas de desarrollo urbano, y los permisos de uso de suelo y construcción para la instalación de nuevas empresas. Hay que tener especial cuidado en las zonas rurales de alto riesgo para controlar el crecimiento de asentamientos humanos, así como prever la distribución de los servicios en la planeación de asentamientos humanos, ya que la gente tiende a asentarse cerca de las cabeceras municipales por el acceso a más servicios, especialmente escuelas.
- La UMPC debe ser la primera consultada por la instancia de suelo y vivienda antes de regularizar cualquier reserva territorial, y pedir un análisis de riesgo para ver si es factible de ser habitable o si está en zonas de alto riesgo. Los directores de desarrollo urbano y obras públicas del municipio y estatal también deben coordinarse con PC para realizar sus dictámenes de seguridad y habitabilidad para otorgar permisos.
- Debe haber un compromiso concreto para legislar que no se regularicen las zonas de riesgo.
- Las normas y regulaciones deben evitar que intereses políticos se impongan sobre las medidas necesarias para un adecuado desarrollo humano y ambiental en la localidad.

- Prever que el desarrollo urbano aporte ingresos y beneficios a una localidad, a corto, mediano y largo plazos. Esto puede llevarse a cabo con ambiciosos programas de empleo en las regiones utilizando los recursos locales y el mercado interno.
- Se puede gestionar un programa de reubicación de vivienda entre el gobierno estatal y federal para poder disminuir verdaderamente los riesgos actuales.
- La regularización de tierras debe hacerse con la comunidad para evitar que la propiedad pase a manos de personas que no hayan sido residentes previos.
- Cuidar que la propiedad de la tierra se asegure a nombre de la mujer o que se asiente una copropiedad para evitar el despojo de una familia. Ello puede ocurrir en caso de que el hombre tenga varias familias o abandone el hogar.
- Hay que sistematizar programas de salud reproductiva para evitar el crecimiento descontrolado de la población en asentamientos pobres y de alto riesgo, incrementando el riesgo en zonas sobrepobladas.

Experiencias en México

Hay riesgos socio-étnicos y económicos en las comunidades indígenas nahuas de uno de los municipios visitados, así como un alto índice de historias de incesto. Éste parece ser el detonante de la pérdida de cohesión y desintegración social que vive la localidad (con una alta tasa de alcoholismo, drogadicción, desempleo, violencia familiar y social). Los habitantes ya no hablan su dialecto ni visten sus trajes típicos, aunque sí mantienen la tradición de la elaboración de máscaras de madera. El DIF municipal no ha incidido con fuerza en esta localidad para investigar y apoyar su desarrollo.

Una funcionaria del DIF municipal en un municipio del centro del país, comenta que las mujeres que viven solas con sus hijos y no tienen empleo fijo, viven carencias y pobreza cotidiana, son las que peores viviendas tienen (de lámina y cartón), y sus condiciones de vida son deplorables: se enferman más, tienen hijos con enfermedades como hidrocefalia, meningitis y están desnutridos igual que ellas. El DIF periódicamente les da despensas, pero su situación no cambia porque no consiguen trabajos de medio tiempo que les permitan cuidar a sus hijos, y no existen guarderías públicas.

Un funcionario de un municipio costero del este del país reconoce que no tienen facultades para evacuar a la población de los márgenes de los ríos, pero sí existen programas para reforestar las partes altas de las cuencas hidrológicas. En caso de contaminación, existen normas derivadas de la Ley de Aguas Nacionales que regulan los límites de contaminantes en el agua descargada, pero aunque se da un seguimiento, no se tiene la capacidad para monitorear todos los cuerpos hídricos. Una o dos veces al año se monitorea un río de manera programada apoyándose en denuncias de ciudadanos o de funcionarios para realizarlo, o cuando se manifiesta mortandad de la fauna acuática o daño físico a personas, olor fétido o cambios bruscos en el color del agua.

En un tramo de una carretera al noreste del país, cada semana hay, en promedio, dos accidentes, pero en el estado dicen que la gente “no sabe manejar”. Se requiere más vigilancia en ese lugar preciso, pero no hay presupuesto para ello. En este municipio se tienen que proporcionar los servicios de emergencia y traslado de los accidentados, y que el estado asigne presupuesto para esto. Asimismo, mueren más hombres que mujeres por accidentes de tránsito porque van alcoholizados. De hecho, en los accidentes automovilísticos mueren más personas que en cualquier evento riesgoso en ese municipio.

El caso más extremo de la violencia de género en un estado del norte del país la vive la población rarámuri. Las expresiones de ésta son incontables. En la sierra hay más violencia familiar que en la comunidad urbana, porque allí las mujeres han comenzado a llamar a la policía en caso de violencia. En cambio, en la sierra, la distancia entre los ranchos dificulta que alguien intervenga directamente en una escena violenta.

Las heladas agravan la vida de la población en la sierra tarahumara: el gobierno da cobijas o despensas en el pueblo, pero no llega a los ranchos. Los ancianos no pueden bajar al pueblo y, al igual que las mujeres, ignoran cuándo se reparten. Ellas usan cuatro vestidos para aguantar el frío. A pesar de las bajas temperaturas, las niñas van por leña y llevan las cabras a pastar, exponiéndose a violaciones en zonas apartadas de la comunidad.

2.3 Prevención a través de la identificación, desarrollo y utilización de capacidades existentes en hombres y mujeres locales

La invisibilidad o neutralidad silencia las experiencias y estrategias adaptativas exitosas de grupos de mujeres, de aquí la importancia de registrarlas desagregadamente por sexo e incluir las prácticas desarrolladas por hombres.

Si el municipio se mantiene limpio, es más fácil salir de las crisis y puede anhelarse un desarrollo mejor. Hay que enviar camiones de basura a todas las comunidades ejidales para que no quemem la basura. Deben buscarse vías para financiar proyectos para depósitos controlados de desechos y erradicar los tiraderos a cielo abierto.

2.4 Capacitación en manejo de riesgos y desastres con equidad de género

La capacitación es una actividad que abarca el ciclo completo de la gestión del riesgo de desastre; ésta debe otorgarse tanto a hombres como a mujeres y por personal en circunstancias de equidad de género. Existen dos tipos de capacitación: la que se refiere a la prevención (por ejemplo, la relacionada con la equidad de género o la erradicación de la violencia intrafamiliar) y la capacitación que se orienta a acciones específicas de preparación para la emergencia (como medidas de evacuación o primeros auxilios). La población damnificada o afectada por un desastre también debe recibir capacitación para aumentar su nivel de recuperación y prevenir la construcción de nuevas vulnerabilidades. La capacitación debe incorporar en la cultura general la prevención de riesgos de desastres y de índole relacionada, y sustentarse en los avances de la investigación científica, en la difusión de conocimientos de vanguardia tecnológica y en el rescate del conocimiento tradicional o estrategias adaptativas, realizadas tanto por hombres como por mujeres.

La Ley General de Protección Civil, en el Artículo 10, considera como uno de sus objetivos fundamentales la educación para la autoprotección y la prevención:

Es propósito primordial del Sistema Nacional promover la educación para la autoprotección, que convoque y sume el interés de la población en general, así como su participación individual y colectiva.

Con la finalidad de impulsar la educación en la prevención y en la protección civil, las dependencias e instituciones del sector público, con la participación de organizaciones e instituciones de los sectores social, privado y académico, promoverán:

- I. La realización de eventos en los órdenes federal, estatal y municipal, en los que se proporcionen los conocimientos básicos que permitan el aprendizaje de medidas de autoprotección y autocuidado, dirigidas a la mayor cantidad posible de personas;
- II. La ejecución de simulacros en los lugares de mayor afluencia de público, principalmente en: oficinas públicas, planteles educativos, edificios privados e instalaciones industriales, comerciales y de servicios;
- III. La formulación y promoción de campañas de difusión masiva y de comunicación social, con temas específicos y relativos a cada ámbito geográfico al que vayan dirigidos, debiendo hacerse en los ámbitos federal, estatal y municipal;
- IV. La realización, con la participación y cooperación de los distintos medios de difusión masiva, de campañas de divulgación sobre temas de protección civil, medidas de prevención, autocuidado y autoprotección, que contribuyan en el avance de la educación de la protección civil, así como a fortalecer la disposición de la sociedad para participar activamente en estas cuestiones;
- V. La constitución de los acervos de información técnica y científica sobre fenómenos perturbadores que afecten o puedan afectar a la población, y que permitan a ésta un conocimiento más concreto y profundo, así como la forma en que habrá de enfrentarlos en caso de ser necesario;
- VI. El establecimiento de programas educativos y de difusión dirigidos a toda la población, que les permita conocer los mecanismos de ayuda en caso de emergencia, así como la manera en que pueden colaborar en estas actividades;
- VII. El desarrollo y aplicación de medidas, programas e instrumentos económicos para fomentar, inducir e impulsar la inversión y participación de los sectores social y privado en la promoción de acciones de prevención, incluyendo los mecanismos normativos y administrativos.
- VIII. Llevar a cabo los proyectos, los estudios y las inversiones necesarias para ampliar y modernizar la cobertura de los sistemas de medición de los distintos fenómenos naturales y antropogénicos que provoquen efectos perturbadores. Establecer líneas de acción y mecanismos de información y telecomunicaciones, especialmente a nivel municipal.

Capacitación permanente para los cuerpos de protección civil y miembros del Consejo de Protección Civil sobre la Gestión Integral del Riesgo de Desastres con equidad de género.

Es necesario brindar capacitación a las y los funcionarios porque sirve para:

- Ganar autonomía.
- Sustentar mejor las decisiones, ya que ellos deben dar su visto bueno en permisos y licencias de uso de suelo y construcción de desarrollo urbano.
- Fomentar la equidad de género, capacitando a las mujeres tanto para actividades de administración como de rescates operativos.
- Elevar el nivel educativo de los directivos y profesionales de PC en México. La capacitación les permite conocer los fundamentos legales de sus funciones; asimismo, debe incluirse el uso y manejo de sistemas computarizados.

Experiencias en México

“Las mujeres en un rescate participan por igual, al parejo, en ese momento no hay diferencias, todas tienen la capacidad, inclusive tenemos mujeres aquí dentro de la Cruz Roja que son técnicas en urgencias médicas y aparte son rescatistas, están en un área que se llama rescate urbano, y a veces son las que más le echan ganas. El rescate urbano es súper pesadísimo porque manejan herramientas muy pesadas que sirven para cortar los autos cuando hay personas prensadas y dices: ‘no se lo va a aguantar’, pero, perdón, así les cueste un ovario, lo cargan. Aquí los técnicos en urgencias médicas o socorristas que entran, entran porque saben que igual van a cargar a una persona de 200 kilos, como van a cargar un bebé, y están completamente enteradas de todo lo que puede implicar, pero la verdad es impresionante ver a las chavas cómo se fletan igual que los hombres; ellos a veces van porque el equipo es demasiado pesado, pero ellas no se quedan atrás. Tan es así que ahorita estamos teniendo a dos mujeres operadoras de vehículos de emergencia, o chofer de ambulancia, por eso te digo que no hay diferencia.

Fuente: Entrevistas en visita de campo, 2006.

Medidas sobre capacitación

- La capacitación debe abarcar: equidad de género, primeros auxilios, prevención y combate de incendios, verificaciones, fenómenos geológicos, fenómenos meteorológicos, materiales peligrosos y toxicología, derrame de sustancias químicas peligrosas, incendios, bombas, evacuaciones, rapel, rescate acuático, violencia intrafamiliar, ética, y control de libido.
- Los miembros del ejército (que en cargos superiores tienen como un incentivo, para ascender, aprender el Plan DNIII-E y especializarse en el manejo de equipos de rescate, instalación y operación de refugios y albergues temporales, así como cocinas) deben también capacitarse en equidad de género.

- Si hay personal operativo que no sepa leer ni escribir, apoyarlo para que acuda a las clases nocturnas del INEA.
- En zonas donde exista diversidad de lenguas, sería necesario aprender a hablar el mínimo indispensable de esas lenguas, o bien, capacitar a traductores para el trabajo con población indígena.
- Es fundamental capacitar a las y los funcionarios en una visión integral sobre el desarrollo para lograr una cooperación interinstitucional, para percibir que los problemas en una localidad son parte de un complejo sistema, y evitar visiones simplistas y superficiales que no contribuyen a solucionarlos (como decir que los desempleados “son flojos” o que los indígenas “son ignorantes y por eso no resultan los programas implementados con ellos”).

Capacitación en la perspectiva de equidad de género

- DIF municipal y estatal, junto con las instancias de la mujer, deben dar capacitación al personal de Protección Civil y a otras instituciones que conforman la estructura de Protección Civil.
- Otorgarla a otras instituciones y en el interior de la dependencia.
- PC también debe capacitar a las y los capacitadores de género en temas de gestión del riesgo de desastre.
- Aprovechar la receptividad de la población: fomentemos que la soliciten como un derecho ciudadano. Capacitar especialmente a las y los damnificados o afectados por un desastre, así como a personas que han sido reubicadas.
- Formar comités de PC para capacitación en primeros auxilios, en establecimiento de albergues y funcionamiento de centros de acopio con mujeres.
- El Sector Salud debe recibir capacitación sobre equidad de género y violencia familiar, pues atiende a mujeres golpeadas o violentadas.
- La capacitación en la equidad de género debe incluir el tema del liderazgo de las mujeres, para evitar temor, recelo o resentimiento ante la dirección de una mujer, especialmente si éstas comandan a la policía, el ejército, la Cruz Roja o al Cuerpo de Bomberos.
- Abordar el tema de la masculinidad para enfatizar que los roles y estereotipos de género pueden llevar a los hombres (incluso a los profesionales de la gestión del riesgo de desastre) a ser más arrojados y temerarios, exponiéndose innecesariamente a peligros. Este rasgo de la masculinidad hace que los hombres jóvenes sean en cierto sentido un grupo vulnerable, que debe ser reconocido como tal: su fuerza es su propia vulnerabilidad.

Hablar de la masculinidad evidenciará que los hombres son mucho más confiados en sí mismos, creen saberlo todo, no se informan ni capacitan más y eso los coloca en situación de riesgo.

Capacitación para la población sobre la gestión integral del riesgo de desastres con equidad de género:

- Organizar simulacros para que la población sepa cómo evacuar un área de alto riesgo y trasladarse a un refugio temporal.
- Fomentar la participación de hombres en los simulacros, pues por lo general los hombres no lo hacen, y, a la larga, esto dificulta aún más convencerlos para que colaboren durante una evacuación.
- Educar y capacitar a los niños. Una instructora de capacitación en Puebla, especializada en la autoprotección infantil, señala que “son los niños quienes más asimilan una cultura de la protección civil; se hace prevención con los adultos, pero es más difícil. Los niños son las nuevas generaciones de hombres y mujeres”.
- Capacitar a empresas y comercios establecidos, clínicas y hospitales, donde hay una participación homogénea entre hombres y mujeres asistentes a los cursos.
- Incluir siempre a los hombres en la capacitación sobre equidad de género y empoderamiento de las mujeres, porque de otra forma el trabajo exclusivo con mujeres puede generar un aumento en la violencia familiar y conflictos entre las parejas.
- La capacitación sobre enfermedades sexuales y salud sexual reproductiva debe formar parte de la atención a la población en los refugios temporales, para evitar la transmisión de enfermedades y embarazos no deseados en un momento de suma fragilidad social y familiar.
- Implementar programas de capacitación y pláticas sobre riesgos y desastres para población de diversa pertenencia étnica.
- Se requiere que sean varones quienes capaciten a los hombres en equidad de género. Como dice una lideresa indígena tarahumara: “Sería mejor que los hombres hablen con los hombres y las mujeres hablen con las mujeres”.
- La capacitación debe incluir un apartado de seguimiento y uno de evaluación. El seguimiento debe realizarse periódicamente o con base en una planeación estratégica de plazos establecidos para comprobar si la capacitación tuvo efectos y si hay que fortalecer algunos rubros. En la evaluación deben incorporarse recomendaciones con vías a mejorar el planteamiento inicial.

La capacitación brindada a las mujeres de las colonias tiene una repercusión mayor, porque ellas sí se preocupan y lo toman en serio por sus hijos. Por ello es fundamental integrar a las mujeres en los comités de Protección Civil y de Salud.

Entrevista a un funcionario de Unidad Estatal de Protección Civil realizada en 2006.

El vacío de una profesionalización en protección civil lleva a las y a los funcionarios a suplir la formación por la ideología. Un punto delicado es la situación desde la que se gobierna, cuando no existen espacios integrales de formación y capacitación. Los funcionarios de municipios en la costa occidental del país pertenecen a grupos religiosos en donde les dan pláticas sobre moral y comportamiento. Es desde allí donde los funcionarios se sienten autorizados a trabajar con la población, hablar con la gente y manejar situaciones. La institución religiosa, así, ocupa un puesto de influencia clave en el ejercicio de un gobierno que, en teoría, se sustenta en una ideología laica. Esta institución religiosa funciona como una forma de cohesión social, en vez de utilizar los derechos cívicos ganados a través de la historia de nuestro país: esto implica una grave omisión del gobierno en muchas instancias y dependencias.

El Consejo de Protección Civil de un municipio de Chihuahua promueve talleres interinstitucionales de atención a emergencias que imparten los Bomberos, Seguridad Pública, la Subprocuraduría de Justicia. El DIF ha llevado pláticas sobre la problemática de la violencia de género.

3 Transferencia de riesgos desde la perspectiva financiera

La transferencia de riesgos financieros procura la creación de fondos que aseguren la disposición de recursos financieros en los presupuestos gubernamentales y privados para responder a las necesidades de reparación de daños por desastres, y realizar la reconstrucción sin debilitar a los gobiernos locales y a su economía, al desviar los recursos destinados para el desarrollo hacia la rehabilitación y reconstrucción. Sin embargo, siempre será mejor disminuir los elementos que conforman al riesgo de desastre, esto es, las vulnerabilidades globales y específicas, así como fortalecer las capacidades de las comunidades y sus gobiernos para enfrentar las amenazas naturales o antropogénicas que no son del todo controlables.

Desde el punto de vista financiero, el manejo del riesgo tiene como objetivo identificar y analizar las exposiciones de pérdida, examinando las posibilidades de transferencia y retención de esas pérdidas, llevando a cabo las transacciones del caso y estando atentos a los cambios o ajustes que deban realizarse. Esto involucra: *a)* la industria de seguros y reaseguros; *b)* el mercado de capitales con bonos de desastre; *c)* la bursatilización del riesgo asegurado; y *d)* otros esquemas financieros. Esto significa que el riesgo de desastre y sus pérdidas financieras pueden transferirse o, de lo contrario, será asumido por los diferentes sectores, tales como los propietarios de viviendas e inmuebles, el sector hipotecario, las pequeñas empresas o corporaciones, los productores, los gobiernos responsables de inmuebles de servicios y equipamientos, así como infraestructura urbana y regional. (Structuralia, 2004b:67-102)

Recomendaciones:

- Algunos inmuebles prioritarios, como los hospitales que dan servicio a la población de escasos recursos, deben tener seguro ante posibles siniestros y desastres, pues su destrucción afectaría directamente a la población, de por sí en condiciones de desventaja. La carencia de seguros que garanticen su reposición hace más vulnerables a estos sectores de población. En cuanto a hospitales de atención exclusiva a mujeres (como el de especialidades de gineco-obstetricia), su mantenimiento en buen estado y su reposición en caso de destrucción o daño es de vital importancia, porque podría afectar irreversiblemente la atención a estos sectores de población vulnerables: embarazadas, de recién parto, lactantes, al no contar con recursos para su reconstrucción y rehabilitación.

3.1 Modalidad actual de manejo del riesgo

La mayoría de los países en desarrollo no contabilizan en su presupuesto las pérdidas probables por fenómenos naturales. Ésta es la causa de que carezcan de la información necesaria para considerar y evaluar alternativas dirigidas a reducir o financiar pérdidas probables. Este problema se da porque no se entiende la gestión integral del riesgo, y así los esfuerzos para avanzar en la mitigación y prevención reciben muy poca atención. Mientras esto no se realice sistemáticamente, seguiremos viendo frustrados nuestros esfuerzos para mantener un sistema de gestión de riesgo (protección civil) fuerte y sostenible.

Algunos países cuentan con organizaciones para prevención y atención de desastres, pero la mayoría de los gobiernos (de manera inconsciente o inadvertida) asumen los riesgos. Usualmente, en el periodo posterior a un desastre se toman decisiones sobre la reconstrucción basadas en los estudios de los daños ocurridos, y se presta poca atención a si los bienes dañados son o no responsabilidad del gobierno. En realidad, el proceso de decisión se centra en los daños y en los recursos gubernamentales potenciales para la reconstrucción –y en la mejor forma de gastarlos durante la emergencia–. Por eso hay que utilizar los avances técnico-científicos, los cuales facilitan el diseño de una estrategia eficiente y realista de negociación para la protección de los inmuebles públicos y/o la infraestructura. De hecho, cada país debería contar con estos análisis de manera permanente y, con base en ellos, diseñar su estrategia de transferencia de las pérdidas en forma dinámica.

Programas integrales de gestión del riesgo de desastres

El seguro privado puede ser una parte importante de los programas de gestión del riesgo de desastres, pero hay que reorientar su función respecto a la prevención y el descubrimiento de los daños a causa de desastres. Un programa de gestión de riesgo de este tipo podría desarrollarse

cuidadosamente teniendo en cuenta los siguientes aspectos: *a)* el mejoramiento de estimaciones de riesgo; *b)* la auditoría y la inspección de propiedades; *c)* el énfasis en la aplicación real de los códigos de construcción; *d)* promover incentivos económicos para la mitigación; y *e)* ampliar la protección contra las pérdidas por catástrofe.

Hay que aprovechar la genuina preocupación pública por el aumento de los costos de los desastres naturales y tomar un buen sistema de seguros con tasas diferenciales basadas en el riesgo real, que pueda servir de piedra angular para un programa integral de gestión del riesgo. Los aseguradores podrían orientar el manejo de los problemas de riesgo desde una perspectiva integral y, de manera más constructiva, sólo a través de esfuerzos conjuntos con otros actores de la gestión, mediante estrategias que combinen el seguro con incentivos monetarios, sanciones, créditos fiscales, códigos de construcción bien aplicados y regulaciones de uso del suelo. Los cambios rápidos en el sector financiero están permitiendo la aparición de nuevas alternativas para enfrentar las pérdidas causadas por fenómenos peligrosos, como terremotos, huracanes, inundaciones, entre otros. De lo anterior se puede sugerir, principalmente, lo siguiente:

- a)* Los gobiernos deberán tratar de medir de manera idónea el riesgo por desastres, usando modelos avanzados con sólidas bases técnicas y científicas, aplicándolos en los ámbitos nacional, regional y municipal. Además, es necesario estimar con mayor precisión el riesgo de la infraestructura y de los edificios esenciales, escuelas y otros.
- b)* Es claro que los gobiernos nacionales son responsables de la reconstrucción de los edificios públicos más importantes en caso de desastre (sobre todo aquellos que prestan servicios a la población de menores ingresos y los de uso casi o exclusivo de las mujeres), por lo que la transferencia de pérdidas debería formar parte de un programa de gestión cuidadoso que permita asignar los recursos de manera eficiente.

Experiencias en México

En general, en México se asumen muchos riesgos dado el poco aseguramiento de las propiedades privadas y públicas. En fecha reciente, se aseguraron instalaciones públicas de nueva edificación, como escuelas, hospitales y viviendas de interés social con créditos hipotecarios.

En Chiapas, las escuelas destruidas por las lluvias torrenciales provocadas por Stan afortunadamente tienen seguro, y la transferencia del riesgo permitirá su reconstrucción sin problemas financieros. Las viviendas del INFO-NAVIT destruidas por el desbordamiento del río Coatán, en Tapachula, también tenían seguro por daños, lo que posibilitará a las familias acceder a otro crédito de vivienda pagando sólo lo que les restaba del crédito hipotecario anterior. El resto de las viviendas no tenían seguro, lo que significa que el riesgo y los costos totales fueron asumidos por sus propietarios.

En un municipio de la costa occidente del país, el cuerpo de seguridad pública tiene seguro de vida y accidentes, pero no quienes pertenecen a Protección Civil, pues son voluntarios. El director de Protección Civil está asegurado, pero por ser parte del personal de Seguridad Pública, no del personal de Protección Civil.

4 Preparación y alertamiento temprano

Puesto que la prevención y la mitigación no pueden eliminar del todo las amenazas ni las condiciones de vulnerabilidad, la preparación se realiza con base en la posibilidad de un desastre, aun cuando hayamos realizado acciones de prevención y mitigación para reducir su impacto. La preparación organiza la respuesta para la atención de las emergencias que inevitablemente pueden presentarse; de esta forma es posible reducir las consecuencias negativas de un desastre.

“En general, la preparación se puede definir como las medidas cuyo objetivo es organizar y facilitar los operativos para el efectivo y oportuno aviso, salvamento y rehabilitación de la población en caso de desastre. La preparación se lleva a cabo mediante la organización y planificación de las acciones de alerta, evacuación, búsqueda, rescate, socorro y asistencia que deben realizarse en caso de emergencia.” (Structuralia, 2004b:48)

Contempla aspectos de pronóstico de eventos, educación y capacitación de la población, entrenamiento de los organismos de socorro y la organización y coordinación para la respuesta en caso de desastre. En esta etapa hay que promover la participación informada de las organizaciones de mujeres en todas las acciones de prevención y preparación. El tema de género y desastres tendrán que manejarlo las organizaciones de mujeres para lograr una participación más eficiente en los procesos de prevención que se abran en la región. En todo caso, la participación de las mujeres y sus organizaciones deberá garantizarse en dichos procesos. (Gomáriz, 1999: 228)

4.1 Medidas previas inmediatas a la fase del desastre, dirigidas a mejorar la capacidad de respuesta rápida para salvar vidas y bienes

- Las autoridades deben tener en cuenta y aprovechar que la población tiene iniciativa y capacidad para enfrentar un desastre con sus propios medios. Por eso hay que hacer de forma anticipada actividades de capacitación e información, y acciones positivas para reforzar la capacidad de reacción espontánea de la población. (*Gestión del riesgo colectivo*, p. 48)
- Hay que tener en cuenta que las mujeres y los hombres realizan diferentes actividades de preparación, debido a que ellas casi no participan en las acciones formales de las organizaciones dedicadas a la preparación de emergencia.
- Por lo anterior, en zonas de alto riesgo debe disponerse de medidas para alertar a la población femenina, pues son quienes más permanecen dentro de los hogares y pueden no tener acceso a los medios de comunicación en caso de alertas tempranas.
- Las mujeres se hacen cargo del bienestar de los miembros de sus familias, mediante el abasto de provisiones y teniendo sus hogares listos para las amenazas. Ellas deben estar al tanto de los procesos que deben seguir para fortalecer estas medidas informales, y los hombres encargarse, más bien, de las partes externas de las casas.

- La capacitación para ambos géneros debe pensarse para no relegar a hombres y a mujeres a las mismas actividades tradicionales.
- La población debe saber cuáles son los refugios que le corresponden, y de forma específica las mujeres, pues los hombres son reacios a acudir a un albergue, y ellas, preocupadas por sus hijos, enfermos y personas adultas mayores, deben saber adónde ir.
- Las radios comunitarias son buenas oportunidades de empoderamiento para las mujeres y los grupos indígenas. Son, además, excelentes medios para alertar a la población e informarla sobre las medidas que pueden tomar para disminuir los riesgos.
- Los grupos que realizan acciones de prevención y preparación compuestos por mujeres, son bien vistos por la comunidad en tanto permanezcan como una organización esporádica o informal, pues sus tareas son percibidas como una extensión de las actividades tradicionales de género. Sin embargo, ya como organizaciones formales no siempre son reconocidas como legítimas. Es necesario respaldar y fomentar las agrupaciones formales de las mujeres, así como los nuevos liderazgos emergentes en esta materia.
- En las organizaciones formales de preparación, las mujeres están menos representadas. De hecho, casi no ocupan posiciones de toma de decisión ni están en los niveles más altos de las áreas del manejo de la emergencia. Se deben tomar acciones positivas concretas en este rubro para insertar a las mujeres en todos los niveles de participación.

4.1.1 Simulacros

Existen simulacros específicos de evacuación según el tipo de fenómeno (como los de amenaza de bomba, deslave, huracán, sismo e incendio, fuga de sustancias tóxicas, por ejemplo). También se clasifican por la forma de realizarlos: de gabinete, de campo, totales, parciales, con o sin aviso. Nunca hay que olvidar que los simulacros los realizan personas que pertenecen a relaciones sociales jerarquizadas, pues tenerlo en cuenta ayudará a que la población responda a los llamados de los simulacros sin reticencias.

- Los simulacros deben acompañarse de una campaña de sensibilización diferenciada para que la diversidad de población se refleje en los planes de preparación y prevención. Así, la población en su totalidad se sentirá tomada en cuenta y participará de manera integral durante todo el proceso.
- Por lo general, las mujeres participan más en los simulacros de evacuación. Los hombres, al interior de un grupo con jerarquías, consideran esta práctica “absurda”. En las oficinas y dependencias, la participación femenina es una constante, mientras que la de los hombres es escasa. Esto merece llevar a cabo una campaña específica para convocar a los hombres.

- Los simulacros de desastre deben considerar que las mujeres no sólo son víctimas, sino que tienen también personas con capacidades que pueden y deben aprovecharse durante la emergencia. De esta forma, ellas sabrán qué hacer en caso de presentarse un evento.
- Los simulacros de evacuación deben incluir siempre la atención a las personas que se encuentran en condiciones de poca movilidad (enfermos, heridos, adultas y adultos mayores, mujeres embarazadas).
- Los simulacros deben apuntar a empoderar a una comunidad. La organización y las acciones deben encaminarse a que los grupos potencien sus capacidades.
- Se debe fomentar la creación de agrupaciones de mujeres y que ellas asignen las actividades a realizar durante un simulacro. Las redes entre mujeres de diferentes instituciones en la comunidad (escuelas, lugares de trabajo, templos) tienen mayor aceptación en la localidad.
- La asignación de tareas específicas, tanto para hombres como para mujeres, ayuda a crear un sentido de pertenencia, donde la equidad se percibe como un proceso “natural”.

Experiencias en México

Un miembro de la UMPC de un municipio de la costa este del país refiere que, poco a poco, la población tiene conciencia del servicio que se ofrece a través de la protección civil, ya que recibe 80 llamadas diarias para atención de emergencias. Igualmente, inició con simulacros de 300 personas y ahora son simulacros de siete mil. La participación de las mujeres es mayor en los simulacros e igualmente en las llamadas de emergencia. Protección Civil encabeza las operaciones que afectan a la población y, cuando requiere ayuda, delega responsabilidades en las empresas que pueden hacerlo.

En varios municipios de la costa suroeste del país se han afectado las relaciones sociales en extremo: en uno solo (el más grande) se considera que han fallecido aproximadamente cien personas, de enero a mayo de 2006, en muertes asociadas con ejecuciones del narcotráfico (Ravelo, 2006). La UMPC ha colaborado en la atención, sobre todo para evacuar en casos de amenazas de bomba en oficinas municipales, estatales, federales, escuelas, empresas privadas. “A muchas empresas ya les tocó, incluso de la iniciativa privada, y en tiendas de autoservicio que nunca aplicaron un plan de evacuación, ahora lo están aplicando porque ya lo vivieron y porque la población civil puede salir afectada también. Por eso las solicitudes que nos han hecho de cursos de evacuación se han incrementado. Algunos nos dicen: ‘Siempre me reí incrédulo de la utilidad de estos simulacros y ahora que vivimos la amenaza no sé ni qué hacer’”.

4.1.2 *Sistemas de alertas tempranas, planes para atender la contingencia, la evacuación y el establecimiento de refugios temporales*

“En general, la alerta puede definirse como un estado que se declara con anterioridad a la manifestación de un fenómeno peligroso, con el fin de que los organismos operativos de emergencia activen procedimientos de acción preestablecidos y para que la población tome precauciones específicas debido a la inminente ocurrencia del suceso previsible. Además de informar a la población acerca del peligro, los estados de alerta se declaran con el propósito de que la población y las instituciones adopten una acción específica ante la situación que se presenta. Cambios del estado de alerta que no impliquen una modificación significativa de la actuación no tienen razón de ser.” (Structuralia, 2004b: 50)

Siempre es importante mencionar las acciones que corresponden a la señal de alerta, tanto para las instituciones como para la población. Tales acciones deben diferenciarse siempre para responder a la diversidad social de una población. La declaración de alerta debe difundirse por muchos medios para llegar precisamente a quienes tengan menor acceso a ella, por su ubicación o por sus condiciones materiales o sociales de vida. Dependiendo del grado de certeza que se tenga de la ocurrencia del suceso, se definen diferentes estados de alerta. Usualmente, cuando el fenómeno lo permite y según la gravedad de la situación, las instituciones utilizan tres estados de alerta que significan alistamiento, movilización y respuesta. En ocasiones, éstos se identifican mediante colores o nombres que no sólo se emplean para informar de manera práctica a la población, sino también para demarcar áreas de influencia. Los cambios de alerta por lo general se realizan a través de los medios de comunicación, sin embargo, en algunos lugares se usan sistemas de alarma, consistentes en señales sonoras o de luz, que se traducen como instrucciones preestablecidas de emergencia o para indicar el desalojo o evacuación en forma inmediata de una zona de riesgo. (*Ibid*)

- Involucremos la participación ciudadana al emitir una alerta, trabajando gradualmente conforme se acerque más el momento de la crisis. Ello mejorará la respuesta aun cuando el pronóstico pueda no ser atinado (siempre será mejor tomar medidas de alerta aun sabiendo que el pronóstico tiene siempre un margen de error).
- Para el sistema de alerta temprana pueden utilizarse todos los medios de comunicación: radio, prensa (que son los medios con más impacto) y televisión.
- Normalmente, la reacción en una población a una alerta no es de pánico, sino de falta de acción. Por eso deben especificarse tiempo antes las acciones que seguirán a la alerta, junto con la información necesaria sobre el fenómeno y la advertencia de las consecuencias en caso de que se ignore la alerta. Esto puede llevarse a cabo en espacios de capacitación, campañas de información y talleres.
- Se debe informar sobre el fenómeno en términos claros y accesibles, para asegurar que todos los sectores de la población entiendan su significado y sus implicaciones. De eso

depende la prontitud de la reacción ante la alerta. Los sectores más vulnerables requieren ser convocados de forma específica: las personas con capacidades diferentes, los grupos que hablen otra lengua o idioma, los turistas y todos aquellos grupos que sufran marginación.

- Es necesario crear redes con las mujeres que no trabajan formalmente y los jóvenes, pues son ellos quienes hacen las llamadas de alerta temprana entre sus vecinos.
- Puede diseñarse un programa de mujeres inspectoras que se comprometan a analizar las señales que se detecten en el entorno para avisar de la posible ocurrencia de un evento.
- Las mujeres conforman redes sobre las que depositan su confianza. De allí trasladan la comunicación al interior de sus casas, al resto de la familia. Por ello la comunicación sobre alguna amenaza o peligro puede aprovechar este medio para propagar las alertas de manera pronta y efectiva.
- Los hombres muestran tener menos confianza en este tipo de redes de mujeres, y por lo tanto son reacios a reaccionar cuando las noticias les llegan por esta vía. Por tanto, se deben fortalecer canales de información formal e informal, para evitar exponer de forma diferenciada a la población.
- Es importante realizar un estudio socioeconómico a los habitantes en zonas de alto riesgo para conocer el nivel de estudios y medios de comunicación que utiliza la población (radio, televisión y prensa), para poder informarles rápidamente en las alertas tempranas.
- Los mapas de riesgo deben tener ubicados a los grupos vulnerables y zonas de alto riesgo. El listado de personas que recibirán atención debe contemplar específicamente a las familias monoparentales, a los hogares con mujeres embarazadas, enfermos crónicos y personas adultas mayores, así como a las personas con capacidades diversas.

Experiencias en México:

La UMPC de un municipio de la costa suroeste del país ha desarrollado un sistema de alerta hidrometeorológica para prevenir los riesgos de huracán o de ciclón. Cada año implementan en enero la fase preventiva del sistema de alerta, recorren todos los cauces con diferentes dependencias de los tres niveles de gobierno y analizan los riesgos de la población, registran zonas en alto riesgo por posible inundación. En la fase preventiva se previene a la población que está en riesgo o en zonas vulnerables, les entregan folletería, trípticos y programas de capacitación, hacen brigadas vecinales para que se integren a Protección Civil en su comunidad y realizan simulacros de evacuación con asesoría, les asignan un albergue en donde refugiarse en caso de una emergencia y lo ubican junto con ellos. Eso se realiza antes de la temporada de lluvias, que inicia en el mes de mayo, en las 20 zonas en que se divide el municipio. Conforme se acerca el fenómeno van alertando, hacen un cálculo de información junto con la Secretaría de Marina, información del aeropuerto y lo que informa la Secretaría de Defensa Nacional, calculan la información y la comparan con la que tienen en la estación meteorológica de PC.

Módulo III. La equidad de género en la *fase posterior* al desastre, *ex post*: emergencia, rehabilitación y reconstrucción

Esta fase corresponde de lleno al manejo de desastres y contiene acciones de respuesta para: *a)* la emergencia, *b)* la rehabilitación y *c)* la reconstrucción.

- a)* La etapa de respuesta a la emergencia comienza cuando las instancias responsables de la protección civil en el ámbito de sus competencias, sus consejos y la población solidaria realizan las acciones de búsqueda, rescate y socorro ya previstas en la fase de preparación y alertamiento. Hay una movilización inmediata para atender a la población y garantizar la seguridad y la vida de las personas afectadas en el momento inmediato al evento. Esta etapa debe incluir acciones de equidad y prevenir la reproducción de nuevas vulnerabilidades sociales, incluidas las de género. Por eso hay que llevar a cabo acciones diferenciadas para atender las necesidades específicas por mujeres y hombres, y tomar en cuenta la diversidad de la población (género, etnia, condición socioeconómica, origen territorial, lenguaje, edad, preferencia sexual, capacidades diferentes y enfermos crónicos, entre otras) en la evacuación de la población de comunidades en peligro; en su alojamiento en refugios temporales, donde se les brinde alimento y vestido; en la búsqueda y rescate de personas y animales afectados, así como de cadáveres humanos y animales; en la asistencia médica y psicológica a la población afectada y en las medidas temporales mientras los servicios básicos de infraestructura no funcionen. Esta fase tiene mayor atención de los medios de comunicación y de la comunidad internacional y nacional porque es muy dramática en casos de desastres mayores. Sin embargo, recordemos que forma parte de un proceso más amplio que involucra el desarrollo humano.
- b)* La rehabilitación es el periodo de transición que inicia al término de la emergencia, en donde se restablecen los servicios vitales y los sistemas de abastecimiento de las y los afectados.
- c)* La reconstrucción es el momento en que se concentran los esfuerzos para reparar la infraestructura y las formas de producción de una localidad para poner de nuevo en marcha la economía y, de ser posible, no sólo recuperar sino rebasar las condiciones de desarrollo previas al desastre.

Las acciones que se realizan en la rehabilitación y la reconstrucción son para restaurar, transformar y mejorar las condiciones económicas, sociales, políticas y de vida que ya existían en las zonas afectadas. Cuidemos siempre que tengan mayores condiciones de seguridad en el futuro, tomando medidas concretas de reducción del riesgo: la prevención y mitigación de futuros

desastres es fundamental en estas etapas, incluyendo las medidas dirigidas hacia la equidad a través de acciones positivas que erradiquen las grandes brechas que marginan a amplios segmentos de la población. En especial, estos momentos constituyen para las mujeres una oportunidad para crear condiciones materiales, sociales, laborales, políticas, productivas, más equitativas en relación con los hombres, lo que beneficiará el proceso de desarrollo integral de toda nuestra comunidad.

El trabajo que debemos hacer en cada etapa requiere de acciones específicas relacionadas. Por ejemplo, en la emergencia ya pueden empezarse a tomar medidas hacia una recuperación más rápida (como la atención psicológica diferenciada). Aprovechemos cada momento para empoderar a las mujeres, eso ayudará a construir una comunidad con procesos de decisión y participación más democráticos, con una mayor capacidad de respuesta y recuperación (llamada “resiliencia”), ante futuros eventos.

1 Etapa de respuesta a la emergencia desde una perspectiva de género

En todos los momentos de respuesta a la emergencia las autoridades civiles municipales, estatales o federales de Protección Civil deben tener un mando efectivo para coordinar las acciones. Esto se logra coordinando la actuación específica de todos los actores en la atención de la emergencia en las sesiones de los consejos municipales o estatales de protección civil, o en los centros de operaciones, incluyendo a las fuerzas armadas durante la implementación del plan DN-III-E (para no quedar rebasados por la actuación del ejército). Éste se considera un Plan de Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre, se aplica en todo el territorio nacional por las unidades y dependencias del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y es coordinado a nivel nacional por el E.M.D.N (SEDENA, 2006).

Legislación en México

De acuerdo con el Artículo 3° de la Ley General de Protección Civil, última reforma publicada en el DOF 24-04-2006, se entenderá por **Emergencia**: Situación anormal que puede causar daño a la sociedad y propiciar un riesgo excesivo para la seguridad e integridad de la población en general; se declara por el Ejecutivo Federal cuando se afecta una entidad federativa y/o se rebasa su capacidad de respuesta, requiriendo el apoyo federal.

De acuerdo con la Ley General de Protección Civil, última reforma publicada en el DOF 24-04-2006, el **Artículo 33** establece que: ante la inminencia o alta probabilidad de que ocurra un desastre que ponga en riesgo la vida humana, y cuando la rapidez de la actuación del Sistema Nacional de Protección Civil sea esencial, la Secretaría de Gobernación podrá emitir una declaratoria de emergencia, la cual se divulgará a través de los medios masivos de comunicación. Una vez realizada la declaratoria de emergencia, la Secretaría de Gobernación deberá erogar, con cargo al Fondo Revolvente asignado, los montos que a juicio de dicha Secretaría se consideren suficientes para atenuar los efectos del posible desastre, así como para responder en forma inmediata a las necesidades urgentes generadas por el mismo. Párrafo reformado en el DOF 15-06-2004.

De acuerdo con el Artículo 30 de la Ley General de Protección Civil, última reforma publicada en el DOF 24-04-2006 - Le competará a la Federación, sin perjuicio de lo que en términos de las disposiciones locales les corresponda realizar a las entidades federativas y municipios, lo siguiente:

- I. Realizar las **acciones de emergencia** para dar atención a las necesidades prioritarias de la población, particularmente en materia de protección a la vida, salud, alimentación, atención médica, vestido, refugio temporal, el restablecimiento de las vías de comunicación que impliquen facilitar el movimiento de personas y bienes, incluyendo la limpieza inmediata y urgente de escombros y derrumbes en calles, caminos, carreteras y accesos, así como para la reanudación del servicio eléctrico y el abastecimiento de agua;
- II. Consolidar, reestructurar o, en su caso, reconstruir los monumentos arqueológicos y los inmuebles artísticos e históricos que tengan acuerdo de destino, se encuentren bajo custodia de ésta o dedicados al culto público, de conformidad con las leyes y demás disposiciones de la materia, y
- III. Destinar recursos del Fondo de Desastres autorizado para la atención de emergencias y desastres, en la realización de acciones preventivas, ante circunstancias que valorarán los órganos administrativos correspondientes que se deriven de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 32 de este ordenamiento; y

Fracción adicionada DOF 29-12-2001

- IV. Las demás que determinen las leyes, reglamentos y otras disposiciones administrativas.

Artículo 31. La coordinación de acciones en materia de atención de desastres y la recuperación de la población y su entorno se apoyarán en los convenios que al efecto celebre la Federación, a través de la Secretaría de Gobernación, con cada una de las entidades federativas.

Párrafo reformado DOF 24-04-2006

1.1 Evacuación y traslado hacia refugios temporales

La evacuación preventiva debe hacerse antes del impacto sobre la población y su entorno. Sin embargo, a veces se hace justo en el momento de la emergencia, lo que dificulta todas las tareas por las condiciones de caminos, el clima, la angustia o por no haber previsto transporte. Las buenas experiencias en las evacuaciones y en la estancia en los refugios temporales, junto con una correcta percepción del riesgo al que está expuesta la población, motivan a la gente a salir con confianza en posteriores eventos. Pero una mala experiencia puede ser decisiva para que la población se rehúse a evacuar y acudir a los refugios temporales, exponiendo sus vidas. Una cosa es clara: mientras la atención esté más diferenciada y más focalizada a la equidad de género, mejores posibilidades habrá de tener una experiencia positiva.

Preparación para la evacuación

- Demos pláticas sobre las evacuaciones, para que los habitantes sepan lo que ocurrirá y evalúen el riesgo al que se expondrán si no evacúan.

- Expliquemos a la población que guarde sus documentos de identidad y de acreditación de sus propiedades en una bolsa de plástico en un lugar a la mano, para poder defender sus derechos de propiedad y de ciudadanía en caso de un desastre. Durante la evacuación, deben llevarse estos documentos. Alertemos particularmente a las mujeres sobre esta práctica, pues sus funciones en el hogar hacen más probable que sean ellas quienes deban sacar los documentos que protegerán el bienestar de sus familias.
- Las mujeres deben saber que pueden tomar decisiones sobre la seguridad de su familia y de ellas mismas, aun si su pareja piensa otra cosa. La evacuación debe ser una decisión que va más allá de la imposición de una autoridad en el hogar.
- Hagamos una campaña de sensibilización para que los hombres no se expongan innecesariamente: que sepan que pueden cuidar a su familia, pero que también su vida está en riesgo junto con la de aquellos a quienes considera más “frágiles”.
- Los habitantes deben saber la ubicación de los refugios temporales y las rutas y vías de evacuación, involucrándolos en el proceso mismo de la selección.
- Se debe tener presente el número de vehículos con que se cuenta en una comunidad para agilizar la evacuación.
- La ubicación de los refugios temporales deberá estar en lugares estratégicos para que, cuando se pueda, los habitantes puedan ir a vigilar sus propiedades en brigadas organizadas acompañadas por miembros de seguridad pública o de PC y regresar seguros a los refugios.
- Las y los adultos mayores requieren de una campaña de sensibilización diferenciada para facilitar su disposición a evacuar. Otra población que necesita una campaña es la que se dedica al comercio: por no perder un día de ventas se niegan a evacuar y pueden perder sus pertenencias e incluso sus vidas.
- A las personas con capacidades diferentes (ciegos, sordos o mudos, inmovilizados, enfermos mentales) también se les debe tratar de evacuar con anticipación, por si no pueden hacerlo sin apoyo.
- Las personas que no sepan leer y escribir requieren que se les preste atención, pues quizás no entiendan las señales y letreros que indican las salidas y vías de evacuación.
- Los grupos de pertenencia étnica y lenguas diversos deben tener un traductor que les asegure que todo estará bien y que la evacuación es por su seguridad.

Experiencias en México

Un funcionario de un municipio en Veracruz reconoce que en los comités vecinales y brigadistas voluntarios en momentos de desastres, “son más mujeres las que participan con mayor responsabilidad y están más ubicadas en cuestiones de participación, no sé si por naturaleza o por otra situación”.

Un huracán en la costa del sur del país provocó lluvias intensas que ocasionaron desbordamientos en varias localidades y ciudades. Narra un funcionario del municipio: “A las 9 am ya era el infierno... El río... estaba incontrolable: destrozaba todo en su camino. Mandamos todos los camiones que conseguimos para evacuar: camiones de volteo, los que fueran. Nos dividimos y todos los directores nos fuimos a distintas colonias. El caos era generalizado en toda la ciudad. Pedimos a los líderes y representantes de colonia que nos ayudaran a llamar y sacar a la gente. Todavía hubo gente que decía: ‘No pasa nada, hombre’. Otros subían sus pertenencias a los techos: refrigeradores, estufas, sofás, camas, aparatos de sonido. Nadie supondría que iba a ser peor todavía. Mucha gente nos ofendía por tratar de sacarlos de la zona: una mujer que no quiso salir, me encerró en su casa y tuve que salirme por la azotea. Esa casa se fue en la corriente... y la mujer y su hijo supongo que también”.

Durante la Temporada de Sistemas Invernales, en las zonas norte y centro del país se registran descensos de temperatura, fuertes heladas y precipitación de nieve. El Ejército realiza la evacuación de la población hacia los refugios temporales establecidos, ofrece consultas médicas y odontológicas y prepara alimentos en forma masiva para los albergados. Hace un reconocimiento de las zonas afectadas, la remoción de nieve y hielo de carreteras y techos, control de tránsito vehicular y proporciona galletas y café caliente a las personas que quedaron en vehículos varados en las carreteras obstruidas por nevadas o cristalización.

Medidas en la evacuación

- Si se cuenta con poca gente y tiempo, es necesario evacuar primero a la población sana en edad reproductiva y productiva (hombres y mujeres), junto con los niños. Después a los enfermos, a las personas con capacidades diferentes y a las adultas mayores, ya que si la ayuda se detiene en los casos más problemáticos, pueden perderse más vidas. Si hay suficiente tiempo y personal para organizarla, debe haber un equipo dedicado a la evacuación de las personas con mayores problemas, para que éstas salgan antes que todos, y después evacuar a quienes no tendrán mayores dificultades.
- Se debe garantizar a la población que sus propiedades estarán seguras del pillaje o saqueo. Los hombres se niegan a salir si no se les asegura que sus bienes están a salvo y por ello ponen en riesgo a toda una familia, ya que puede suceder que la mujer decida quedarse con él. Protección Civil puede solicitar que los habitantes cierren bien sus casas y coordinarse para que Seguridad Pública monte guardias y remita a las personas que sorprenda asaltando o robando las casas de las y los evacuados.
- Para evitar una confrontación directa entre el personal que realiza las evacuaciones y los habitantes (quienes se resisten a evacuar por temor al robo de sus pertenencias, y se enojan, insultan y hasta amenazan con machetes a los brigadistas para alejarlos) y, si el fenómeno lo permite, puede entregarse inicialmente una notificación de eva-

cuación por escrito a cada habitante, con copia a Protección Civil Municipal y Estatal, para deslindar responsabilidades.

- Se deben hacer registros desagregados por sexo, tanto en los simulacros como en las evacuaciones reales, para distinguir el índice de participación de la población y hacer campañas diferenciadas para tener un mayor impacto.
- Recurramos a las mujeres para detectar las características de los habitantes: ¿en dónde hay personas adultas mayores?, ¿quiénes no han salido?, ¿qué mujeres están embarazadas?, ¿de cuántos miembros se compone una familia que no aparece?, ¿en cuáles hogares hay enfermos crónicos o personas con capacidades especiales?, ¿en dónde habita una mujer sola?, ¿hay algún recién llegado en la comunidad?
- Las mujeres son agentes clave en la evacuación, pues ellas estarán al pendiente de que todos los miembros de su familia sean evacuados, convirtiéndose así en las “guardianas” de la evacuación. Si sus hijos están con ellas y saben que su pareja tiene forma de encontrar el refugio, evacuarán sin problema.
- Las mujeres en zonas alejadas de las vías de comunicación deben ser tomadas en cuenta, pues por su ubicación se encuentran ante un riesgo mayor que desconocen.

Ante la primera amenaza reciente de erupción volcánica en un municipio en la zona occidente del país, todos los funcionarios del municipio acudieron a evacuar a la comunidad en peligro. La segunda vez estuvieron confiados a que el Ejército tomaría el mando. En la primera ocasión, 98 por ciento de la población salió de sus casas. Quienes se negaron, se quedaron por los animales. Las autoridades intentaron hacer un registro por familias desde la comunidad de origen, pero la prisa impidió que eso se lograra. Colgaban un trapo blanco como señal de que las casas estaban vacías. En la segunda evacuación, una joven se embarazó de un militar. Eso despertó suspicacia (aunque las autoridades, al comentar el caso, aseveran que fue de “común acuerdo”). Para la tercera evacuación, hubo quienes ya no quisieron ser evacuados, diciendo que los militares eran muy rígidos, que espían a las jovencitas, y que todo era una falsa alarma. Hubo personas que se quejaron del acoso sexual por parte de un militar asentado en la zona para vigilar un refugio. Los militares amenazaron a todo el personal militar y el acoso se detuvo.

Evacuación de animales

Actualmente la protección civil en México prioriza la vida humana sobre otro tipo de vida. Sin embargo, por sus implicaciones económicas, de sustento, de preservación del ambiente e incluso afectivas, este es un asunto importante que debe tomarse en cuenta, para lo cual se sugiere:

- Disponer de un programa de evacuación de animales domésticos y semovientes dentro del plan familiar, ubicando zonas seguras para el traslado, clasificación y custodia de los animales, aun los más pequeños, como aves o conejos, para que sus corrales o señas permitan identificarlos por su dueño sin disputas posteriores.

- Coordinarse con SAGARPA y SEMARNAT para mantener la biodiversidad de flora y fauna de especies endémicas y salvajes, o los animales de corral y semovientes, que pueden ser el medio de subsistencia de los seres humanos.
- Las mujeres jefas de familia resienten más la pérdida de los “animales de patio o traspatio”, pues en muchas ocasiones son el medio de autoconsumo de la familia.
- Más allá del valor económico o afectivo, sostengamos una ética del cuidado del medio y del respeto a la vida y el bienestar de otros seres vivos, no sólo del humano.

1.2 Rescate y salvamento de vidas humanas y de animales sobrevivientes

La mayoría de las personas que son rescatadas vivas durante las emergencias o desastres reciben la ayuda de personas cercanas al evento o de vecinos que tuvieron una capacidad de autoayuda y no necesariamente por parte de las autoridades. Mujeres y hombres actúan, estén preparados o no, antes de que se establezca un control gubernamental. Sin embargo, una respuesta improvisada puede afectar la supervivencia o la futura recuperación de pacientes durante la prestación de los primeros auxilios y en el transporte de heridos, por ello la preparación de la respuesta debe basarse en una capacitación de alta calidad y difundirse lo más posible entre la población en zonas de riesgo.

Rescate de vidas humanas

- En los rescates, quienes más se encuentran en riesgo son las y los adultos mayores, niños, enfermos crónicos, mujeres embarazadas o lactando con sus bebés, y heridos. Deben tener un rescate pronto y acceso inmediato a los servicios de salud.
- Debe tomarse en cuenta que los hombres jóvenes tienen una particular vulnerabilidad al pensar que son fuertes y que no les pasará nada. El peligro más grave es que el personal de PC se ciegue ante estos estereotipos y deje a los hombres jóvenes en las zonas de riesgo, pensando que es más urgente evacuar y rescatar a los “más indefensos” cuando la evacuación tenga que hacerse con rapidez.
- Hay que hacer campañas para evitar que los hombres sin entrenamiento ni capacitación intenten rescatar a personas en riesgo, pues en ocasiones los intentos de rescates imprudenciales aumentan el número de víctimas.
- Durante una situación de desastre, los casos de violencia contra las mujeres, abusos sexuales y violaciones, deben reportarse para tomar medidas específicas al respecto.
- Los reportes de fallecidos y de los sucesos violentos deben reportarse con desagregación de datos por sexo y edad.

- La población que sospeche que las rutas de evacuación podrían dañarse y que podría quedar aislada ante algún desastre, debe tener bodegas de abasto para que, en caso de emergencia, puedan servir como fuente de abastecimiento.
- Debe darse prioridad de rescate y ayuda a la población que se sospeche quedará aislada, para evitar rapiña y violencia por falta de alimentos.

Por un fuerte huracán en la costa sur, una región que quedó aislada fue escenario de violencia. Un funcionario del municipio quedó aislado junto con otras 6 mil personas: “Pensamos que el río había subido y que bajaría en unas horas. Pasó la noche y amaneció. Fue cuando vimos la magnitud del río y su fuerza destructora. Como estábamos aislados, inició el pillaje. Mucha gente iba de paso y quedó bloqueada. Simplemente 800 indocumentados centroamericanos se quedaron varados en el ferrocarril. Muchos vehículos, muchos tráileres que llevaban muebles, refrigeradores, bicicletas, fueron saqueados. Hasta hubo pillaje organizado: camiones robando a otros camiones”. En el momento más crítico percibió en la orilla opuesta del río violencia y anomalías de abastecimiento de ayuda. Presenció la violación de una mujer y sus hijas por un grupo de “vándalos”: “Intervenir sería un suicidio”.

Rescate de animales

- Son fundamentales los programas para la sobrevivencia de animales domésticos y semovientes, patrimonio de las familias de bajos ingresos. Organicemos programas específicos para evacuar anticipadamente en los sectores de la ganadería, la porcicultura y la apicultura, y solicitemos que los propietarios trasladen a los animales a las partes más altas o alejadas de las cuencas. También hay que organizar y entrenar a la gente del campo para rescatar y trasladar a los animales a terrenos alejados de las zonas de riesgos y organizarse en brigadas para su rescate y cuidado.
- La construcción de refugios para animales debe entrar en los Programas de Empleo Temporal, contemplando a los encargados de la evacuación (pueden ser los mismos propietarios), la clasificación y el cuidado de los animales en caso de desastre.
- Se debe prever una provisión de alimento y agua limpia para los animales en refugios temporales. Los animales también se enferman por el agua contaminada y/o azolvada. En estos refugios debe vacunárseles y desparasitárseles por el sector salud, en colaboración con los propietarios.

En un municipio del noreste del país, en una inundación por fuertes lluvias provocadas por un huracán, mujeres y hombres hablan con pesar de la muerte de los animales: refieren que toda la noche escucharon la forma en que se golpeaban con obstáculos y morían. Muchas mujeres intentaron salvar a sus cerditos o sus ovejas. Sin embargo, ni entonces ni ahora se ha implementado un refugio para los animales.

1.3 Manejo de cadáveres humanos y animales

Manejo de cadáveres humanos

Los cadáveres humanos deben manejarse con respeto a la sensibilidad y dignidad de los familiares. Reconozcamos la diversidad para fortalecer la equidad entre los géneros.

- Es el Ministerio Público quien se encarga del manejo de cadáveres, su identificación y disposición final. Hay que desagregar datos por sexo y edad en todo momento para poder elaborar estadísticas y programas con base en la experiencia recabada, para saber quiénes son los más afectados. Lo mismo debe hacerse en el registro de personas desaparecidas.
- La disposición transitoria de los cadáveres debe darse en condiciones de asepsia para los especialistas que trabajen con ellos, especialmente en casos donde estén implicadas sustancias químicas peligrosas y tóxicas.
- La disposición de los cadáveres debe realizarse de tal manera que puedan tener acceso quienes estén en busca de sus seres queridos. Debe evitarse la disposición final rápida de los cuerpos sin que se haya pasado por un proceso de búsqueda e identificación para la población.
- La identificación de cadáveres debe realizarse siempre y prontamente, tomando muestras de tejido o de ropa, de modo que esta identificación no provoque daños posteriores ni sufrimiento innecesario a los familiares.
- Los trámites lentos y con muchas trabas para la disposición de los cadáveres dificultan los procesos de luto y, por tanto, la recuperación de los familiares, quienes seguramente se enfrentan ya en situaciones que los colocan en una posición mucho más frágil ante el proceso de duelo y de reinserción a la vida normal.
- Es necesario hacer las actas de defunción de los cadáveres, aun en casos de muertes masivas.
- En la disposición final de los cadáveres, debe brindarse apoyo a las personas de escasos recursos, como espacios en cementerios, cajas o bolsas, incineración; para ello debe disponerse de fondos de reparación de daños, para apoyar servicios funerarios por parte del gobierno del ayuntamiento y del estado.

Experiencias en México

Un funcionario de un municipio costero al suroeste del país relata su experiencia durante el impacto de un huracán, cuando trabajaba en el área de rescate y extracción de víctimas: “No sé si fueron más hombres o mujeres las que murieron, pero a mi parecer siento que fueron más hombres que mujeres. Por la hora en que fue el desastre, en la mañana, muchos hombres salían a sus labores. También vi más niños de sexo masculino que femeninos flotando en los canales con sus maletas de secundaria: aquí mandan más a los niños que a las niñas a estudiar”.

En un municipio de la costa este del país hubo una fuga de amoníaco al volcarse un vehículo que lo transportaba sobre la carretera. Afectó a 74 comunidades, hubo 500 hospitalizados y varios muertos. Los cadáveres quedaron impregnados y en su manejo hubo problemas de intoxicación para los médicos que hicieron su autopsia, al no ser descontaminados primero.

Manejo de cadáveres de animales

- Se debe organizar un programa de localización, encalamiento y sepultamiento.
- Hagamos programas de sensibilización para la población a fin de conminarles a no comer los animales muertos. Así prevenimos intoxicaciones y contagio de enfermedades.
- Instaremos programas de créditos o subsidios que reparen las pérdidas de animales que, en situaciones de desastre, pueden significar una recuperación más rápida para la economía de una familia.

1.4 Instalación y funcionamiento de refugios temporales con equidad de género

La elección, el funcionamiento y la atención en los refugios temporales deben hacerse con democracia, o sea, involucrando a la comunidad (empoderando a sus habitantes y respetando la diversidad). Ésta es una buena estrategia de desarrollo local y regional.

Si hay alguna población afectada que tiene que trasladarse a otras zonas de su misma localidad o en casos extremos a otras comunidades, tratemos de alojarlos en forma independiente con familias de acogida; y si esto no es posible, proporcionemos un refugio seguro en edificios públicos apropiados.

De acuerdo con el Artículo 3° de la Ley General de Protección Civil, última reforma publicada en el DOF 24-04-2006, se entenderá por:

Damnificado: Persona cuyos bienes, entorno o medios de subsistencia registran daños provocados directa o indirectamente por los efectos de un fenómeno perturbador, que por su magnitud requiere, urgente e ineludiblemente, del apoyo gubernamental para sobrevivir.

Evacuado/albergado: Persona que, con carácter precautorio y ante la posibilidad o certeza de la ocurrencia de un desastre, es retirado por la autoridad de su lugar de alojamiento usual, para instalarlo en un refugio temporal, a fin de garantizar tanto su seguridad como la satisfacción de sus necesidades básicas.

Selección del refugio temporal

- Alejemos los refugios temporales de amenazas externas para que sean seguros ante el riesgo para el cual han de funcionar. Para la higiene, en el refugio temporal debe garantizarse buen suministro de agua y saneamiento para la evacuación de excretas, lucha antibacterial, gestión de desechos sólidos y avenamiento o desagüe.
- Veamos que no tengan equipo o materiales potencialmente peligrosos. Si los hay, deben identificarse y eliminarse o mantener su acceso con vigilancia y restricción.
- Aprovechemos el conocimiento local de la población en todo el proceso. Esto los sensibiliza frente al tema y los involucra como agentes de cambio en sus comunidades.
- Evitemos usar las escuelas y escojamos otros espacios como refugio para no deteriorarlas; los niños necesitan sus espacios de educación y recreación en buen estado.
- Invitemos a mujeres y a hombres locales a seleccionarlos. Insistamos en que allí protejan su salud y aprovechen las instalaciones y servicios.
- La ubicación debe asegurar medios y vías de transporte para permitir el acceso de personas y la provisión de servicios, como mercados, que permitan desarrollar actividades de apoyo a los medios de subsistencia.

Disposición del refugio temporal y organización interna

- La organización y el mantenimiento de las condiciones de vida dentro del refugio deben hacerse con los miembros de la comunidad. Las mujeres siempre deben tener acceso a la información y a la toma de decisiones al interior del mismo.
- Las mujeres deben ser convocadas claramente para la organización y funcionamiento del refugio temporal.
- Si hay varios refugios, lo recomendable es que se mantengan juntas a las familias por barrio o colonia. Verifiquemos que los miembros de una misma familia estén en una misma instalación, sobre todo en caso de estancias prolongadas.
- La separación por hombres y mujeres o por familias dentro de un refugio temporal dependerá de lo que se considere más adecuado y eficaz, pero fomentando que las familias convivan durante el día. Para el descanso nocturno sí podemos hacer una separación de hombres (adultos, jóvenes y mayores) y de mujeres (adultas y mayores, jovencitas, niños y niñas pequeños) con el fin de evitar posibles abusos sexuales, violaciones, raptos y otras situaciones que vulneren la seguridad de quienes estén albergados.
- Organicemos a la comunidad para que colabore en la elaboración del listado de personas registradas en los refugios (siempre desagregando por sexo y edad), así como la reparti-

ción de despensas y de productos de avituallamiento. Registremos a todos los miembros de la familia y no sólo al “jefe”. Prestemos mucha atención a las y los adultos mayores para evitar que su familia los abandone en estas situaciones.

- La participación de las mujeres no debe recargarlas de trabajo. Invitemos a que todos los grupos participen en el fomento a la higiene o la organización interna.
- Todos los grupos de mujeres y hombres deben recibir beneficios equitativos (capacitación y apoyos, entre otros).

Programas de empleo temporal (PET) durante la estancia en los refugios temporales

- Fomentemos la participación de las mujeres en las cocinas y en la organización de guarderías como parte de los PET. Las guarderías ayudan a que otras mujeres salgan a trabajar en actividades dentro del PET, como limpieza y reconstrucción de zonas afectadas. Hay que pagarles por su trabajo: no pensemos que es “voluntario y altruista”.
- Los PET deben tener una convocatoria específica para las mujeres, a fin de que realicen tanto actividades tradicionales como otras de mayor alcance y diversidad.

Servicios sanitarios

- Lo ideal es que en los refugios temporales haya tres tipos de baños: para hombres, mujeres y niños. El acceso a los baños debe ser las 24 horas; a los baños de los niños no se permitirá la entrada de adultos, para garantizar su integridad física y mental al protegerles de violaciones y abusos físicos o sexuales.
- Siempre deben existir espacios de higiene. Regaderas y sanitarios suficientes en condiciones de limpieza e higiene, privacidad y seguridad, son indispensables para mujeres y hombres.
- Los sitios de lavado y de recreación deben estar iluminados y vigilados para evitar ataques sexuales, en especial a las y los niños y mujeres en general.

Prevención de la violencia y discriminación en los refugios temporales

- Deben evitarse situaciones de violencia de todo tipo, ataques y abusos sexuales en el interior del refugio temporal. Si se presentan, hay que registrarlos.
- Aseguremos un espacio de intimidad con seguridad para las parejas en los refugios y refugios temporales, sobre todo si la estancia es prolongada.

- Los horarios de los refugios deben ser flexibles para las personas con empleos u oficios que les obliguen a salir por la noche, como los choferes o las sexoservidoras, quienes requieren mantener su entrada de ingresos.

Avituallamiento, provisión y dotación de alimentos, ropa y artículos de limpieza

- En la dotación de despensas y objetos de uso cotidiano y de higiene hay que entregar de forma respetuosa y reservada toallas sanitarias a las mujeres (no tampones, porque muchas no los utilizan). A las mujeres indígenas hay que darles también toallas sanitarias, porque en estas situaciones es difícil que puedan recurrir a los métodos que utilizan en situaciones normales. También hay que entregar pañales para la atención a los niños menores y lactantes.
- Hay que solicitar claramente ropa interior que sea nueva y de diferentes tallas para la diversidad de la población damnificada.
- Las autoridades locales pueden hacer convenios con productores de la región para otorgar alimentos frescos (frutas, verduras y carne no enlatada), especialmente a las y los niños, enfermos, adultos mayores y mujeres embarazadas y lactando.
- El Plan DN-III-E es una valiosa ayuda en caso de emergencia. Para aprovechar al máximo la ayuda del Ejército hay que permitirle a la población participar en la organización interna del refugio. Esto ayudará a no desgastar a los miembros de las fuerzas armadas y empoderará a la población en general.
- Invitemos a las y los albergados a hacer turnos de limpieza en baños y cocina para que se comprometan con el espacio que habitan. Si no es así, pueden volverse apáticos, con mucho tiempo de ocio que propicie escenas de violencia y frustración.
- Garanticemos la intimidad y seguridad de las y los damnificados dentro de los refugios, especialmente frente a reporteros y periodistas, quienes en ocasiones, durante la realización de su trabajo, no entienden la frágil situación de la población.
- Aseguremos suficientes calentadores eléctricos o mantas para evitar que la población se resfríe por las noches. Para los alimentos (calientes y suficientes), pueden usarse platos y cubiertos desechables para evitar contagios o enfermedades cuando no haya agua suficiente para lavar vajillas de loza y condiciones para desinfectarlas, no obstante, los desechables son altamente contaminantes. El ejército o el DIF pueden proveer de una esterilizadora para desinfectar la vajilla, y dotar de plata coloidal para el agua.

Atención a la población, prevención y orientación sobre salud reproductiva y sexual

Las siguientes recomendaciones deben considerarse aun en estancias breves, de uno o dos días, y con especial énfasis si se prolongan:

- Procuremos la seguridad de mujeres mayores, jóvenes, embarazadas o de parto reciente, madres solteras, sexoservidoras, indígenas, con capacidades especiales o enfermedades crónicas.
- En los refugios pueden propagarse fácilmente enfermedades venéreas o darse embarazos no deseados. Demos pláticas sobre salud reproductiva y enfermedades de transmisión sexual (ETS); distribuyamos condones y medicamentos para controlar las ETS. No se necesita mucho tiempo para un encuentro sexual que puede alterar el futuro de una mujer, un hombre y la familia entera.
- Prestemos atención a las jóvenes, pues en estos momentos son especialmente vulnerables a iniciar relaciones afectivas y sexuales con otros damnificados, personal de seguridad, PC, salud, reporteros o funcionarios en la atención a la emergencia. Los embarazos no deseados o las ETS pueden ser un desastre para la familia dentro de otro desastre, en un momento de extrema vulnerabilidad.
- Otorguemos atención médica de forma diferenciada para las y los adultos mayores, mujeres embarazadas o lactando, lactantes, enfermos crónicos o personas con capacidades diferentes. Debe haber personal médico de ambos sexos para que la población sienta confianza. Vacunemos contra tétanos e influenza a las y los voluntarios o a quienes dentro del PET participen en labores de rescate, limpieza y desazolve.

Atención a la población atendiendo su diversidad social

Las recomendaciones dadas a continuación deben seguirse aun en estancias breves, de uno o dos días, y con especial énfasis si se prolongan:

- Los grupos indígenas deben tener acceso a las mismas atenciones que el resto de los damnificados. Si hablan otra lengua o dialecto, deben contar con traductores para que tengan información en todo momento de lo que ocurre y se les incluya en el resto de las pláticas y capacitaciones ofrecidas en la estancia. Las mujeres que hablen otra lengua tendrán acceso a los traductores, no sólo los representantes de los hombres.
- Si hay personas en el refugio que sepan hablar dos lenguas (especialmente si son mujeres) hay que reconocerlo como capacidad, pues pueden ayudar como traductores(as). Por supuesto, su función debe remunerarse como parte del PET.
- A los refugios asisten también personas que no son de la zona afectada, pero sus condiciones pueden ser tan deplorables o más que las de los damnificados. Son los llamados “damnificados de toda la vida”. A ellos hay que registrarlos y estudiar su caso para incluirlos en un posible programa de apoyo. No les neguemos alimentos y cobijo.

Uso del tiempo en los refugios temporales, ocio y recreación, prevención de la violencia

Las recomendaciones dadas a continuación deben seguirse aun en estancias breves, de uno o dos días, y con especial énfasis si se prolongan:

- Demos espacios de educación y de recreación a los niños mientras dure la estancia en el refugio temporal, pero vigilemos para evitar accidentes o riesgos nuevos.
- Las maestras de la comunidad pueden impartir clases en espacios dispuestos para tal fin y recibir remuneración mientras dura el refugio.
- Informemos a la población que está en un refugio temporal y que deben volver a su vida cotidiana previa al desastre. El retorno a su vida y su vivienda rehabilitada, reconstruida o reubicada, debe ser lo más pronto posible. Si en el refugio se les pide su cooperación y se les capacita para potenciar sus habilidades, aprovechar sus capacidades y generar recursos, podrán regresar más fácilmente a sus hogares. Una población violentada o con sus capacidades invisibilizadas, sin posibilidades reales de recuperación económica o participación política, reaccionará con temor ante la realidad y optará por quedarse en el refugio, causando problemas a las autoridades locales.
- Las pláticas y talleres sobre violencia intrafamiliar y equidad de género a hombres y mujeres deben ser prioridad en los refugios. Los desastres alteran la vida cotidiana y hay gente que puede responder con furia incontrolable o frustración, y descargarlos contra los más vulnerables: las y los niños, adultas y adultos mayores, enfermos o mujeres.
- En familias donde había violencia familiar antes del desastre, puede que ocurra también en el refugio temporal, y sus miembros podrían tener mayores dificultades para recuperarse del impacto. Por eso, la prevención de la violencia familiar debe abordarse de manera directa y urgente para reconocerla y evitarla.
- La violencia contra las mujeres aumenta después de un desastre: demos apoyo psicológico y legal a mujeres golpeadas, así como apoyo psicológico a hombres golpeadores para que entiendan su situación y detengan su comportamiento violento.
- Las mujeres en los refugios deben recibir pláticas sobre sororidad para evitar las rivalidades y la hostilidad entre ellas. Los hombres también necesitan pláticas sobre manejo de la ira, para que no desquiten su frustración con violencia.
- Demos pláticas sobre masculinidad a los hombres, para ayudarlos a insertarse en las familias y en las comunidades con una expresión más abierta de sus sentimientos y con comportamientos más democráticos y respetuosos.
- Ofrezcamos pláticas sobre diversidad sexual y el respeto a quienes tienen preferencias diferentes. Trabajemos siempre contra la discriminación.
- Demos pláticas sobre derechos humanos y derechos de las mujeres, para lograr el empoderamiento de las organizaciones de mujeres y de la comunidad.

- Si la estancia en los refugios temporales es prolongada, impartamos talleres y capacitación sobre proyectos productivos o de adquisición de habilidades para mejorar la calidad de vida y generar ingresos, reconociendo la diversidad y atendiendo las necesidades prácticas y los intereses estratégicos de hombres y mujeres. Para mujeres, hay cursos de conserva de frutas y verduras, tratamiento de agua, medidas de higiene en la preparación de alimentos, entre otros. También hay programas productivos (cursos de panadería, tortillería, artesanía o costura), pero aunque sirven para generar ingresos, mantienen a las mujeres en los espacios de siempre. Hay que planear proyectos productivos mayores, con animales, o que las inserten en espacios comerciales (involucrando la actividad en toda la cadena productiva, de elaboración y venta); por ejemplo, los talleres que ya se imparten, deben incluir las fases de intercambio y venta para insertarlas en el mercado local, así tendrán una actividad productiva a mayor plazo.
- Hay que respaldar los talleres de creación, administración y operación de microempresas, así como los que fomenten la creación de espacios comunitarios de producción y reproducción, como radios comunitarias y cooperativas.

Experiencias en México

Atención diferenciada. El sector salud atiende enfermedades respiratorias, diarreicas e incluso algunas crónicas, por las características de la población de la edad adulta. En caso de desbordamiento de aguas negras, atienden también las enfermedades consecuentes después de muchos días de condiciones insalubres, como enfermedades de la piel, que afectan principalmente a los niños por falta de aseo y porque tienen más contacto con el suelo y el agua.

Práctica negativa de un prejuicio que puede generar situaciones de mayor vulnerabilidad en la población. En un municipio del sur del país, un funcionario de salud dice que no hay necesidad de pláticas sobre salud sexual y reproductiva, o ETS, porque a la población se le divide en hombres y mujeres: “Puesto que la comunidad se compone de familias cristianas, no se necesita hablarles sobre violencia familiar durante las crisis”.

Seguimiento a la atención a mujeres y hombres una vez que retornan a sus hogares

- Hay que hacer una evaluación y seguimiento de los planes y programas implementados en la población evacuada y en los refugios temporales. Regresemos a trabajar con la población tres, seis o 12 meses después de la atención para dar seguimiento a los resultados y evaluarlos; de esa forma no se pierden las experiencias de la administración en turno. Enfaticemos los programas de apoyo psicológico, erradicación de la violencia familiar, equidad de género, salud sexual y reproductiva y sororidad.
- Con base en el seguimiento y la evaluación, reformulemos los planes y programas, recuperando las sugerencias y recomendaciones realizadas durante las evaluaciones.
- Los resultados de las evaluaciones deben difundirse y publicarse.

- Registremos los nacimientos ocurridos en momentos posteriores a un desastre para averiguar la incidencia de los embarazos en estas situaciones. Tomemos las medidas necesarias en caso de que se hayan alterado las cifras normales en una comunidad.
- Enviemos a trabajadores sociales para evaluar si hubo casos de seducción por parte de personal de la estructura del sistema municipal, estatal o federal de Protección Civil o de los mismos medios de comunicación. Para ello, debemos averiguar el número de madres solteras a partir de un desastre o de la estancia en un refugio.

Experiencias en México

Consecuencias sociales y políticas de una estancia en un refugio

La experiencia en los refugios de los habitantes de una comunidad en riesgo por la actividad de un volcán, parece ser detonante para la división de la población y para que algunos de ellos tomaran la decisión radical de permanecer en la zona, a pesar del peligro de erupción del volcán. El hacinamiento, la intrusión de los reporteros en la vida privada y cotidiana de los habitantes del refugio, la falta de actividad, la exasperación y el tedio (que produjeron expresiones de violencia entre algunos), originaron que cada vez menos personas estuvieran dispuestas a salir de sus casas para ir a los refugios temporales. Esto distanció a miembros de la comunidad y reavivó fricciones y luchas locales de poder. Ante la emergencia, la respuesta más organizada provino del Ejército, quien dispuso la organización de los refugios y la seguridad en la zona. Esto quizás influyó en dos resultados casi opuestos: por un lado, las personas que aceptaron la evacuación y la reubicación parecen ser las mismas que, desde el principio, respondieron a la férrea organización propuesta por el Ejército. Por el otro, el rechazo de los pobladores a los proyectos de las autoridades locales puede ser también por la presencia permanente del Ejército en los alrededores de la comunidad.

- En algunos estados de la República Mexicana, especialmente los de paso para migrantes y trabajadores temporales, pueden distinguirse de manera clara los refugios temporales de los albergues. Los refugios temporales o posadas son los que implementa la estructura de PC en momentos de contingencia (generalmente por temporada de frío o inundación). Los albergues son espacios reservados (por instancias privadas y públicas como Sedesol) a la población que acude por temporadas determinadas a la pizca de diversos productos agrícolas.

Refugios temporales por helada. Ejemplo de buena práctica. Los refugios temporales se utilizan en contingencias. En Chihuahua, durante la temporada de heladas, abren 152 refugios temporales nocturnos durante 5 meses (desde noviembre hasta abril) de las ocho de la noche a las ocho de la mañana. Durante la noche ofrecen comida caliente. La UMPC-Bomberos hace recorridos en toda la ciudad y se coordina con batallones locales, policía y tránsito para recoger a la gente en la calle y llevarla al refugio.

Los inmuebles que se escogen son gimnasios (que es lo más común), iglesias, centros comunitarios, centros del DIF habilitados con camas y al menos dos baños: uno para mujeres y otro para hombres; hay también área para café y alimentos. El promedio de capacidad de cada refugio es de 25 a 30 personas. En Chihuahua, a cada refugio acuden en promedio 10 personas diarias; en Juárez, 50 (pues quienes vienen para atravesar la frontera, los utilizan para alojarse). Se entregan cobijas y colchonetas; cuando las personas se van, se las regalan. Así se evita la transmisión de infecciones y enfermedades y es una forma de prevención, pues será una población que ya tendrá medios para abrigarse si no puede ir a un refugio.

Por lo general, la población de estos refugios se compone en su mayoría de hombres, pero también hay mujeres con niños pequeños: llega en promedio una mujer por noche (entre una población de 8 a 10), y sólo 2 o 3 noches por semana. DIF tiene un proyecto para hacer refugios temporales específicos para mujeres (aunque no han implementado la práctica de entregar condones). En los refugios de Ciudad Juárez la mayoría de las mujeres son migrantes de Veracruz, Zacatecas, Ciudad de México, Oaxaca.

Albergues por migración temporal. Ejemplo de mala práctica. En un municipio del norte del país, por la temporada de recolección y siembra de productos agrícolas llegan migrantes temporales para trabajar de peones entre 4 y 6 meses al año (trabajan en la pizca de la manzana producida por varias empresas). Para alojar a estos trabajadores hay albergues dispuestos por parte de particulares y de dependencias gubernamentales (por ejemplo, SEDESOL tiene uno muy grande, bien equipado y seguro).

Los albergues dispuestos por empresarios privados se ubican en grandes bodegones, y albergan a cientos de personas (se calcula que una sola empresa, la más grande, contrata alrededor de siete mil personas al año, pero no es la única que contrata personal en esta época); las condiciones de hacinamiento son inhumanas. En un solo bodegón, en temporada alta de pizca, llegan a vivir de dos mil a tres mil personas anualmente. Tienen altas tasas de violaciones de mujeres y niños, embarazos no deseados, abortos, asesinatos, tráfico de drogas, diseminación de ETS, enfrentamientos violentos y riñas con machete.

A la población la dividen en tres áreas: hombres, mujeres y familias. Duermen en literas de cuatro niveles (cada uno para cuatro o cinco personas). Hay baños para hombres y mujeres y una cocina comunal para tres alimentos diarios. Casi todos son hombres indígenas y migrantes de otros estados del país, Centro y Sudamérica. Conviven dialectos, costumbres y culturas, pero hay un choque con la población nativa. Hay un problema que causa problemas alrededor de los refugios porque no usan los baños y defecan en la vía pública.

Las autoridades no cuestionan las condiciones de organización social (por “no estar dentro de su competencia”), aunque son riesgosas. La empresa no provee de seguro médico (argumentando que hay “doctores” que los atienden) porque, aduce, “paga ya un salario y ofrece alojamiento y alimentos gratis”. No tienen condiciones mínimas de seguridad para evacuación en caso de siniestro. Los dueños de estos albergues son los empresarios más importantes de la zona y su poder económico los vuelve intocables.

Esta población, considerada por el gobierno municipal como “flotante”, no recibe pláticas por parte de alguna dependencia gubernamental para que no defequen o roben en la calle, ni recibe atención por parte de estas instancias. Su condición de “forasteros” refuerza su vulnerabilidad.

Asistencia psicológica y médica a mujeres y hombres damnificados, y a trabajadores técnicos operativos

La población damnificada y quienes participaron en las tareas de rescate deben recibir atención psicológica. Todo el entorno se beneficia, y la recuperación de la población se reflejará en una rápida vuelta a las actividades productivas y recreativas de la localidad.

Atención psicológica a las y los damnificados

- La población en un refugio y damnificada debe recibir atención psicológica para que elaboren su experiencia en un desastre. Tengamos personal especializado que primero brinde pláticas y sensibilice sobre la necesidad de esta atención. Los centros de salud y/o el DIF pueden brindar ese apoyo, o puede hacerse un convenio con hospitales, organizaciones civiles entrenadas (Cruz Roja, ONG) y con universidades locales (con alumnos avanzados o egresados de psicología) para coordinarse con los encargados de los refugios y brindar esta atención.
- La evaluación y atención al estado psicológico de la población debe realizarse con registros desagregados por sexo, edad, pertenencia étnica y condición socioeconómica. Registremos la metodología y los resultados. El tratamiento psicológico puede hacerse con entrevistas y dinámicas colectivas e individuales.
- Los especialistas de los equipos de intervención y salvamento deben estar capacitados antes de que ocurra un desastre en la atención y salud mental para víctimas de desastres, pues los miembros del personal de rescate y de atención psicológica también son humanos y pueden responder de manera descontrolada.
- La atención debe otorgarse de manera diferenciada, en razón de la diversidad de la población. Tomemos en cuenta la diversidad cultural para realizar diagnósticos y determinar el tipo de atención que mejor se adecue a las necesidades de las personas.
- En todo momento, los especialistas se comportarán ante la población con ética y profesionalismo, salvaguardando la integridad de las personas.
- Los y las adultos mayores pueden tener necesidades específicas para enfrentar un desastre y si están solos y aislados no se acercarán a compartir sus problemas o a pedir ayuda. Pueden sentir depresión, desesperación y apatía para rehacer sus vidas.
- Los niños no expresan verbalmente sus emociones (como sí lo hacen los adultos), pero pueden estar viviendo mucha angustia, que se revela en un comportamiento violento o agresivo, problemas escolares, síntomas físicos (falta de sueño o hambre, erupciones en la piel) y, en casos graves, inhibición en el juego o sueño todo el día.
- Las personas con capacidades diferentes necesitan atención especializada: su lucha cotidiana, aunada a un desastre, las coloca en una situación de mayor dependencia que los demás.

- Quienes padezcan enfermedades crónicas (como VIH-Sida) deben tener atención psicológica especializada. Pueden sufrir discriminación –las autoridades deben hacer lo posible por evitarla en el interior de un refugio– y graves depresiones. Además, los trabajadores de la salud deben sensibilizar a la población en el refugio y reducir sus temores de contagio. La información es la mejor herramienta en estos casos.
- Atendamos a las personas con problemas de alcoholismo o drogadicción: bajo la influencia de sustancias tóxicas se ponen en riesgo a sí mismos y a los demás.
- Las mujeres requieren atención psicológica por la gran responsabilidad que adquieren después de un desastre, pues se encargan del bienestar (salud, alimentación, vestido y seguridad) del resto de su familia (cuidando a las y los enfermos, las y los adultos mayores, heridos, niñas y niños), y se involucran más en las tareas comunitarias. Relegan sus necesidades y no tienen espacios para elaborar ellas sus propios duelos.
- Las redes sociales de las mujeres les permiten convertirse en consejeras para el resto de los damnificados. Apoyemos esta labor importantísima. Pueden fomentarse charlas informales dentro de un refugio o en el retorno a las viviendas, para ayudar a la elaboración de la experiencia vivida.
- Organicemos pláticas sobre integración familiar y la importancia de redes familiares y vecinales para prevenir la desintegración familiar y social después de un desastre.
- Hay que insistir en el tema de la violencia contra la mujer. Debe haber especialistas que atiendan la problemática de forma integral con mujeres, hombres y niños para evitar la reproducción de esta práctica: una mujer violentada tiene menor capacidad de recuperación en su comunidad. No atenderlo puede traer graves consecuencias en una comunidad de por sí lesionada material y emocionalmente.
- Demos seguimiento a los programas de atención psicológica durante la reconstrucción y reubicación. Si vemos que la población no ha tenido una recuperación adecuada, hay que brindar de nuevo esta atención.

En una colonia de reubicación en un municipio en el centro del país, los vecinos comentan que las personas que perdieron uno o varios familiares no se han repuesto igual que los que no tuvieron decesos. También ven diferencia entre quienes recibieron atención psicológica y quienes no la recibieron. La calidad de vida de quienes no la tuvieron es inferior al resto de los vecinos: sus viviendas son las más deprimidas y menos avanzadas en su construcción, pues prácticamente siguen siendo pies de casa. Algunas mujeres que quedaron solas perdieron la razón; otras, las más adultas, son las que más participan en tareas comunitarias. Una de ellas comenta: “quiero que esta colonia quede bien antes de que yo muera”.

Atención psicológica a las y los trabajadores técnicos y operativos

En el campo de la protección civil hay prejuicios que llevan a estereotipos (sobre fuerza y heroicidad); sin embargo, la verdad es que quienes se dedican a esta labor son seres humanos con necesidades y responsabilidades con su propia comunidad, lo cual les exige un estado de bienestar integral para poder desempeñarse bien su tarea.

- Debe reglamentarse la práctica de un examen psicológico de ingreso para quienes deseen desempeñar tareas de protección civil. Además, el personal de la estructura de Protección Civil y las y los voluntarios deben recibir atención psicológica periódicamente y en la institución donde trabajan, como derecho y obligación, para que puedan cumplir adecuadamente sus funciones. Su seguro de vida y médico debe comprender también la atención psicológica, por lo menos.
- Para aprovechar este servicio, deben darse pláticas de sensibilización sobre la atención psicológica, pues la gente piensa o lo asocia con asuntos “de locos”.
- También hay que enseñarles a buscar, identificar y manejar sus propias necesidades físicas y emocionales. Así podrán detectarlas a tiempo, si es que llevan mucho tiempo trabajando y su desempeño podría estar afectado (aunque no quieran reconocerlo).
- Enseñarles que en un campo como el de la protección civil es beneficioso, personal y profesionalmente, comunicar sentimientos, pensamientos, angustias y temores sobre su propio desempeño.
- Las y los trabajadores operativos y de rescate se imponen a sí mismos normas profesionales exigentes y perspectivas de alto nivel. Con esto sólo pueden obtener a largo plazo sensaciones de frustración y de enojo.
- Erradiquemos el temor a una evaluación negativa sobre su desempeño profesional si muestran sentimientos y angustias; recordemos que quienes trabajan en estos campos tienen las mismas respuestas que cualquier ser humano.
- Hay que hablar de los sentimientos de culpa internos que pueden tener cuando comparan su propia situación con la del damnificado, ello podría obstaculizar una atención más integral.
- Utilizar dinámicas colectivas e individuales. La atención puede otorgarse en convenio con los grupos que brinden esa ayuda. También hay que fomentar que esos grupos se capaciten, que haya personal suficiente y capaz en hospitales, organizaciones civiles especializadas, con facultades y áreas de posgrado de psicología en universidades locales, y grupos de particulares entrenados.
- Para este tipo de atención, es necesario desarrollar un campo de trabajo y la especialización de psicólogos y otros profesionales en técnicas especiales.

Experiencias en México

En un estado del occidente del país sólo el cuerpo de Seguridad Pública recibe atención psicológica, pues la solicita al DIF. De hecho, si lo amerita se canalizan determinados casos, como el de un oficial que era exhibicionista. Se le canalizó con el psicólogo, porque darle de baja no es suficiente para eliminar el problema (ya se le había dado de baja del Ejército mexicano por ese mismo motivo).

En un municipio del norte del país, para el personal de atención a la violencia intrafamiliar CAVVYS, sí hay apoyo psicológico: todo el personal es canalizado una vez al mes como política institucional.

Equidad de género en los centros de acopio que atienden los refugios temporales

La programación y el establecimiento de los centros de acopio se trabajan en la preparación previa inmediata, pero después y durante la emergencia hay que considerar en su operación las siguientes propuestas:

- Apoyar a las mujeres que trabajan en los centros de acopio. Por sí misma, ésta es una medida que involucra a las mujeres con las tareas de Protección Civil.
- Asignar actividades sin diferenciar por género. Por ejemplo, las mujeres hacen la recepción y clasificación de los bienes recibidos; los hombres cargan las cajas y objetos pesados y los transportan en vehículos. En realidad, ambos sexos pueden desempeñarse bien en cualquier actividad.
- Preferir a las mujeres para la entrega de despensas. La experiencia indica que entre ellas vigilan un reparto más equitativo y se prestan menos a la corrupción en momentos de emergencia. Además, si la entrega de despensas la realizan hombres, se puede exponer a las mujeres de una comunidad a extorsiones o a que les exijan favores sexuales a cambio de los preciados bienes.
- Es común que sean las mujeres quienes reciban las despensas, pero además hay que insistir en entregárselas a ellas, porque en diversas zonas del país se ha detectado que los hombres las cambian por dinero, para ellos, o por licor.
- La clasificación debe contemplar las necesidades por género y edades. Pensemos en las necesidades higiénicas y de medicamentos ante enfermedades características que se presentan después de cada desastre; por ejemplo, micosis en la piel y conjuntivitis después de una inundación.
- Las autoridades responsables deben solicitar ropa interior para hombre, mujer, niño, niña y adultas y adultos mayores en diferentes tallas.

- Solicitar ropa para mujeres embarazadas y bebés, alimentos, suplementos alimenticios y fórmulas para bebés.
- Solicitar toallas sanitarias (no tampones) y pañales.
- Los objetos de higiene y salud deben ser nuevos. El jabón, papel sanitario, cepillos de dientes y talco, deben incluirse como materiales de ayuda.
- Los medicamentos pueden clasificarse con la asesoría de un médico que señale qué medicamento es, para qué se utiliza (clasificando para diabéticos, antibióticos, antiinflamatorios, antimicóticos, anticonjuntivitis, etc.).
- Hay que clasificar y etiquetar las cajas. Si su destino es otra localidad donde se hable otro idioma o lengua, consigamos un traductor para etiquetar en el idioma o la lengua donde se recibirán los materiales. Así evitamos que se abra de nuevo caja por caja en su recepción.
- Recabar comida para los animales.
- Tener presente la diversidad cultural y las particularidades locales. Hay experiencias que indican que es mejor, incluso en términos económicos para las instituciones: en Chihuahua, la gente no come atún ni productos del mar, y la población de la sierra tarahumara baja a vender las latas de atún de las despensas para juntar el dinero y comprar chiles.

2. Etapa de rehabilitación y recuperación desde una perspectiva de género

La fase de rehabilitación puede definirse como el proceso de restablecimiento de condiciones cotidianas previas en las comunidades afectadas, por medio de la reparación de los servicios públicos indispensables que han sido interrumpidos por daños, tales como las redes de suministro de energía eléctrica, de acceso al agua potable, drenaje urbano, la reapertura de vías de transporte y de comunicaciones, el restablecimiento de la atención médica y el abastecimiento de alimentos. Incluye también la reparación de daños menores en vivienda con soluciones provisionales o permanentes.

En esta fase se inicia el registro, evaluación y reporte de daños, tanto materiales como sociales, económicos y políticos, los cuales, para una mayor efectividad en el diagnóstico de la diversidad social de damnificados y afectados, requieren desagregarse por sexo, por condición socioeconómica y etárea, pertenencia y procedencia territorial, étnica, entre otros. Dicha evaluación de daños posibilita la movilización de recursos financieros públicos, privados y sociales, de seguros y multilaterales, para atender las consecuencias del desastre. Es una etapa de transición entre la emergencia y la reconstrucción propiamente dicha. (Structuralia, 2004b: 62)

De acuerdo con la Ley General de Protección Civil en México, en su última reforma publicada en el DOF 24-04-2006, la recuperación se considera como el proceso orientado a la reconstrucción y mejoramiento del sistema afectado (población y entorno), así como a la reducción del riesgo de ocurrencia y la magnitud de los desastres futuros.

(En esta ley no se especifica una definición que permita una división entre la rehabilitación que es inmediata y la reconstrucción plenamente dicha, que tiene una periodicidad de mediano y largo plazos.)

Es fundamental que así como se emite una declaración de emergencia para su atención inmediata, también debe considerarse una declaración de fecha de terminación de la misma, lo cual permitirá iniciar la etapa de rehabilitación y recuperación (durante esta etapa, en México se pueden solicitar recursos de un fondo especial para la atención de desastres provocados por fenómenos naturales, que se obtienen mediante la emisión de una Declaratoria de Desastre). Sin embargo, algunas medidas excepcionales podrían ir más allá de la fecha de suspensión de la fase de emergencia, es decir, continuar con la atención de la población (al mantener abiertos algunos de los refugios temporales y/o continuar brindando alimentación en cocinas comunitarias en las zonas donde aún se realizan tareas de limpieza de calles y domicilios).

La Dirección General de Protección Civil, adscrita a la Coordinación General de Protección Civil, es quien emite la opinión de cierre de una declaratoria de emergencia en un plazo de 15 días naturales –o menos, o más, si los efectos continúan, de acuerdo con el numeral 10 de los lineamientos para emitir las declaratorias de emergencia y la utilización del Fondo Revolvente.

De acuerdo con la Ley General de Protección Civil en México, en su Artículo 34, la **declaratoria de desastre** es el acto mediante el cual la Secretaría de Gobernación reconoce que uno o varios fenómenos perturbadores han causado daños severos cuya atención rebasa las capacidades locales. En su Artículo 35, se refiere a que las solicitudes de declaratoria de desastre podrán realizarse a través de los gobiernos de las entidades federativas cuando la atención de los daños causados por el desastre rebasa su capacidad operativa y financiera, y de las dependencias o entidades federales.

En México, cada organismo gubernamental registra sus propios daños materiales y económicos de forma sectorial e institucionalmente. Sin embargo, algunos organismos realizan su evaluación de daños globales para detectar las zonas de riesgo inminente, pero no se coordinan para hacer censos únicos que se compartan y ahorren recursos humanos y financieros en su elaboración. Aunque diferentes instituciones sí tienen registros desagregados por sexo, no generan estadísticas con dicha desagregación y por lo general reportan sus datos en formatos generales, con lo cual invisibilizan y neutralizan la diversidad social y silencian las experiencias y estrategias adaptativas exitosas realizadas por mujeres durante la rehabilitación. No se sabe quién hizo qué, quién sufrió mayores daños, quiénes se recuperaron primero y por qué.

2.1 Registro de daños y planeación de acciones de rehabilitación desde una perspectiva de género

Mientras se rehabilita, una de las primeras tareas que deben realizarse es un registro, una evaluación y un reporte de daños materiales y sociales que permita tener una base de información para la formulación de los proyectos de reconstrucción en una fase posterior. Para ello, resulta fundamental tener esta información con datos desagregados de la población: por sexo, condición etárea, condición socioeconómica, etnia, diferenciar a las familias monoparentales, sobre todo si son jefas de familia, entre otros elementos, de tal forma que sea posible identificar la diversidad social que ha sido dañada.

La existencia previa de *planes de contingencia* para cada uno de los servicios públicos permite prever la cuantificación y el tipo de recursos necesarios, tanto para intervenir la vulnerabilidad como para saber qué se requiere para reparar inmediatamente los daños que se presenten. Una evaluación y estimación anticipada de los daños en los planes, determina las condiciones de las zonas o sectores más propensos a sufrirlos; aun antes del evento destructivo, esa evaluación sirve para la asignación de recursos, determinación de posibles medidas de mitigación de riesgos y tener fondos para la reparación de daños.

- El registro de daños materiales permite, en esta etapa, realizar institucionalmente la movilización de recursos financieros gubernamentales con más precisión, así como de los agentes sociales y privados, el cobro de seguros, y gestionar ayudas multilaterales y financiamientos internacionales para atender las consecuencias del desastre, en caso de requerirse.
- La evaluación de daños, tanto materiales como sociales, debe ubicar de raíz las carencias organizativas y normativas institucionales y de la comunidad que las tornó vulnerables ante el desastre y/o las mantiene vulnerables ante futuros riesgos de desastre
- La evaluación de daños debe realizarse en diferentes periodicidades para registrar efectos colaterales no considerados en el primer momento del registro, según el tipo de fenómeno y magnitud de daños, e invitando a las mujeres y a los hombres de la localidad, quienes tienen conocimientos y experiencias sobre la complejidad de los problemas y los recursos ambientales de sus comunidades, y los cuales pueden utilizarse y valorarse. Por ejemplo, 72 horas después de una inundación, quizás siga inundado el poblado o la zona afectada, pero a los 15 días, cuando el agua se ha desalojado o filtrado, las condiciones serán otras: ahí es cuando se perciben los daños totales o parciales, y las posibilidades institucionales y de la población para la rehabilitación, reconstrucción y/o reubicación del asentamiento.
- Se recomienda preparar los planes de rehabilitación en coordinación con las instituciones de desarrollo urbano, económico y social, para lograr mejores resultados institucionales.

- Se deben incorporar las habilidades y capacidades de la población local en la evaluación y diagnóstico de los daños, así como en la toma de decisiones de la planeación e implementación de las actividades de rehabilitación.
- El diagnóstico de la situación global debe darse entre la comunidad local y las autoridades, en mesas de trabajo donde puedan trabajar tanto las autoridades como los representantes de las distintas secretarías federales, estatales y municipales, así como los representantes de las colonias, barrios y asentamientos afectados. Estos representantes deben incluir a hombres y a mujeres de las comunidades afectadas y de las instituciones en forma proporcional o equitativa.
- También se recomienda registrar si las alertas tempranas y las medidas de preparación y prevención fueron efectivas, para incorporar en la planeación posibles soluciones futuras a las fallas detectadas.
- Es el momento de identificar las carencias y los vacíos de la responsabilidad institucional y en la participación de las comunidades para incluirlas en la planeación y normatividad de acciones futuras.
- En los censos de evaluación de daños se puede emplear el programa de empleo temporal y convocar a las mujeres de las zonas afectadas que conocen bien a sus vecinos y las condiciones de vida local. Ellas pueden detectar detalles importantes y problemas y circunstancias personales de las familias que deben ser valorados (el desempleo y la crisis agravan la situación de las jefas de familia, y si ellas mueren, los dependientes quedan expuestos a situaciones graves que deben tomarse en cuenta).
- Si bien es cierto que las opciones para hacer participar a las comunidades son escasas institucionalmente, deben crearse instancias de comunicación e intercambio de propuestas y de toma de decisiones en la planeación y realización de las actividades de la rehabilitación local y regional, donde se incluya a hombres y a mujeres afectados para reintegrarlos socialmente.

Daños directos desagregados por sexo de las y los afectados

- En la evaluación de daños, la variedad de posibilidades en las viviendas dañadas rurales o urbanas no se registra plenamente, se equiparan las viviendas de cartón con aquéllas de materiales permanentes, y a ambas se les apoya de la misma forma con un pie de casa. No obstante, si bien las de cartón se benefician totalmente, las de material permanente no reponen lo perdido. Para este caso, podría existir un programa adicional de crédito para mejoramiento del pie de casa, si el o la beneficiaria puede pagarlo.

- Con relación a la pérdida de propiedades, conviene señalar el nivel socioeconómico de la persona afectada y desagregar por sexo a la persona propietaria, y si es monoparental la familia, para priorizar la atención, apoyos y subsidios hacia quienes tienen menores posibilidades de recuperarse.
- Registrar como daños en el sector vivienda si en ésta se contaba con utensilios destinados a la actividad productiva y en la generación de ingresos, tanto por hombres como por mujeres.
- Incluir en el registro de daños los utensilios de cocina, como licuadoras, máquinas de coser, refrigeradores, y bienes considerados como pertenencias tradicionales de las mujeres.
- Registrar el trabajo comunitario de forma desagregada por sexo, como si fuera tiempo productivo destinado a las tareas de la emergencia, rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura educativa, de la zona habitacional, entre otros.
- Los daños a la infraestructura educativa impactan mayormente en el empleo de las mujeres: maestras y educadoras.
- Tomar en cuenta variables que estimen las pérdidas de empleo y de los productores en las diferentes ramas productivas (agricultura, ganadería, pesca e industria, comercio) e incluir las del sector informal y las de la pequeña propiedad agropecuaria en forma desagregada por sexo, para saber quién y qué tipo de productores son los más afectados por sexo y condición (si son propietarios de suelos de subsistencia, o pequeños o medianos productores, cooperativistas, entre otros).
- Incluir la pérdida de suelos, cultivos de subsistencia, de exportación o de cooperativas, por sexo de la persona afectada.
- Desagregar los daños y pérdidas de la producción ganadera, avícola, porcina y equina, pesquera, desagregando el sexo de sus propietarios y tipo de unidad de producción: cooperativa, pequeños comerciantes, etcétera, e incluir la escasez o no accesibilidad de materias primas.
- El impacto ambiental de los desastres también afecta los ingresos de las y los trabajadores; por ello, debe desagregarse por sexo el empleo dañado en el turismo y en áreas protegidas, como guardabosques, artesanos, preparación y venta de alimentos, y alojamiento.
- En las zonas rurales, las mujeres se responsabilizan de satisfacer la necesidad energética y la carencia de leña o su aumento de precio por un desastre forestal les afectará directamente al invertir tiempo extra en la recolección de leña.
- Los recursos fluviales aprovechables para el uso doméstico de preparación de alimentos y limpieza son responsabilidad de las mujeres rurales, por lo que su pérdida ante un desastre impacta negativamente a las mujeres en sus tareas diarias y de rehabilitación.

Daños indirectos desagregados por sexo de las y los afectados

- La imposibilidad de comerciar los productos también genera pérdidas para los transportistas, comerciantes, y hay que registrarlos desagregadamente por sexo.
- Registrar, desagregadas por sexo, las pérdidas de ingresos y empleos por falta de combustibles y de energía eléctrica para empresas micro, medianas y pequeñas.
- Toma en cuenta los daños indirectos en el uso del tiempo de las mujeres que ya no puede ser utilizado en actividades productivas; por ejemplo, en el cuidado de los niños dada la suspensión de clases.
- Considerar entre las pérdidas a los animales domésticos productivos y los cultivos de patio.
- Registrar en el sector productivo si dentro de las viviendas afectadas se realizaban trabajos productivos por hombres y por mujeres (lavar, coser, elaborar y vender productos) y si éstos se suspendieron por el desastre.
- La rehabilitación y la reconstrucción implican cargas extras para las mujeres que les impiden realizar actividades productivas, y ese costo debe considerarse dentro de la mano de obra (horas invertidas en cocinar para los trabajadores u otros damnificados, limpieza de calles y de sus propias viviendas).
- Señalar el tiempo que dedican las mujeres al cuidado de enfermos, en detrimento del que podrían invertir en actividades que les signifiquen ingresos.
- Registrar y evitar el daño diferenciado a mujeres en situación de vulnerabilidad, como embarazos, lactantes, abortos y partos mal atendidos durante la emergencia y rehabilitación, así como daños específicos a las adultas mayores abandonadas, adolescentes y niñas y niños.

2.2 Rehabilitación de comunicaciones y transportes desde una perspectiva de género

Si bien la rehabilitación de estos elementos es fundamental, no deben serlo más que las condiciones de cotidianidad de la población local; las prioridades deben establecerse en la comunidad y mediante consulta con las mujeres y hombres pobladores. La vivienda y sus medios de producción pueden ser prioritarios e inmediatos para la población, aun cuando para un grupo económico pueda serlo una supercarretera o un puente sofisticado.

- La fase de rehabilitación busca la restauración o recuperación de las condiciones previas cotidianas, iniciando con la disposición y acceso a maquinarias para abrir caminos, carreteras, aeropuertos, canales; restaurar las comunicaciones, como la telefonía, las radio-comunicaciones, así como el transporte (acceso a vehículos aéreos, acuáticos y terrestres

para posibilitar la movilización y el acceso a apoyos y donaciones internos y externos a la zona).

- Una prioridad es el restablecimiento de caminos de las comunidades que están aisladas. La carencia de agua, alimentos y sobre todo el sentimiento de abandono por parte de las autoridades, pueden derivar en problemas de pillaje y violencia generalizada, además de resentimiento hacia las autoridades. La falta de dirección y orden provoca aumento de abusos y violaciones hacia mujeres y niños.
- Incluye el reencauzamiento de ríos y su desazolve. Este último también debe realizarse en canales de riego en la zona rural, y en el sistema de alcantarillado y drenaje urbano.
- La recolección de basura y obstáculos en caminos, calles y avenidas, apoyada con campañas de concientización sobre el manejo de la basura y desechos, son fundamentales para la comprensión del daño que hacen al tapar drenajes y acumularse y azolvar bordos, canales, riachuelos y pequeñas presas.

Experiencias en México

El director de una UMPC del centro del país reconoce: “Aun cuando la emergencia no sea muy grande y no requiera aplicar el plan DN III-E, las manos civiles nunca alcanzan”, porque después de las lluvias siguen los deslizamientos y hay que realizar muchas actividades de rehabilitación, como apuntalar y asegurar postes de luz que se les afloja su base, transformadores, líneas de alta tensión, igual que derribar árboles ladeados que pueden caer, también limpiar los caminos y calles de pequeños deslizamientos que pueden llegar a obstruirlos.

Entrevista en campo, 2006.

2.3 Rehabilitación de los asentamientos humanos y zonas habitacionales desde una perspectiva de género

La rehabilitación de emergencia no es lo mismo que la reconstrucción; por ejemplo, la reparación en las viviendas se realiza de forma provisional, se reemplazan techos y muros con láminas de cartón, se improvisan soluciones, y la reconstrucción implica soluciones que son más definitivas y duraderas.

- Se debe consultar e incluir a las mujeres y a sus organizaciones en la toma de decisiones para generar los proyectos de rehabilitación y reconstrucción de las zonas habitacionales.
- Incluir a las mujeres con visión de equidad de género en las instancias de coordinación institucional de políticas y programas para la rehabilitación y reconstrucción, así como

en la planeación y ejecución del desarrollo urbano y regional, económico y social, para que incorporen las necesidades específicas de su género.

- Evitar y prohibir el reasentamiento de la población en las mismas zonas propensas a desastre o en similares situaciones de riesgo de desastre, para lo cual deben aplicarse programas de rehabilitación y, en su caso, de reubicación segura, que tome en cuenta las necesidades de las mujeres y los hombres a quienes atiende.
- Modificar los planes de desarrollo y usos de suelo para evitar la edificación de asentamientos humanos e infraestructura en la zona y sin las condiciones de seguridad estructural y territorial.
- Buscar niveles más altos de preparación y de desarrollo de capacidades en la planeación de la rehabilitación institucional y de las comunidades en riesgo, procurando la capacitación permanente de los hombres y las mujeres involucrados.
- La prontitud en el restablecimiento de la vida diaria es fundamental y evita que la población se desmoralice, lo que conlleva una recuperación más lenta. Las campañas de limpieza de fachadas e interiores en escuelas y viviendas es muy importante; pueden apoyarse con programas comunitarios para pintar fachadas en buen estado con colores vivos.
- Algunos programas de apoyo incluyen láminas de cartón para techos y paredes durante la rehabilitación. Sin embargo, esta solución debe asumirse sólo como un paliativo u opción momentánea y de ninguna manera como permanente, porque de ser así sólo se perpetúa su estado precario y la vulnerabilidad física de las y los habitantes de estas viviendas.

2.4 Restauración de servicios de salud, educación, cultura con equidad de género

- Los servicios de cuidado a la salud reproductiva de las mujeres se pierden o reducen durante los desastres, y hacen más vulnerables a las mujeres embarazadas y lactantes, así como a los niños recién nacidos. Estos grupos deben recibir atención prioritaria y dirigida, y los enfermos crónicos requieren también apoyos especiales.
- Los agentes municipales o representantes rurales, hombres y mujeres, deben ser consultados en todo momento, pues son ellos y ellas quienes conocen más a su comunidad. Saben los antecedentes de dónde se han presentado epidemias (sabañón, dengue, hepatitis y micosis, entre otras) y conocen dónde existen pozos o norias que pueden estar contaminados, sobre todo después de fenómenos hidrometeorológicos, los cuales deben ser clorados o desinfectados con plata coloidal por la Comisión Nacional del Agua y después por los propios habitantes usuarios. Con la debida capacitación para hacerlo, las mujeres son quienes suelen hacer esta labor.

- El sector salud también moviliza brigadas médicas y establece cercos epidemiológicos en zonas afectadas por agua estancada y contaminada, para atender problemas de vectores, en la piel, oculares, gastrointestinales, donde los más afectados son los niños pequeños, los ancianos y mujeres que tienen contacto directo con pisos de tierra y agua contaminada.
- Los servicios temporales de educación para los infantes en autobuses-aula, aulas móviles, deben estar alejados de las fuentes de contaminación para evitar enfermedades colaterales, como micosis, conjuntivitis, gastrointestinales, por ejemplo, las zonas inundadas y contaminadas con aguas negras, con lodo en putrefacción, por contener basura o cadáveres de animales.
- Se debe procurar reestablecer y conformar las redes sociales de grupos de jóvenes, a través de la organización y rehabilitación de espacios en el territorio para la realización de actividades de índole cultural, deportiva y de ocio, que evite la proliferación y mantenimiento de situaciones de drogadicción y el pandillerismo.
- Cuando se cuente con plantas potabilizadoras móviles que son transportadas a zonas prioritarias de las comunidades, debe consultarse con las mujeres locales su ubicación, tanto cerca de los albergues como en las colonias o barrios, ya que son ellas las que se responsabilizan mayormente del acarreo y disposición de agua potable para sus familias y las tareas de limpieza, mientras se restablece el servicio municipal de agua potable.

2.5 Restauración del empleo y creación de fuentes de ingresos con equidad de género

Los desastres destruyen los medios de producción y las fuentes de trabajo local y regional, por tanto, generan desempleo y obligan a muchas familias a migrar hacia otras regiones o provocan separaciones en las parejas y unidades familiares, y dificultan su rehabilitación. Por ello se propone que entre las medidas provisionales emergentes para generar ingresos se tome en cuenta:

- Hacer una evaluación del desempleo local provocado por el desastre y ofertar a los grupos afectados programas de empleo temporal y/o permanente que eviten la migración y las separaciones de pareja *post* desastre.
- Incorporar a las mujeres plenamente en los programas de recuperación económica y de generación de ingresos, y de ser necesario mediante la capacitación, para desarrollar habilidades no tradicionales de género y cambiar la percepción social sobre las capacidades y habilidades de las mujeres.
- Evitar que los programas de empleo temporal refuercen los roles tradicionales tanto para los hombres como para las mujeres, por lo que se recomienda incorporar a las mujeres y a los hombres en tareas no tradicionales.

Un director de obras públicas municipal nos comunica que son pocas las solicitudes de mujeres para ocupar puestos de cualquier índole. Los maridos no les dan “permiso” o ellas no se sienten convocadas. Casi todo el personal de base y temporal es masculino. En su área trabajan dos mujeres diseñadoras, una contadora y tres secretarías. Cree que sí existe discriminación y que no se da oportunidad a las mujeres para que se desarrollen. Cuando llega a contratar personal temporal en su área por las emergencias, el empleo es de bajo perfil y calificación, en servicios de intendencia y limpieza, y se presentan pocas mujeres; sin embargo, el sindicato de trabajadores es quien decide, y casi siempre imperan las relaciones que ellos ya tienen con su familia, por eso tal vez no entren más mujeres.

Entrevista en campo, 2006.

- Restauración del empleo y la creación de fuentes de ingresos a través de programas de empleo temporal y permanente para mujeres y hombres, dando prioridad a los jefes o jefas de familias monoparentales y con dependientes menores de edad o de la tercera edad.
- Organizar y ofrecer guarderías de calidad en las zonas afectadas para las mujeres jefas de familia y para los hombres que requieran trabajar y que no tengan dónde dejar con seguridad a sus hijos menores.
- Reconocer que la exposición repetida a desastres para ciertos grupos sociales de bajos ingresos y que no son apoyados, sobre todo las familias con jefatura única femenina y sin empleo, son más vulnerables a la mala salud, pobreza crónica y generacional.
- Asegurar que los grupos más afectados y los más vulnerables tengan oportunidades de trabajo e ingresos en las actividades de rehabilitación, brindando el soporte logístico específico para facilitar el acceso a empleos y apoyos.

La Ley General de Protección Civil, en su Artículo 14, establece que en las actividades de atención de desastres y recuperación se dará prioridad a los grupos sociales vulnerables y de escasos recursos económicos.

En México, las tareas de rehabilitación, como limpieza de carreteras y caminos, por lo general las realizan miembros del Ejército o de la Marina. Sin embargo, se han implementado programas de empleo temporal de apoyo para obtener recursos a las personas damnificadas sobrevivientes, principalmente, y a otros miembros de la comunidad. Este tipo de empleo se otorga mayoritariamente a los hombres (más de 70 por ciento son hombres, según CIPET 2004-2005), quienes realizan trabajos de limpieza de calles y remoción de escombros en caminos y carreteras. Las mujeres no son explícitamente convocadas por prejuicios sobre lo que pueden o deben hacer, por lo que participan poco en estas tareas tradicionalmente consideradas para hombres. Las mujeres, por su parte, han tenido apoyos de empleo temporal en las cocinas populares instaladas en colonias donde se realizan tareas de limpieza, y en los refugios temporales en la preparación y distribución de alimentos a los albergados.

- En México, la metodología de evaluación física de los daños materiales y económicos, normalmente la elabora el Centro Nacional de Prevención de Desastres con adecuaciones a la metodología de CEPAL, sin embargo, esta última no toma mucho en cuenta los daños sociales.
- Los cuerpos operativos deben vincularse en las comisiones de quienes hacen las evaluaciones de daños, para no perder detalles fundamentales desde la perspectiva de hombres y mujeres, por lo que deben incluir personal femenino en la cercanía con los problemas sociales de la población afectada.

Existen casos en comunidades pesqueras donde las mujeres no salen de pesca. Sin embargo, en caso de un desastre, puede suceder que el marido muera o quede discapacitado, y si en esa localidad se implementa un programa de recuperación de insumos para la pesca a través de préstamos para lanchas, estas mujeres podrían quedar fuera del programa por considerarlas no pescadoras, por prejuicios sobre lo que ellas deben ser. Una visión con equidad de género permite que estas mujeres accedan al préstamo y puedan adquirir su lancha e insumos, sin que pierdan la oportunidad de obtener recursos brindados a su comunidad para su recuperación económica.

- La información sobre la ayuda e ingresos *post* desastre debe otorgarse donde estén las mujeres, ya sea en las colonias o barrios afectados, en los albergues o refugios temporales, para que no se les excluya de decisiones sobre su futuro inmediato en las tareas de rehabilitación y reconstrucción, así como de los apoyos brindados por grupos privados o por instancias gubernamentales.

Experiencias en México

Un poblado se inundó de forma extraordinaria por la fuerte precipitación de lluvia provocada por el huracán Keith. Las autoridades municipales presentaron ante los hombres de la comunidad de 30 familias, que se encontraban limpiando las calles y casas, una posible opción de reubicación, la cual fue rechazada por éstos. Sin embargo, la mayoría de las mujeres y hombres adultos mayores, niños y jóvenes, estaban albergados en un refugio temporal, por lo que no se enteraron oportunamente para poder participar en dicha decisión. En entrevista posterior, la mayoría de las mujeres sí deseaba la reubicación, pero no pudieron decidir junto con sus maridos y se perdió el momento político oportuno para promover una posible reubicación de esta zona que año con año se ha inundado en diversos grados.

Restauración del medio ambiente natural y protección ecológica

- En la limpieza de zonas terrestres o de mares y playas por derrames o fugas de sustancias peligrosas, como hidrocarburos, además de participar la Fuerza Armada, la Marina y las empresas responsables, se debe invitar y convocar a las organizaciones sociales y brigadas de ecologistas para llevar a cabo la limpieza de la flora y fauna marinas con la mayor prontitud y eficacia para evitar la pérdida de la biodiversidad.

- Ante derrames de sustancias peligrosas, los organismos responsables deben invitar y capacitar a las mujeres y hombres locales para que contribuyan en el monitoreo de la disminución de la contaminación, mediante una evaluación de su recuperación y su autorregeneración, y apoyando con programas diversos su total rescate.
- Se recomienda realizar programas de control de tala de zonas forestales y selváticas, así como generar programas de reforestación permanente e involucrando y creando conciencia entre hombres y mujeres y sus organizaciones locales para que vigilen y cuiden sus reservas ecológicas y el medio ambiente natural, los cuales tienen inherentemente mecanismos autorreguladores fundamentales para prevenir riesgos de desastres.

Utilización de redes sociales familiares y organizativas previas o emergentes, tanto locales, regionales y/o nacionales

- Las redes de parentesco, amistad o vecindad son muy importantes durante la rehabilitación; las mujeres crean y utilizan sus relaciones para apoyarse cotidianamente, y durante una emergencia y desastre tienden a buscar inicialmente ayuda en estas redes, mucho antes que recurrir a las instancias oficiales de apoyo o antes de que éstas lleguen.
- Debe tomarse en cuenta que en muchas zonas rurales y urbanas los hombres emigran por largas temporadas, lo que convierte a las mujeres en jefas de familia en los hechos. Las redes locales que las mujeres hacen entre ellas son fundamentales para su sobrevivencia cotidiana, y con más razón en las emergencias y desastres, sobre todo entre madres solteras, viudas y adultas mayores. Estas redes deben emplearse en todas las actividades de rehabilitación para hacer más efectivos los programas.

Experiencias en México

Ejemplo: En el sur del país, después del desastre provocado por los efectos del huracán Stan, varios representantes de barrio o colonia acertaron a rescatar, durante la evacuación, la documentación recolectada de los vecinos a quienes representaban: listas de habitantes, planos de ubicación de terrenos, constancias de ocupación o posesión de lotes. Éstos se volvieron invaluable cuando los sobrevivientes perdieron sus documentos personales durante la inundación, al no prever su importancia y no rescatarlos durante la evacuación o durante la emergencia misma. Esos documentos ahora posibilitan y permiten que los registrados puedan incorporarse a los programas de apoyo, de reconstrucción y de reubicación de vivienda, en su caso, pues legitiman su pertenencia a un lugar afectado, en una región fronteriza donde hay mucha migración de paso y afluencia de personas extranjeras.

Movilización de recursos financieros públicos, privados y sociales, de seguros y multilaterales para atender las consecuencias del desastre

- Es importante definir previamente en los planes de contingencia y rehabilitación los roles institucionales de los miembros del Consejo de Protección Civil (federal, estatal y municipal para cada etapa: de prevención, emergencia, rehabilitación y de reconstrucción) que faciliten la gestión de recursos y la asignación de actividades y responsabilidades; que eviten demoras, duplicaciones y trabas administrativas para rehabilitar la zona de desastre.
- Creación de grupos de trabajo operativo con representación y equidad de género.

La zona de desastre se define, en la Ley General de Protección Civil, como el espacio territorial determinado en el tiempo por la declaración formal de la autoridad competente, en virtud del desajuste que sufre en su estructura social, impidiéndose el cumplimiento normal de las actividades de la comunidad. Puede involucrar el ejercicio de recursos públicos a través del Fondo de Desastres.

El Capítulo VI de la Ley General de Protección Civil, sobre las declaratorias de emergencia y de desastre, en su Artículo 29 expone que cuando la capacidad operativa y financiera de las entidades federativas para la atención de un desastre haya sido superada, éstas podrán solicitar el apoyo del Gobierno Federal para tales efectos. Así como las dependencias y entidades federales serán las instancias responsables de atender los efectos generados por un desastre en el patrimonio de la Federación y, en su caso, de coadyuvar con los gobiernos de las entidades federativas.

3 Etapa de reconstrucción desde una perspectiva de género

En la fase de la reconstrucción se busca reponer las pérdidas para crear y o mejorar un hábitat más integral, más seguro ante riesgos de desastres y, por lo tanto, menos vulnerable ante la existencia de amenazas que puedan derivar en futuros desastres. Durante esta fase se establece un proceso completo en el cual la comunidad de mujeres y hombres puede retornar a una vida cotidiana dentro de cierta “normalidad”, y continuar sus actividades a fin de alcanzar un desarrollo más sostenible en todos los sentidos: social, económico y político.

De acuerdo con la Ley General de Protección Civil, el **Sistema Nacional de Protección Civil** es el conjunto de disposiciones, medidas y acciones destinadas a la prevención, auxilio y recuperación de la población ante la eventualidad de un desastre.

En su Artículo 12, establece textualmente que la coordinación ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) recaerá en la Secretaría de Gobernación, la cual tiene las atribuciones siguientes en materia de protección civil: Integrar, coordinar y supervisar el Sistema Nacional para garantizar, mediante la adecuada planeación, la prevención, auxilio y recuperación de la población y de su entorno ante situaciones de desastre, incorporando la participación activa y comprometida de la sociedad, tanto en lo individual como en lo colectivo.

Sin embargo, la reconstrucción no es nombrada como tal y, por tanto, no está considerada dentro de sus funciones, cuando ésta debe formar parte explícita e integralmente de las actividades del SNPC y de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

En esta fase es fundamental buscar y reparar de forma permanente los daños materiales de las zonas habitacionales y de las redes de infraestructura urbana de servicios y comunicaciones, considerando las prioridades de la población; así como incluir el restablecimiento, la recuperación de las actividades productivas y la introducción de nuevas fuentes de empleo y de ingresos para la población afectada, que incluyan tanto a los hombres como a las mujeres en equidad de condiciones. De igual forma, es preciso restaurar los daños sociales para restablecer los vínculos familiares, las redes o tejidos sociales de las comunidades afectadas, así como las relaciones de las y los ciudadanos con sus instituciones gubernamentales, que permitan el propio proceso de reconstrucción, brindando así condiciones de convivencia pacífica duraderas.

Todas las tareas de reconstrucción deben incorporar medidas de prevención y de mitigación, ya vistas anteriormente, para evitar reconstruir viejas vulnerabilidades o crear nuevas, sobre todo evitar reconstruir desigualdades socioeconómicas e injusticias en la distribución de apoyos y recursos entre los hombres y mujeres. Además, tales medidas de prevención de riesgos de desastres deben quedar inmersas dentro del proceso de planeación del desarrollo urbano, regional, económico y social, entre otros, y como parte de las tareas y normatividad de la prevención de las instancias municipales y estatales de Protección Civil.

La reconstrucción puede tener una duración muy variable, de acuerdo con el tipo de desastre presentado y de la magnitud del impacto y los daños generados a la comunidad, su entorno construido y el medio ambiente natural. A diferencia de la rehabilitación, que debe ser desplegada en el corto e inmediato plazo, la reconstrucción conlleva actividades que se desarrollan en el mediano y largo plazos.

La reconstrucción tendrá mejores resultados si la coordina un comité multisectorial, interinstitucional, de forma conjunta con las organizaciones sociales y civiles. La coordinación del proceso debe tener un mando bien definido para evitar duplicidades y procurar un uso efectivo de los recursos humanos y materiales; así como la actuación coordinada de profesionales, científicos, planificadores, del sector operativo del desarrollo urbano, económico, del medio ambiente y de la protección civil, y la participación directa de las organizaciones sociales de base comunitaria.

De acuerdo con La ley General de Protección Civil, en su Artículo 17, el **Consejo Nacional de Protección Civil** estará integrado multisectorial e interinstitucionalmente. El Presidente de la República es quien lo presidirá y se integra por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; por

los gobernadores de los Estados y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Cada titular designará un suplente, siendo para el caso de los Secretarios un Subsecretario; para los Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Secretario General de Gobierno. En el caso del Secretario de Gobernación, lo suplirá el Coordinador General de Protección Civil. Así mismo, en su Artículo 31 establece que la coordinación de acciones en materia de atención de desastres y la recuperación de la población y su entorno se apoyarán en los **convenios que al efecto celebre la Federación, a través de la Secretaría de Gobernación, con cada una de las entidades federativas.**

Fuente: DECRETO por el que se reforma y adiciona la Ley General de Protección Civil, DOF, 24 de abril de 2006.

Sin embargo, existe una ausencia muy importante en este Consejo Nacional por parte de dos instituciones que pueden contribuir en la transversalización de la equidad de género, nos referimos al DIF y al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), las cuales son fundamentales en este proceso. La primera, por los servicios y actividades que desarrolla durante la preparación y la emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción; y la segunda, por los apoyos en la capacitación para la transversalización de la equidad de género en el marco de la gestión integral del riesgo de desastres. Asimismo, se recomienda la inclusión de los institutos de las mujeres municipales, estatales y el Federal, como invitados permanentes en los consejos de protección civil; incluso se sugiere que en el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil se incluya al INMUJERES, con actividades específicas en las fases de prevención, auxilio y recuperación y reconstrucción.

La Ley General de Protección Civil, en su Artículo 9, establece: El **Sistema Nacional de Protección Civil** es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección contra los peligros que se presenten y a la recuperación de la población, en la eventualidad de un desastre.

También, en el Artículo 10 se determina: **El objetivo del Sistema Nacional** es proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre, provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas, la afectación de la planta productiva, la destrucción de bienes materiales, el daño a la naturaleza y la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad, así como el de procurar la recuperación de la población y su entorno a las condiciones de vida que tenían antes del desastre.

Es fundamental en los programas y planes para realizar la reconstrucción, establecer indicadores de gestión a través de la definición de un universo de atención, para evitar falsas expectativas en la población y que se vuelva infinito e indefinidos sus alcances, es decir, determinar el número de población, las zonas de afectación, los tiempos de respuesta y las etapas de trabajo, entre otros).

Los alcances de la reconstrucción no sólo deben orientarse a reponer lo que existía previamente al desastre, sino que debe haber un esfuerzo por procurar su mejoría y garantizar condiciones de equidad de género en la atención, con soluciones estables y seguras que eviten a toda costa crear nuevos riesgos de desastres; por tanto, deben disminuir las vulnerabilidades aún existentes y prevenir no generar futuras, de toda índole, en las condiciones de vida de la población, en su entorno construido y en el medio ambiente natural.

La reconstrucción no sólo debe reponer edificaciones habitacionales, infraestructuras urbanas y de equipamiento, medios de producción y empleos, sino fortalecer procesos democráticos de participación ciudadana comunitaria en la toma de decisiones para resolver problemas.

Las indefiniciones en los alcances de la reconstrucción pueden desencadenar situaciones difíciles de manejar por las autoridades ante las y los damnificados beneficiarios de programas de ayuda y ante la opinión pública en general. Si se mantienen indefiniciones, cualquier resultado obtenido parecerá insuficiente ante lo que se podría realizar y obtener.

La reconstrucción es en sí misma un proceso de desarrollo social, territorial, urbano y regional, que tiene lazos directos con las medidas de mitigación y prevención de riesgos de desastres, por lo cual tiene que estar enlazada dentro de los planes y la implementación de programas de desarrollo: territorial, sectorial, urbano y regional, económico y social.

Es una oportunidad para fortalecer la coordinación interinstitucional y multisectorial, intervenir y disminuir condiciones de vulnerabilidad global, que incluye la exposición de la población ante posibles riesgos de desastres.

Se reconocen cuatro etapas dentro de las actividades de la reconstrucción (Structuralia, 2004:62-65):

1. Atención de personas damnificadas y afectadas (durante la fase de rehabilitación se elaboran un censo de damnificados y un levantamiento de daños que permiten un diagnóstico que ha de servir de base para llevar a cabo la planeación y ejecución de las actividades de reconstrucción sobre la base de las prioridades de la población local). Éste es un momento invaluable para sensibilizar y capacitar a la población sobre medidas de prevención y mitigación aplicables a su vida familiar y comunitaria; deben darse talleres y pláticas en horarios y lugares pertinentes, para que asistan tanto las mujeres como los hombres en equidad de circunstancias. Igualmente, es importante involucrar a la comunidad local en las decisiones sobre la programación y realización de la reconstrucción.
2. Etapa inicial de programación de proyectos, esquemas de coordinación, concertación y financiamiento de los mismos. Es recomendable priorizar proyectos evidentes e inmediatos que sientan bases para el trabajo interinstitucional y el trabajo con la organización de la comunidad, a través de una primera instancia de consulta y participación. El esquema institucional que se lle-

ve a cabo para la reconstrucción va a determinar los obstáculos o facilidades para realizarlo. Se recomienda que la reconstrucción la realicen miembros del mismo sistema interinstitucional de gestión de riesgos de desastre o Consejo de Protección Civil en el ámbito territorial de su competencia, orientado y coordinado por una gerencia temporal de reconstrucción al interior del sistema. La creación de organismos especiales para la reconstrucción puede consumir recursos valiosos tan sólo en su propia administración burocrática y reducir considerablemente los recursos para la reconstrucción misma. Por ello, se recomienda utilizar tanto la infraestructura como el personal existente en nómina en diversas instancias que estén en condiciones de ejecutar esas actividades (por ejemplo, los miembros gubernamentales de los consejos de Protección Civil: desarrollo urbano y vivienda, comunicaciones y transportes, recursos naturales y agua, desarrollo social y protección civil, entre otros). La creación de entidades gubernamentales coyunturales que reemplazan a otras entidades competentes puede verse como un acto de apresuramiento del gobierno, pero prácticamente puede alargar los tiempos muertos para la comunidad al ser una institución nueva que tiene que ver cómo se organiza interna y exteriormente, y que una vez concluido el proceso son entidades difíciles y costosas de suprimir. (Structuralia, 2004:65)

3. Etapa de gestión, complementación de programas y proyectos, búsqueda de financiamiento y de ejecutores, coordinación de autoridades locales, estatales y federales con damnificados. Aquí hay que evitar a toda costa la lentitud administrativa en la respuesta de las instituciones gubernamentales y privadas, y la lentitud en la aprobación de proyectos. Esta etapa es difícil de percibir por parte de la comunidad y puede crear niveles de frustración si no hay difusión amplia y permanente de los avances. Los comités de reconstrucción o las mesas de trabajo, tanto en las comunidades como en las oficinas gubernamentales, se comprometen a tener reuniones programadas que tomen en cuenta las responsabilidades domésticas de las mujeres para que éstas puedan asistir. Si aún están en los albergues, es oportuno promover servicio de guardería para que las mujeres con hijos o dependientes puedan dejarlos mientras asisten a las negociaciones o reuniones de información para la rehabilitación y reconstrucción.

Existen procesos administrativos que consumen tiempos y plazos burocráticos normales para la concertación y formulación de un proyecto, su autorización y su financiamiento. Estos trámites no siempre son bien conocidos e informados a la ciudadanía y a los grupos de damnificados, por ello se requiere de una campaña de divulgación masiva y continua que aclare todas las acciones realizadas, a través de los medios de comunicación, para evitar manifestaciones de descontento y/o alteración del orden público, los cuales si no se presentan condiciones de diálogo continuo y concertación con los grupos afectados, pueden derivar en exigencia social de cambios políticos de mayor alcance, ya latentes.

La magnitud y el carácter de los daños va a determinar el tiempo que se requiera para restablecer y reconstruir. Los tiempos de gestión de fondos y de generación de proyectos ejecutivos, programáticos, pueden llegar a considerarse como tiempos muertos para las comunidades afectadas si no se les orienta, informa y capacita para entender los procesos necesarios para la

reconstrucción; y de igual forma, si no se les hace partícipes de la concertación para la toma de decisiones que les afectan o benefician. Estos grupos pueden organizarse en luchas reivindicativas si el proceso no es democrático e incluyente frente a un proceso que no atiende sus intereses o necesidades, y que sea lento y les provoque frustración o desencanto. La población que ha vivido en albergues o con familiares o que ha regresado a sus comunidades, barrios, colonias, asentamientos con gran destrucción y muertes, presentan condiciones de vida que requieren atención de urgencia y difícilmente entienden de los tiempos administrativos y retrasos burocráticos en los programas de ayuda y reconstrucción.

4. Etapa final de la reconstrucción es la iniciación y desarrollo de las obras, o se superan los problemas planteados o se profundizan los problemas por falta de acuerdos y comunicación entre las instituciones y la población beneficiaria. La frustración y el desaliento pueden generar el fracaso de programas y limitar sus alcances.

La reconstrucción es un momento importante en el desarrollo de una sociedad y sus comunidades, pues tiene la legitimación para realizar aquellos cambios necesarios para establecer procesos democráticos que fortalezcan la descentralización política y la autonomía de las sociedades y sus instituciones locales. Es la fase en donde se canalizan recursos para fomentar cambios institucionales y sociales que permitan una mejor gestión urbana y ambiental más sostenible, mayor justicia y equidad entre los diversos grupos sociales para disminuir las brechas de desarrollo, principalmente entre mujeres y hombres.

3.1 Manejo de los recursos financieros desde una perspectiva de género

La calidad de la reconstrucción puede verse afectada por procesos que sólo se encaminen a cumplir tiempos administrativos y políticos de entrega de obras por encima de su calidad; igualmente, la fragmentación administrativa sectorial de los gobiernos sin un mando único de todo el proceso puede generar duplicación de esfuerzo y gasto entre las distintas instituciones involucradas, sin lograr mejores resultados en términos del desarrollo global sostenible y de una equidad de géneros; por eso se recomienda:

- La tramitación para la disposición de recursos financieros, tanto en el ámbito local, municipal, estatal y federal; así como, en su caso, la ayuda concedida internacionalmente debe elaborarse con la mayor eficiencia y diligencia posibles, con una canalización de donaciones y recursos hacia los sectores más afectados y con menores ingresos y recursos que les dificulte reponerse después de un desastre.
- Generación y canalización de presupuestos federales, estatales y municipales a las prioridades sociales emergentes, así como a las actividades que revitalicen los sectores económicos afectados. (Fondo de Desastres Naturales, FONDEN).

- Se requiere de cursos de capacitación para saber gestionar (solicitar y tramitar) recursos estatales y federales para el personal de estados y ayuntamientos. De la misma forma, se necesita asignar recursos suficientes para la prevención o mitigación de los riesgos identificados que exponen a una localidad, municipio, región, estado con equidad entre hombres y mujeres.
- Establecimiento y canalización de presupuestos a la prevención y mitigación que reduzcan las vulnerabilidades presentes y futuras.
- El Gobierno Federal debe ofrecer capacitación y facilidades para que los gobiernos estatales y municipales puedan gestionar el uso de fondos federales y de cofinanciamiento de proyectos y programas de prevención de riesgos de desastres locales (Fondo de Prevención de Desastres Naturales, FOPREDEN).
- Se recomienda evaluar constantemente y modificar la operación de los fondos de atención de desastres y de la prevención de riesgos de desastres, para que se ajusten cada vez más a la realidad nacional, regional y local de las comunidades, integrando las buenas prácticas. Dichos comités de evaluación deben tener una amplia representatividad equitativa de hombres y mujeres en los grupos institucionales operativos, científicos y sociales.

3.2 Restablecimiento del empleo

- Todos los proyectos de empleo deben incorporar equitativamente a hombres y a mujeres; y si así lo disponen, brindar a las mujeres capacitación y asistencia técnica para acceder a puestos tradicionalmente ocupados por hombres, y viceversa.
- Registrar desagregadamente por sexo los nuevos empleos remunerados generados por la reconstrucción. Se recomienda que en estos nuevos empleos se considere la contratación de mujeres, pues los desastres incrementan la inequidad en el ámbito económico al reducir ingresos y empleos para las mujeres.
- Establecer programas de empleo temporal que incluyan equitativamente a hombres y a mujeres en limpieza de calles, cocinas populares, desayunadores, la reconstrucción y rehabilitación de viviendas e infraestructuras vitales (camino, puentes, muros de contención de ríos).
- Generación de actividades productivas en las cuales se incluya tanto a las mujeres como a los hombres, pero que atiendan principalmente a las familias monoparentales, encabezadas mayoritariamente por mujeres jefas de familia.
- Destinar recursos en los presupuestos de reconstrucción para compensar el tiempo de las mujeres que trabajan y se comprometen con las instituciones u organizaciones gestoras del riesgo de desastres y del manejo de desastres para evitar que sean voluntarias comunitarias permanentemente altruistas.
- Deben generarse las circunstancias para restablecer las condiciones de empleo similar o semejante a las que existían antes del desastre, tanto para mujeres como para hombres.

Facilitar el acceso de las mujeres a programas de crédito a través de la reactivación de las fuentes de ingreso femenino, sobre todo en el sector informal, la economía de patio y en las microempresas.

3.3 Evaluación y planeación de proyectos y programas de reconstrucción desde una perspectiva de género

- Integrar en los Comités de Reconstrucción a las mujeres y hombres locales para que participen en instancias de decisión política, técnica y científica que afectan a sus comunidades, sobre todo en el diseño urbano y de vivienda de nuevos asentamientos, el restablecimiento y redefinición de caminos y rutas y servicios de transporte, la rehabilitación de las redes de servicios básicos y equipamientos.
- Los programas de reconstrucción deben involucrar a las mujeres, pero también evitar sobrecargarlas en las tareas comunitarias y reproductivas; es necesario crear situaciones que favorezcan la participación de los hombres en los roles en la familia y comunitarios.
- Modificar los usos de suelo urbano y rural de acuerdo con la identificación y zonificación de áreas propensas a exposición de riesgos de desastres, para evitar a toda costa edificar en ellas, entendiendo a la prevención como parte fundamental del desarrollo.
- Los gobiernos locales deben respetar los planes y programas de desarrollo seguro y evitar otorgar licencias de construcción y uso de suelo a particulares en zonas propensas a riesgos de desastres, sin efectuar las medidas de mitigaciones pertinentes en cada caso, realizadas por los mismos particulares o por las instituciones gubernamentales.
- Brindar la capacitación a las y los integrantes de las unidades de protección civil municipales y estatales para que incorporen a sus funciones actividades que le permitan intervenir en la autorización y generación de normas constructivas, así como en la planeación y realización de los programas de desarrollo urbano y regional para disminuir situaciones de riesgo de desastre, a través de la mitigación y prevención.
- Los gobiernos locales deben garantizar la aplicación estricta de normas y especificaciones de construcción que garanticen seguridad física estructural en las edificaciones rurales y urbanas, así como la realización de los programas de desarrollo urbano y regional inmersos dentro de un marco de la gestión integral del riesgo de desastres.
- Cualquier empresa que maneje, almacene, produzca, transporte sustancias peligrosas y tóxicas, debe evitar a toda costa que la población invada sus áreas de amortiguamiento.
- Integración de la equidad de género en los planes de desarrollo con la comunidad, para lo cual se deben incluir las experiencias y necesidades de las mujeres y hombres locales, tanto en el diseño como en la construcción y reconstrucción de las viviendas y el entorno construido urbano y rural.

- Evaluación de situaciones de riesgos de desastres local y regionalmente para evitar reconstruir anteriores vulnerabilidades, incluyendo la reproducción de prejuicios discriminatorios y estereotipados sobre lo que mujeres y hombres deben ser o hacer.
- Vincular a las organizaciones de la sociedad civil, así como a los grupos de la comunidad afectada, en la planeación y supervisión, procurando una equidad de género en la representación y participación en todos los procesos de la reconstrucción.
- Alentar y desarrollar el nivel participativo y ciudadano que tiene la comunidad y que servirá para apoyar las actividades de reconstrucción y de desarrollo.

3.4 Reconstrucción de los asentamientos humanos desde una perspectiva de género

- Establecer el otorgamiento de créditos con tasas preferenciales bajas y reducción de impuestos como estímulo a la inversión en obras de mitigación y reconstrucción, atendiendo a las necesidades de hombres y mujeres en las comunidades.
- Garantizar que la localización de la nueva infraestructura y sus condiciones físicas estructurales sean seguras ante nuevos riesgos de desastre, y con ello se amparen los recursos invertidos.
- Establecer la obligatoriedad de dar mantenimiento periódico a infraestructuras y equipamientos urbanos y rurales públicos que garanticen su funcionamiento y seguridad. Monitorear con especialistas y con población local, para lo cual puede darse capacitación a mujeres y a hombres de las comunidades.

Experiencias en México

2006. Reunión de habitantes damnificados de 49 colonias afectadas por lluvias torrenciales y desbordamientos de ríos provocados por el huracán Stan en la ciudad de Tapachula, Chiapas. El proyecto de reconstrucción considera la construcción y reubicación de casas y escuelas públicas, desazolve de ríos, reconstrucción de caminos y puentes, creación de fuentes de empleo. En esta reunión percibimos una representación muy equitativa de hombres y mujeres entre representantes de colonias. Los principales problemas que mencionaron para las tareas de rehabilitación y reconstrucción fue la necesidad de dar fechas de inicio y terminación de obras.

Se están realizando tareas de desazolve en las cuencas de los ríos Coatán, Coatancito y Cahuacán, entre otros muchos de menor tamaño. Las enormes rocas que bajaron de la sierra y otras que quedaron descubiertas por el agua, forman parte de lo que constituirán muros de contención. Participan el Gobierno del Estado de Chiapas, la CNA y Obras Públicas. Se plantea no volver a dejar construir casas en la zona de riesgo de inundación, y se está planificando un gran malecón, con canchas deportivas dentro de la zona urbana. En reuniones de Cabildo ya se establecieron las zonas de alto riesgo en un mapa y ahora con una normatividad establecida se podrá conminar a desalojar a la gente que vive todavía ahí, y a no permitir que en un futuro nadie se asiente en esas zonas del margen del río identificadas de alto riesgo; para ello se plantea dar difusión a los programas normales de vivienda nueva y mejoramientos con créditos gubernamentales accesibles para la población de escasos recursos.

Como los ríos arrastraron piedras de más de dos toneladas, se abrieron nuevos brazos al río que destruyó todo en su camino: puentes, carreteras, colonias. Lo primero que se atendió fue la recuperación de caminos y puentes; segundo, las tareas de mantenimiento a los cauces de ríos: de reencauzamiento y definición de bordes; y en tercer plano la creación de muros de contención, lo que será un proceso más largo.

Reconstrucción de vivienda urbana y rural desde una perspectiva de género

- Se debe evitar reconstruir en las mismas zonas de riesgo, en el caso de las áreas inundables, sin que se hagan medidas de mitigación de riesgos como bordos o diques, que prevengan futuras inundaciones.
- Las nuevas viviendas que se ofrezcan con créditos hipotecarios deben contar con seguros contra desastres y emergencias, para lo cual deben tener calidad constructiva que garantice su eficiencia.
- Establecer que los diseños urbanos y arquitectónicos de las viviendas de reconstrucción y reubicación respondan a las condiciones bioclimáticas de la región, para que permitan un ahorro considerable en el uso de energía eléctrica o combustibles para mantenerlas frías o calientes, según el caso, pues el costo de mantenerlas confortables no debe afectar excesivamente la economía familiar.
- Seleccionar cuidadosamente los procesos de construcción de viviendas y de la infraestructura, utilizando tecnologías locales que den empleo local a hombres y a mujeres, y sólo en casos de prioridad estratégica utilizar tecnologías avanzadas para la reconstrucción, ya que éstas suplen el trabajo artesanal de trabajadores del sector tradicional de la industria de la construcción (albañiles, maestros de obra, peones) y de la autoconstrucción, donde pueden participar las mujeres locales.
- La participación del sector privado en las operaciones de reconstrucción en el sector vivienda, si bien puede agilizar el proceso, también puede encarecerlo y generalmente no se brinda la supervisión suficiente, tanto por las empresas como por la entidad gubernamental que las contrata. Por ello, pueden existir carencias en términos de la calidad constructiva brindada (en los pies de casa). Las mujeres con capacitación pueden ser las supervisoras de sus propias reconstrucciones.
- Los proyectos de reconstrucción de vivienda deben considerar medidas estructurales de refuerzo que las haga resistentes y seguras ante amenazas naturales regionales, así como retomar el uso de materiales y diseños locales que probadamente garanticen una mayor seguridad ante los riesgos de desastres.
- Buscar que los diseños de las viviendas de reubicación o reconstrucción respondan a las necesidades específicas de género que evite el hacinamiento, inhiba el incesto, el abuso sexual y otras manifestaciones de la violencia doméstica hacia mujeres, niños y niñas, que cuenten con áreas suficientes para realizar las tareas domésticas tradicionales de las mujeres, como cocinar y preparar alimentos, lavaderos con buen drenaje, hornos, tendedores de ropa, patio para la cría de animales y cultivos de hortalizas y árboles frutales, así como área de venta y producción de productos si esa era su actividad anterior o si decide generar ingresos dentro de su casa en el futuro inmediato.

- Los diseños urbanos y arquitectónicos ofrecidos para las reubicaciones deben tener acceso a agua potable, contar con zonas comunitarias de ocio y cultura, áreas que favorezcan el sentido de arraigo al nuevo hábitat y condiciones de seguridad.
- Identificar la proporción de las familias monoparentales, encabezadas por mujeres jefas de familia que no pueden acceder a créditos o subsidios, para brindarles facilidades en los programas de reconstrucción y reubicación de viviendas.
- Incentivar la titulación o escrituración de la propiedad de la vivienda nueva de reconstrucción y reubicación a nombre de la mujer o de ambos cónyuges y, en caso de conflicto, hacer una evaluación comunitaria para que se proteja a las mujeres y a sus hijos ante casos de violencia, alcoholismo crónico, adulterio, poligamia, etc.
- Se debe promover la conservación de los derechos de propiedad del suelo y la vivienda para las mujeres y evitar la pérdida de sus derechos sobre la tierra (ejidal o comunal).
- En las zonas eminentemente en riesgo de desastre, se recomienda establecer programas de reubicación con facilidades crediticias y subsidios para la población, así como evitar su nueva ocupación a través de la demolición de las viviendas con consentimiento de los propietarios, aun cuando la propiedad siga en manos de los reubicados. En dichas zonas propensas a altos riesgos de desastres se pueden desarrollar proyectos ecológicos o constituir reservas ecológicas que beneficien a sus propietarios y a los gobiernos locales. Se deben evitar los desalojos injustificados con intereses de especulación inmobiliaria privada o gubernamental.
- Establecer programas de mejoramiento de vivienda gubernamentales en forma permanente para que las viviendas urbanas y rurales tengan estructuras sólidas, pisos y techos fijos y seguros, uso de materiales resistentes y duraderos ante los embates de los fenómenos naturales.
- Realizar evaluaciones periódicas para determinar la efectividad de los proyectos de reconstrucción y reubicación en términos de mejoría de las condiciones físicas, materiales y de relaciones sociales, familiares y comunitarias, permanencia de las y los beneficiarios originales, cumplimiento de expectativas, entre otros factores.
- Complementar cualquier proyecto de reubicación de viviendas con programas de generación de empleos e ingresos permanentes para los ocupantes de las nuevas zonas habitacionales, y con ello evitar el fracaso en su ocupación por las y los beneficiarios originales, que suelen dejar estas viviendas y migrar hacia zonas que ofrecen empleo permanente o temporal.

Actividades productivas desde una perspectiva de género

- Establecimiento de fondos para apoyar con equidad a hombres y a mujeres productores de bajos ingresos, que realicen preponderantemente actividades agrícolas de temporal, pecuarias, acuícolas y pesqueras, afectados por fenómenos naturales climatológicos ex-

tremos como sequías, huracanes y heladas, a fin de atender los efectos negativos y reintegrar a las unidades productivas a su actividad, con la participación del Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas, a través del Programa del Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRACC).

- Propiciar obras de mitigación y la contratación de seguros catastróficos para las actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas y pesqueras accesibles a hombres y mujeres locales.

Conclusiones

Como conclusión, queremos insistir en la necesidad de sostener una visión integral del proceso del riesgo de desastre, en donde la equidad sea el eje central de todas las acciones y los esfuerzos. Después de consultar este manual, nuestros lectores y lectoras difícilmente podrán dejar de ver lo fundamental que resulta para la protección civil considerar las diferencias entre las mujeres y los hombres, y sobre todo reconocer los grandes aportes de las mujeres a sus familias y a sus comunidades. Es necesario destacar sus aportes y apoyar sus esfuerzos antes y después de los desastres, para lo cual es prioritario tener en cuenta las particularidades que viven y tienen las mujeres y sus dependientes en cada etapa de la gestión integral de los riesgos de desastres, en cada tarea de la protección civil.

Queremos enfatizar que no podemos seguir atendiendo y trabajando con una población sin reconocer la diversidad social que tiene, y que requiere atención diferenciada de acuerdo con cada comunidad. Asimismo, debemos reconocer que si deseamos en verdad eliminar y disminuir los riesgos, el enfoque a seguir debe ser totalmente preventivo, vinculándose con todas las actividades del desarrollo en las comunidades. De otra forma no se tendrá incidencia en las condiciones que nos colocan en situaciones vulnerables ante las amenazas, y seguramente poco lograremos por evitar los desastres que destruyen la riqueza del entorno, construido con tanto esfuerzo por generaciones. El ambiente natural es nuestro legado más importante. Tengamos conciencia de que sin él no podremos sobrevivir más tiempo. Este aspecto aparece íntimamente ligado a la diversidad social y a la equidad de género, pues en tanto actuemos con base en la riqueza de nuestra sociedad, más fácilmente abarcaremos los sutiles y múltiples lazos que hemos creado entre nuestro entorno social y el medio ambiente natural.

Para finalizar, hemos de señalar un punto fundamental para un proyecto de desarrollo seguro, libre de riesgos y sostenible: no podemos seguir ponderando sólo los factores económicos por encima de la equidad social y política. Debemos implementar formas de relación y vínculos institucionales y sociales más equitativos, democráticos e incluyentes; ello redundará en mejores y más seguras condiciones de vida para mujeres y hombres.



SEGUNDA PARTE

Paquete didáctico del manual para impartir el curso-taller

Introducción del curso-taller

La gestión integral del riesgo de desastres y la perspectiva de equidad de género son nociones complejas, intra e interdisciplinarias, multisectoriales y dinámicas, que se entran con aspectos centrales de la composición y el proceso de nuestras sociedades modernas. Tan es así que la noción de gestión integral del riesgo de desastres se ha convertido hoy día en una categoría clave para entender los fenómenos sociales más importantes del mundo actual, pues los riesgos y los desastres aparecen vinculados directamente con factores sociales como las inequidades de género, clase social, diversidad cultural, preferencias religiosas y sexuales, entre otros, pero sobre todo vinculado con el modelo de desarrollo socioeconómico dominante y poco sostenible.

Por ello, en el campo de la protección civil es imperativa la inclusión de esa perspectiva aunada a la equidad de género, pues en los últimas décadas se han evidenciado los impactos negativos para la sociedad en su conjunto cuando se omite la inclusión de las mujeres a lo largo de todo el proceso de la gestión integral del riesgo de desastres. El énfasis en un trabajo de incidencia local, que se oriente hacia el empoderamiento de las mujeres en cada zona de trabajo, será clave para lograr resultados concretos, producto de un impacto real del enfoque de equidad. La inclusión de esta perspectiva implica no sólo la implementación de la perspectiva de equidad de género en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas de prevención, atención de la emergencia, de rehabilitación y de reconstrucción con prevención, sino también a través de la transversalización desde el mismo corazón del Sistema Nacional de Protección Civil, y de los Sistemas Estatales y Municipales de Protección Civil.

Propósito general del taller

El manual dirigido a las y los funcionarios públicos, miembros de organizaciones y de la sociedad civil implicados o interesados en la gestión integral del riesgo de desastre, comprende elementos de índole formal, de contenido y pedagógicos que posibiliten el principal objetivo de este material: que la lectora o el lector se familiarice con la equidad de género y la incorpore en su quehacer cotidiano y personal en la gestión del riesgo del desastre, y en su momento a la inversa: que los organismos que fomentan la equidad de género incorporen la perspectiva de la gestión integral del riesgo de desastre en su quehacer cotidiano.

Dirigido a:

Los y las funcionarias de las dependencias y entidades públicas del gobierno federal, estatal y municipal, personal de organizaciones de la sociedad civil, y demás actores que participan en el sistema de protección civil en México, que toman decisiones, implementan y operativizan acciones en la materia y posibilitan su incorporación en las políticas y programas gubernamentales a nivel regional y local.

Duración:

El curso-taller tiene una duración de 30 horas divididas en seis sesiones de cinco horas cada una con descansos adicionales.

Contenidos temáticos por módulo

El documento tiene dos partes: la primera corresponde a un manual autodidacta sobre los aspectos teórico-conceptuales de la inclusión del enfoque de la equidad de género en la gestión integral del riesgo de desastre y la Protección Civil. Este manual autodidacta es la base de información teórica y de las propuestas estratégicas, que permitirán abordar el tema en el curso-taller. Al mismo tiempo que sirve para los y las asistentes al taller de capacitación y sensibilización sobre la transversalidad, el empoderamiento y democratización con enfoque de género vinculados directamente con la gestión integral del riesgo de desastres, se dirige también a quienes no tienen la posibilidad de asistir a un programa de capacitación y toman decisiones, implementan y operativizan acciones en la materia en los ámbitos regional y local.

La segunda parte corresponde a este manual para impartir el curso-taller sobre la gestión integral del riesgo de desastres con equidad de género, a partir de la actual perspectiva del Sistema Nacional de Protección Civil. Se abordará el conocimiento de forma constructivista y vivencial por medio de varios materiales didácticos y técnicas de enseñanza, un mapa o carta descriptiva con los contenidos teóricos, ejercicios, dinámicas y estrategias didácticas de capacitación a ser implementadas en el taller, de modo que las dinámicas y actividades le permitan al participante a interiorizar muchos de los contenidos teórico-metodológicos. Como apoyo visual se anexa una presentación en el paquete de Power Point que puede reproducirse en acetatos para la capacitación y sensibilización de las mujeres en situación desastres, que incluye conclusiones y propuestas resultado de la investigación de campo realizada, así como la metodología para incorporar la perspectiva de género en el proceso de gestión integral del riesgo de desastres en México. Asimismo, se incluye una compilación mínima de lecturas básicas dentro del tema de género y la gestión integral del riesgo de desastres, varias de ellas traducidas al español, para facilitar el acceso al tema a través del trabajo de investigación desarrollado en varios lugares del mundo por espe-

cialistas en temas de género, riesgos y desastres. Se incluye también un tríptico reproducible para su difusión local y para las y los asistentes y/o comunidad de adscripción.

Los contenidos incluyen conceptos fundamentales como riesgo, amenaza, vulnerabilidad, desastres, construcción social de los riesgos, gestión integral del riesgo de desastre, fase previa o ex ante, fase posterior o ex post, equidad de género, transversalización, empoderamiento, trabajo local y comunitario, participación y democratización; exposición de la reciente complejización de la concepción de la gestión integral del riesgo de desastre; argumentación sobre la importancia del género en la concepción del desarrollo y la gestión del riesgo del desastre, resaltando las experiencias de las mujeres en las dos fases ex ante y ex post; puntualización de la incidencia positiva de la equidad de género, detalle de la importancia del trabajo a nivel local; descripción de los problemas que se deben contemplar en la toma de decisiones, recomendaciones (propuestas de acción y estrategias de implementación a nivel local y regional) para incluir la perspectiva de la equidad de género y la transversalización de la misma en la gestión integral del riesgo de desastre, en acciones de prevención-mitigación ante el riesgo de desastre, y de atención, rehabilitación y/o reconstrucción ante situación de desastre. Se desarrollarán habilidades para fortalecer capacidad de análisis, de liderazgo y de comunicación grupal, y transferencia de ideas.

Organización de las sesiones

Módulo I. Equidad de género, la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y la Protección Civil

Unidad 1. Gestión Integral del Riesgo de Desastres I y II

- Los desastres
- El enfoque dominante en el Sistema Nacional de Protección Civil
- El riesgo de desastre
- Las amenazas
- Las vulnerabilidades
- Las capacidades
- La universalidad y la neutralidad
- Diversidad cultural

Unidad 2. Equidad de género

- Diferencias entre sexo y género
- Relaciones de poder y género
- Acciones positivas para disminuir brechas entre los géneros
- La transversalidad de la perspectiva de la equidad de género
- El empoderamiento de las mujeres
- La *sororidad* para disminuir las inequidades al interior del género femenino
- Necesidades prácticas e intereses estratégicos

- Unidad 3. El desarrollo con equidad de género
 - Políticas de desarrollo específicas y diferenciadas.
 - Mujeres como agentes económicos
 - Procesos democráticos en el desarrollo y la GIRD
 - Derechos humanos de las mujeres

- Unidad 4. SNPC, UPC y CPC Municipales y Estatales y la inclusión del enfoque de equidad de género
 - SNPC
 - Unidad de Protección Civil
 - Consejo de Protección Civil
 - Instancias de mujeres y de las familias
 - Policía
 - Ejército y Sector Naval Militar
 - Sector Salud
 - Plan de Contingencias y Atlas de riesgos

*Módulo II. La equidad de género en la fase previa al desastre o **Ex ante** al desastre*

- Unidad 5. Identificación y análisis de riesgos de desastres I, II, III
 - Percepción del riesgo y desastres
 - Estimación del riesgo de desastre
 - Evaluación de la amenaza
 - Evaluación de la vulnerabilidad

- Unidad 6. Prevención y mitigación de riesgos de desastres
 - Medidas estructurales y no estructurales para la mitigación del riesgo de desastres
 - Identificación de vulnerabilidades para modificar escenarios de riesgos
 - Desarrollo y utilización de capacidades en mujeres y hombres para la prevención
 - Capacitación en manejo de riesgos y desastres con equidad de género
 - Transferencia de riesgos

- Unidad 7. Preparación y alertamiento I y II
 - Simulacros

Sistemas de alertas tempranas
Planes para atender tanto la contingencia
Plan de evacuación
Plan de establecimiento de refugios temporales
Experiencias internacionales (Katrina, Indonesia, Irán, Centroamérica)

Módulo III. La equidad de género en la fase posterior al desastre o Ex post al desastre

Unidad 8. Emergencia I y II

Unidad 9. Rehabilitación y recuperación I y II

Unidad 10. Reconstrucción I, II y III

Unidad 11. Indicadores y Gestión Integral del Riesgo de Desastres con equidad de género

Carta descriptiva de los módulos del curso-taller

Módulo I. Equidad de género, la Gestión Integral del Riesgo de Desastre y la Protección Civil

Sesión 1

Contenido temático unidades 1 y 2

Objetivos

- Dar a conocer a las y los participantes los contenidos del taller y la metodología de trabajo.
- Identificar y conocer los conceptos básicos de la gestión integral del riesgo de desastre, así como los conceptos básicos sobre la inclusión de la equidad de género en la gestión integral del riesgo de desastre.

Tiempo (min.)	Contenido y objetivos	Actividades / Dinámica / Textos	Material
25	<p>Presentación talleristas</p> <p>Acuerdos para el mejor funcionamiento del taller:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pedir la palabra para no atropellarse unas a otras • Preguntar hasta que acabe cada parte de la presentación • Escribir las preguntas en las tarjetas • Respetar los tiempos de cada actividad • Devolver los materiales didácticos • Participar conscientemente <p>Metodología de trabajo durante el taller y contenidos por Módulos</p>	Entrega de materiales impresos	<p>Hojas con acuerdos y contenido teórico de la sesión</p> <p>Presentación Power Point</p>
20	Dinámica Integración grupal	Dinámica 1. Enredo-desenredo Nombres	Estambre
40	Unidad 1. Gestión Integral del Riesgo de Desastre I	Lecturas 1 y 2.	Presentación Power Point o acetato
25	Dinámica	Dinámica 2. En parejas y entre pareja	Tarjetas
35	Gestión Integral del Riesgo de Desastre II		Presentación Power Point o acetato
25	Dinámica	Dinámica 3. Dinámica Ejercicio tabla matriz de Capacidades y Vulnerabilidades: hombres y mujeres.	Papelógrafo, plumones
20	Receso		
35	Unidad 2. Equidad de género	Lecturas 3 y 4.	Presentación Power Point o acetato
20	Dinámica	Dinámica 4. Palabras para la equidad	Tarjetas, papelógrafo, plumones
20	Dinámica	Dinámica 5. Sororidad	Hojas
35	Transversalidad, Empoderamiento, Sororidad		Presentación Power Point o acetato
20	Evaluación: Experiencia personal, género y riesgos (amor, familia, trabajo).	Dinámica 6. Evaluación experiencia personal	Hojas
320	Cinco horas más receso		

Sesión 2

Contenido temático unidades 3 y 4

Objetivos

- Resaltar la importancia de la democratización de la vida cotidiana y social, participación, uso de recursos, mejoramiento de la calidad de vida, empoderamiento de las mujeres.
- Analizar la estructura de Protección Civil y las relaciones inter e intrainstitucionales en los tres niveles de gobierno para incorporar la equidad de género.

Tiempo (min.)	Contenido y objetivos	Actividades / Dinámica / Textos	Material
60	Unidad 3. El desarrollo con equidad de género	Lecturas 5, 6 y 7	Presentación Power Point o acetato
20	Dinámica	Dinámica 7. Los nombres improprios	Ninguno
50	Unidad 4. SNPC, UPC y CPC Municipales y Estatales y la inclusión del enfoque de equidad de género. Unidad de Protección Civil	Lecturas 1, 4, 8, 9 y 10.	Presentación Power Point o acetato
20	Dinámica	Dinámica 8. Experiencia personal sobre los riesgos, PC y desastres con equidad de género	Tarjetas, cinta adhesiva y plumas, tabla previamente diseñada en una cartulina grande u hoja de papelógrafo
20		Receso	
50	Consejo de Protección Civil		Presentación Power Point o acetato
50	Plan de Contingencias y Atlas de riesgos		Presentación Power Point o acetato
20	Dinámica	Dinámica 9. Láminas de prejuicios	Láminas, Papelógrafo
30	Dinámica	Dinámica 10. Evaluación Sesión: Proyección a futuro	Tarjetas u hojas
320	Cinco horas más receso		

Módulo II. La Equidad de género en la fase previa al desastre o Ex ante al desastre

Sesión 3

Contenido temático unidades 5 y 6

Objetivos

- Resaltar el impacto diferenciado del riesgo por género y por diversidad social, socioeconómica, étnica, de condición etaria, entre otros.

Tiempo (min.)	Contenido y objetivos	Actividades / Dinámica / Textos	Material
45	Dinámica	Dinámica 11. La relación	Hojas, lápices de colores, plumones, papeles de colores o material que sirva para expresarse de forma plástica. Dos cajas que sirvan de buzón
40	Unidad 5 Identificación y análisis de riesgos de desastres I	Lecturas 7, 11, 12 y 13	Presentación Power Point o acetato
40	Identificación y análisis de riesgos de desastres II		Presentación Power Point o acetato
20	Dinámica	Dinámica 12. La foto	Ninguno
20		Receso	
20	Dinámica	Dinámica 13. El compromiso	Estambre
40	Unidad 6 Prevención y mitigación de riesgos de desastres I		Presentación Power Point o acetato
20	Dinámica	Dinámica 14. El narrador	Una silla
45	Prevención y mitigación de riesgos de desastres II		Presentación Power Point o acetato
30	Dinámica Evaluación: Opinión personal	Dinámica 15. Evaluación: Opinión	Tarjetas u hojas
320	Cinco horas más receso		

Módulo II.

La Equidad de género en la fase previa al desastre o *Ex ante* al desastre

Sesión 4

Contenido temático unidades 7 y 8

Objetivos

- Identificar las acciones diferenciadas por género que se insertan en la gestión del riesgo de desastre con base en la diversidad social.

Tiempo (min.)	Contenido y objetivos	Actividades / Dinámica / Textos	Material
30	Dinámica	Dinámica 16. Dirección y confianza	Paliacates suficientes para crear uno o dos grupos de 10 personas
50	Transferencia de riesgos	Lecturas 1 y 13	Presentación Power Point o acetato
50	Unidad 7. Preparación y alertamiento I	Lectura 2, 16 y 17	Presentación Power Point o acetato
20	Dinámica	Dinámica 17. La historia impredecible	Ninguno
20		Receso	
50	Preparación y alertamiento II		Presentación Power Point o acetato
20	Dinámica	Dinámica 18. El regalo	Ninguno
50	Experiencias internacionales (Katrina, Indonesia, Irán, Centroamérica)		Presentación Power Point o acetato
30	Dinámica	Dinámica 19. Evaluación: Ideas y conceptos	Hojas impresas
320	Cinco horas más receso		

Módulo III. La Equidad de género en la fase *Ex post* al desastre

Sesión 4

Contenido temático unidades 8 y 9

Objetivos

- Identificar las diferencias biológicas y culturales, estereotipos y roles asignados culturalmente para hombres y mujeres que influyen en el resultado de la gestión del riesgo de desastre.

Tiempo (min.)	Contenido y objetivos	Actividades / Dinámica / Textos	Material
40	Unidad 8. Emergencia I	Lecturas 1, 14 y 15	Presentación Power Point o acetato
20	Dinámica	Dinámica 20. Formas de Liderazgo	Pajillos largos o popotes e instrucciones
45	Emergencia II		Presentación Power Point o acetato
20	Dinámica	Dinámica 21. El teatro	Ninguno
20		Receso	
50	Unidad 9. Rehabilitación y Recuperación I	Lecturas 11, 12 y 13	Presentación Power Point o acetato
25	Dinámica	Dinámica 22. Una frase, dos historias	Ninguno
45	Rehabilitación y Recuperación II		Presentación Power Point o acetato
20	Dinámica	Dinámica 23. Lotería de números	Tarjetas impresas
35	Dinámica	Dinámica 24. Evaluación: Deje aquí su carga pesada... y recoja alegría	Tarjetas
215	Cinco horas más receso		

Módulo III. La Equidad de género en la fase *Ex post* al desastre

Sesión 4

Contenido temático unidades 10 y 11

Objetivos

- Incorporar indicadores y mecanismos de evaluación sobre los conocimientos adquiridos para la implementación de la gestión integral del riesgo de desastre con equidad de género

Tiempo (min.)	Contenido y objetivos	Actividades / Dinámica / Textos	Material
40	Unidad 10. Reconstrucción I	Lecturas 1, 7, 15 y 16	Presentación Power Point o acetato
15	Dinámica	25. Dinámica. Moviéndonos en colectivo	Ninguno
40	Reconstrucción II		Presentación Power Point o acetato
20	Dinámica	Dinámica 26. Sopa de letras	Hojas con el pasatiempo, papelógrafo y plumones
20	Receso		
40	Reconstrucción III		Presentación Power Point o acetato
40	Unidad 11. Indicadores y Gestión Integral del Riesgo de Desastres.		Presentación Power Point o acetato
30	Guía de Evaluación para la Equidad de género en la Gestión integral del riesgo de desastres		Presentación Power Point o acetato
25	Dinámica	Dinámica 27. Estrella de despedida	Estrellas de papel de colores
30	Dinámica	Dinámica 28. Evaluación: Relaciones institucionales locales, municipales, estatales, federales	Hojas impresas
20	Dinámica	Dinámica 29. Evaluación general del taller	Hojas impresas
320	Cinco horas más receso		
	30 horas, más recesos		

Organización de las sesiones

Se sugiere que todas las dinámicas se realicen en el taller, ya que está diseñado para ser un espacio vivencial. Es decir, las y los asistentes deben vivir y experimentar las nociones, y no sólo hacer una revisión teórico-conceptual. Esta última puede reforzarse siempre con las lecturas sugeridas, pero sólo la sensibilización vivencial puede introducirnos en el complejo mundo de la equidad de género en la gestión integral del riesgo de desastre dado el reducido número de horas.

Módulo I. Equidad de género, la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y la Protección Civil Sesión 1. Unidades 1 y 2

Materiales:

- Hojas con acuerdos y contenido teórico de la sesión
- Estambre
- Tarjeta
- Papelógrafo
- Plumones
- Hojas
- Acetatos o presentación en programa Power Point

Actividades:

- Dinámica 1. Estambre y nombres
- Dinámica 2. En parejas y entre pareja
- Dinámica 3. Tabla matriz de vulnerabilidades y capacidades:
hombres y mujeres
- Dinámica 4. Palabras para la equidad
- Dinámica 5. Sororidad
- Dinámica 6. Evaluación. Experiencia personal, género y riesgo
(amor, familia y trabajo)

Lecturas: 1, 2, 3 y 4

Módulo I. Equidad de género, la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y la Protección Civil Sesión 2. Unidades 3 y 4

Materiales:

- Láminas
- Papelógrafo
- Tarjetas u hojas
- Acetatos o presentación en programa Power Point

Actividades:

- Dinámica 7. Los nombres impropios
- Dinámica 8. Experiencia personal sobre la GIRD y PC con equidad de género
- Dinámica 9. Prejuicios
- Dinámica 10. Evaluación Sesión: Proyección a futuro

Lecturas:

1, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10

Módulo II. La equidad de género en la fase anterior al desastre o *Ex ante* al desastre
Sesión 3. Unidades 5 y 6

Materiales:

- Hojas
- Tarjetas
- Lápices de colores
- Plumones
- Papeles de colores o material que sirva para expresarse de forma plástica
- Dos cajas que sirvan de buzón
- Estambre
- Una silla
- Acetatos o presentación en programa Power Point

Actividades:

- Dinámica 11. La relación
- Dinámica 12. La foto
- Dinámica 13. El compromiso
- Dinámica 14. El narrador
- Dinámica 15. Evaluación: Opinión

Lecturas:

7, 11, 12 y 13

Módulo II. La equidad de género en la fase posterior al desastre o *Ex ante* al desastre
Sesión 4. Unidades 6 y 7

Materiales:

Paliacates suficientes para crear uno o dos grupos de 10 personas
Hojas impresas
Acetatos o presentación en programa Power Point

Actividades:

Dinámica 16. Dirección y confianza
Dinámica 17. La historia impredecible
Dinámica 18. El regalo
Dinámica 19. Evaluación: Ideas y conceptos

Lecturas:

Lecturas 1, 2, 13, 16 y 17

Módulo III. La equidad de género en la fase posterior al desastre o *Ex post* al desastre
Sesión 5. Unidades 8 y 9

Materiales:

Palillos largos o popotes e instrucciones
Tarjetas impresas
Tarjetas
Acetatos o presentación en programa Power Point

Actividades:

Dinámica 20. Formas de liderazgo
Dinámica 21. El teatro
Dinámica 22. Una frase, dos historias
Dinámica 23. Lotería de números
Dinámica 24. Evaluación: Deje aquí su carga pesada... y recoja alegría

Lecturas:

1, 11, 12, 13, 14, 15

Módulo III. La equidad de género en la fase posterior al desastre o *Ex post* al desastre
Sesión 6. Unidades 10 y 11

Materiales:

Hojas con el pasatiempo
Papelógrafo
Plumones
Estrellas de papel de colores
Hojas impresas
Acetatos o presentación en programa Power Point

Actividades:

Dinámica 25. Moviéndonos en colectivo.
Dinámica 26. Sopa de letras
Dinámica 27. Estrella de despedida
Dinámica 28. Evaluación: Relaciones institucionales locales, municipales, estatales, federales
Dinámica 29. Evaluación general del taller

Lecturas:

1, 7, 15 y 16

Dinámicas

1. Dinámica: Estambre y nombres (20 minutos)

- a) **Objetivos:** Presentación atenta de cada integrante ante los y las participantes.
- b) **Materiales:** Una o varias madejas de estambre resistente.
- c) **Instrucciones o desarrollo:** El o la facilitadora inicia la presentación con su nombre, adscripción y alguna característica personal que desee compartir (hijos, pasatiempo o actividad favorita, entre otros), enlaza el estambre en su mano y arroja la madeja a otro miembro cercano o al de al lado, y este se presenta; se continua así hasta terminar con todos. De regreso, enredarán de nuevo la madeja, y sólo mencionan nuevamente su nombre.
- d) **Observaciones y recomendaciones:** El estambre debe ser largo y suficientemente fuerte para que no se rompa. No hay que lanzar muy lejos la madeja para que no se enmarañe demasiado el estambre y puedan rehacerla.

2. Dinámica: En parejas y entre pareja (25 minutos)

(Autora Eloísa Torres Estrada, y otros, *Técnicas participativas de educadores cubanos*, Centro de Intercambio Educativo, La Habana, Cuba, 2004)

- a) **Objetivos:** Desarrollar pensamiento inquisitivo sobre un suceso vinculado con alguna de las etapas de la gestión del riesgo de desastres (presentamos un texto sobre manejo de cadáveres en situaciones de desastres).
- b) **Materiales:** Tarjetas u hojas de papel (según el número de parejas); texto de la situación que se va a manejar durante el ejercicio.
- c) **Instrucciones o desarrollo:** Se organiza por parejas y se hace una lectura de un texto para todo el grupo; al concluir, el o la facilitadora entrega una tarjeta a cada pareja con una pregunta diferente sobre la lectura.

La pareja número uno debe responder a la interrogante y elaborar una nueva pregunta que tenga relación con el tema y pasar la tarjeta a la pareja que se encuentra a la derecha.

La pareja número dos leerá la situación así como la pregunta y la respuesta dada por la anterior pareja, contestará la pregunta que hizo la pareja número uno y elaborará una nueva pregunta que ahora tendrá que responder la pareja número tres, y así sucesivamente.

Concluye el ejercicio cuando cada pareja recibe su tarjeta inicial, y lee la profundización del tema.

En caso de que una pareja discrepe de alguna de las respuestas anteriores, debe tomarse nota para debatirlo en la plenaria. En plenaria, se valorarán los resultados del trabajo y se debatirán las opiniones discrepantes. Se estimulará a las parejas que formularon las mejores preguntas.

- d) **Observaciones y recomendaciones:** Si el grupo es demasiado grande, pueden hacerse dos círculos de parejas, duplicándose cada ejercicio, o utilizando dos textos diferentes para la lectura; también pueden conformarse tríos en lugar de parejas. Cada grupo puede tener entre cinco o seis parejas o tríos.

Texto I y preguntas para la Dinámica 2

Manejo de cadáveres en el deslave del volcán Casita en Nicaragua: crónica de un desastre dentro del desastre (fragmentos)

Zacarías Duarte¹

Resumen

En octubre de 1998, Nicaragua fue azotada por el huracán Mitch, el más devastador de los huracanes que han golpeado a este país en el último siglo. Este desastre causó 3 mil 45 muertos, de los cuales 2 mil 500 perecieron por el deslave del volcán Casita, situado en Posoltega, en el extremo noroeste del país. El colapso del volcán se produjo el 28 de octubre de 1998 en horas del mediodía. Tres días después se inició el manejo de dichos cadáveres, lo cual estuvo a cargo de una brigada de soldados del ejército y técnicos del programa de enfermedades transmitidas por vectores y roedores del Ministerio de Salud.

La escena del desastre no fue documentada, pero según una médica del Centro de Salud de Posoltega, los cadáveres estaban esparcidos en las tierras bajas que limitan las comunidades de El Porvenir y Rolando Rodríguez. Los cuerpos, en estado de descomposición, estaban atrapados en el lodo espeso y casi totalmente desnudos; unos pocos tenían puestos trozos de pantalón. Muchos de estos cadáveres eran objeto de depredación por animales domésticos. Las lesiones que presentaban consistían en desprendimiento de la piel, hematomas y heridas, así como mutilaciones de miembros.

Los cadáveres fueron localizados y señalados con una banderilla; luego, la mayoría de ellos fueron quemados individualmente *in situ*. Tres meses después los huesos de todos los cadáveres fueron depositados en una pila de concreto, conocida como el Parque Memorial. En todos los casos solamente se registró si se trataba de un adulto o de un niño y el sexo. La identidad no fue establecida, no se determinó la causa y la manera de la muerte, ni se emitieron certificados de defunción. Como consecuencia de ello las personas que fallecieron en esta tragedia permanecen aún como desaparecidas.

Respuesta institucional

Durante los primeros días de instalado el huracán, el Gobierno de la República trató de minimizar la gravedad del mismo y no hubo coordinación con los gobiernos locales, las instituciones del Estado, los organismos internacionales ni con otros sectores de la sociedad. Fue hasta el 30 de octubre de 1998, al sexto día de iniciado el Mitch, que se creó el Comité de Emergencia Nacional, se decretó Situación de Desastre Natural, figura que no existe en la legislación nicaragüense, y se nombraron a obispos y a sacerdotes como jefes de los Comités de Emergencia.

Manejo de cadáveres. Consecuencias del manejo de cadáveres

De los 2 mil 500 muertos que resultaron del colapso del volcán Casita, en ningún caso se estableció la identidad de los cadáveres y, en consecuencia, no se elaboraron certificados de defunción. Además, no se determinó la causa, la manera, la fecha ni las circunstancias de la muerte.

Como resultado de la falta de certificación de la muerte, los 2 mil 500 fallecidos del Casita aún permanecen como desaparecidos. Una de las consecuencias de este vacío legal se pudo observar en 1999, año que hubo elecciones de alcalde; como estos fallecidos no estaban oficialmente muertos, el Consejo Electoral Municipal de Posoltega no les había dado de baja en los padrones electorales y, por lo tanto, los 2 mil 500 muertos del Casita podían votar. Se desconoce si existen otras consecuencias relacionadas con herencias de propiedades, testamentos o negocios.

Discusión

Cuando ocurrió el deslave del volcán Casita, como consecuencia de las precipitaciones del huracán Mitch en octubre de 1998, Nicaragua no contaba con las estructuras organizativas ni con el marco legal que le permitiera en-

¹ Médico forense, especialista en patología, doctor en ciencias; Subdirector General del Instituto de Medicina Legal de Nicaragua. El autor agradece el apoyo y la colaboración de las siguientes personas: Yolanda García, del Centro de Salud de Posoltega; Juan José Amador, Director General de Epidemiología del Ministerio de Salud de Nicaragua y Luz Violeta Molina del SINAPRED.

frentar este tipo de desastres.² Además, no existía en ese entonces el Instituto de Medicina Legal³ ni el Ministerio Público. Este vacío institucional y jurídico fue determinante para que el manejo de los cadáveres no se hubiera realizado con una visión médico-legal.

Es muy probable que el manejo de los 2 mil 500 cadáveres que causó el deslave del volcán Casita estuviera dirigido principalmente a controlar rápidamente un potencial foco de infección para evitar brotes epidémicos, en vista de que los cadáveres tenían tres días de estar muertos y estaban en avanzado estado de descomposición. Por ello, las autoridades del Ministerio de Salud y del Ejército de Nicaragua tomaron la decisión de quemar y enterrar en el sitio en que se encontraban los cadáveres.⁴ Además, habría que agregar la falta de instalaciones físicas para depositar los miles de cadáveres, la falta de transporte, los daños graves que sufrieron la red de caminos y carreteras necesarios para trasladar los cuerpos a morgues temporales y las condiciones casi impenetrables en que quedó la zona donde ocurrió el desastre.

Lo más probable es que en todos los desastres que han ocurrido a lo largo de la historia de Nicaragua, el manejo de los cadáveres se haya realizado con el mismo criterio con el que se manejaron en el del Casita: como no hay mano criminal no es necesario realizar una investigación médico-legal y, por consiguiente, lo más importante es disponer rápidamente de los cadáveres para evitar cualquier epidemia.

Las observaciones realizadas en otros países donde han ocurrido desastres que han causado gran cantidad de muertes sugieren que los cadáveres humanos que mueren por el desastre no son importantes focos de contaminación y que, por lo tanto, los riesgos de epidemias son mínimos⁵. Por tal motivo, se aconseja tomarse el tiempo necesario y procurarse las condiciones mínimas para realizar adecuadamente la identificación de los cadáveres y hacer entrega de ellos a sus familiares para que se cumplan todas las tradiciones religiosas, culturales y sociales que implica el enterramiento de una persona fallecida.

Desde el punto de vista legal es de gran importancia establecer la identidad de la víctima, la causa, la manera, la fecha y las circunstancias de la muerte, así como también es fundamental la certificación de la muerte.⁶ Además, la muerte en situaciones de desastre es de naturaleza violenta y de etiología accidental, por lo que requiere investigación médico-legal. Por ello, el manejo de los cadáveres en situaciones de desastre debe ser una responsabilidad de las instituciones médico-legales en colaboración con la Policía, la Fiscalía, el Ministerio de Salud y otras instituciones de apoyo como el Ejército, los Bomberos y las Facultades de Medicina, entre otros.

El huracán Mitch, que ocurrió en 1998, condujo a la creación en Nicaragua del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED), mediante la Ley 337, publicada en la *Gaceta* No. 70 del 7 de abril del 2000. Esta estructura es multisectorial, multidisciplinaria e intraterritorial y forma parte de ella el Instituto de Medicina Legal que tiene a su cargo la coordinación del manejo de cadáveres en situaciones de desastre.

Preguntas que se escriben en las tarjetas, una pregunta por tarjeta:

1. ¿Por qué el deslave del volcán Casita fue un desastre dentro del desastre?
2. ¿Cuál fue la respuesta de las autoridades a este desastre?
3. ¿Cómo se realizó el manejo de cadáveres en Nicaragua con motivo del deslave del Volcán Casita?
4. ¿Qué implicaciones tuvo el manejo de cadáveres en el caso del deslave del volcán Casita?
5. ¿Cuáles son las principales recomendaciones que se extraen de este caso para el manejo de cadáveres en un desastre?

² Anónimo. Informe: huracán Mitch y Nicaragua, 1999, pp. 47-60.

³ Decreto No. 63-99. Reglamento de la Ley 260, Ley Orgánica del Poder Judicial de la República de Nicaragua, Capítulo XII, Sección 1ra, del Instituto de Medicina Legal y de los Médicos Forenses, *La Gaceta*, núm. 104, 2 de junio de 1999.

⁴ García Y., *Comunicación personal*, Centro de Salud de Posoltega, 2003.

⁵ OPS/OMS, Taller de validación del borrador del *Manual de manejo de cadáveres en situaciones de desastres*, 2003.

⁶ Argüello H, Duarte Z., *Manual de procedimientos del Instituto de Medicina Legal de Nicaragua. Guía para el manejo de cadáveres en situaciones de desastres*, 2002.

Texto II y preguntas para la dinámica 2

Principios generales para el manejo de cadáveres

Principios generales

1. Se les debe respeto en todo momento a los fallecidos y a los dolientes.
2. Para las familias afectadas es prioritario saber con certeza la suerte que han corrido sus seres queridos desaparecidos.
3. En todo momento y en cada fase del proceso de recuperación e identificación de cadáveres se debe suministrar información honesta y precisa.
4. Durante todo el proceso mencionado se debe brindar un trato compasivo y solícito a las familias de las víctimas.
5. Se deben evitar los errores en la identificación de las víctimas.
6. Se debe considerar la posibilidad de prestarle apoyo psicosocial a los familiares y allegados.
7. Se deben respetar las creencias y necesidades culturales y religiosas.

Identificación de las víctimas

1. Se debe establecer un área local que facilite la reunión familiar como ayuda a los parientes.
2. Los familiares de las víctimas deben ser los primeros en recibir la información del hallazgo e identificación de sus seres queridos.
3. Los familiares de los muertos y desaparecidos deben conocer a ciencia cierta las expectativas que pueden esperar del proceso adelantado, incluidos los métodos que se utilizan y los plazos fijados para la recuperación y la identificación de los restos humanos.
4. A los familiares se les debe permitir suministrar toda información que se tenga sobre el pariente desaparecido.
5. La identificación debe llevarse a cabo tan pronto como sea posible.
6. Debe evitarse que los niños participen en la identificación visual de los cadáveres.
7. Debe respetarse la necesidad de los familiares de ver los cuerpos de sus seres queridos, como un componente del proceso de duelo.
8. Una vez identificados los cuerpos, se les deben entregar a sus familiares cercanos tan pronto como sea posible.

Información para los trabajadores

¿Existe algún riesgo para quienes manipulan los cadáveres?

Para quienes manipulan los cuerpos (socorristas, trabajadores de funerarias, etc.) existe un pequeño riesgo de infección de tuberculosis, hepatitis B y C, VIH y enfermedades diarreicas. Sin embargo, los agentes infecciosos responsables de estas enfermedades no sobreviven más de dos días en un cadáver (excepto el VIH que puede hacerlo hasta por seis días). Estos riesgos se pueden reducir mediante el uso de guantes y botas de caucho y la práctica de medidas básicas de higiene (el lavado de manos).

¿Deben usar máscara los trabajadores?

El olor de los cuerpos en descomposición es desagradable, pero no es un riesgo para la salud en áreas bien ventiladas y no se requiere el uso de máscaras por razones de salubridad. Sin embargo, los trabajadores se pueden sentir psicológicamente mejor si usan máscaras. No se debe incentivar el uso de máscaras entre el público.

Información para las autoridades

¿Qué tan urgente es la recolección de los cadáveres?

La recolección de los cadáveres no es la tarea más urgente después de un desastre. La prioridad es cuidar a los sobrevivientes. No existe un riesgo significativo para la salud pública asociado con la presencia de los cadáveres. No obstante, los cadáveres deben recolectarse tan pronto como sea posible y llevarlos al sitio de identificación.

¿Deben usarse fosas comunes para disponer rápidamente de los cadáveres?

No. El entierro masivo y rápido de las víctimas no está justificado por razones de salud pública. El apresurarse a disponer los cuerpos sin una identificación apropiada produce más daños que beneficios. Los entierros masivos y comunes (fosas comunes) traumatizan a las familias y a las comunidades y pueden tener consecuencias legales muy graves (por ejemplo, la imposibilidad de recuperar e identificar los cadáveres).

¿Qué deben hacer las autoridades con los cadáveres?

Los cadáveres se deben recolectar y almacenar en contenedores refrigerados o con hielo seco o en entierros temporales. Se debe intentar la identificación de todos los cadáveres. Se deben tomar fotografías y registrar la información que describe cada cuerpo. Los cadáveres se deben almacenar o enterrar transitoriamente para permitir la posibilidad futura de una investigación forense por expertos.

¿Cuáles son los aspectos relacionados con la salud mental?

El deseo imperativo de los parientes (de todas las religiones y culturas) es identificar a sus seres queridos. Cualquier esfuerzo hecho con el fin de lograr la identificación de los restos humanos es bien recibido. El duelo y el entierro individual tradicional son factores importantes para la recuperación o el proceso de curación personal y de la comunidad.

¿Cómo se deben manejar los cadáveres de extranjeros?

Lo más probable es que las familias de los visitantes que hayan fallecido en un desastre, insistan en su identificación y repatriación. La identificación apropiada tiene implicaciones económicas y diplomáticas muy serias. Se deben conservar los cadáveres para su correcta identificación. Se debe informar a los consulados y las embajadas extranjeras y se debe establecer contacto con la INTERPOL para que preste la asistencia que sea necesaria.

Información para los encargados de la respuesta inmediata

Soy un voluntario, ¿cómo puedo ayudar?

Para que su trabajo sea útil, debe colaborar en la recuperación y el manejo apropiado de los cadáveres, el registro de la información necesaria y la disposición de los muertos, bajo la dirección y la responsabilidad de la autoridad coordinadora reconocida. Sin embargo, antes de realizar cualquier actividad, usted debe ser instruido, aconsejado, equipado y apoyado para esta difícil tarea.

Trabajo con una ONG, ¿cómo puedo ayudar?

La mejor manera de ayudar a los parientes que han sobrevivido es brindándoles apoyo a las familias y recolectando información, en colaboración con la autoridad coordinadora. También puede colaborar en la correcta identificación y manejo de los cadáveres. No se les debe solicitar a las ONG que lleven a cabo la identificación de los cadáveres, a no ser que estén muy bien entrenadas para esta tarea y trabajen bajo la supervisión directa y la responsabilidad de la autoridad legal competente.

Soy un profesional de la salud, ¿cómo puedo ayudar?

A usted lo necesitan más las personas que han sobrevivido la tragedia que los individuos ya fallecidos; cualquier ayuda profesional para combatir el mito de las epidemias causadas por los cadáveres y que puede ocasionar su disposición apresurada, será bienvenida. Converse de esto con sus colegas y con los funcionarios de los medios de comunicación masiva que puedan estar mal informados.

Soy un periodista, ¿cómo puedo ayudar?

Su ayuda es muy importante. Si escucha comentarios o afirmaciones relacionadas con la necesidad de entierros masivos o incineración de los cuerpos para evitar epidemias, desmíentalos. Consulte las oficinas locales de la OPS/OMS, el CICR, la FICR y/o la Cruz Roja/Media Luna Roja. Cite ésta y otras publicaciones. Por favor, no sea parte de los alarmistas que divulgan información errada. Sea competente en el ejercicio de su labor profesional.

Manejo de cadáveres en casos de desastres naturales

A pesar de que el número de muertos provocados por algunos desastres naturales tales como huracanes, inundaciones estacionales y erupciones volcánicas tiende a disminuir gracias a sistemas de alerta e información más eficientes, y un mejor grado de preparación de la comunidad, todavía existen ocasiones como en los grandes huracanes de 1998 y los terremotos donde el número de víctimas mortales es aún muy alto.

La existencia de gran cantidad de cadáveres luego de un desastre natural, crea incertidumbre y temor en la población en general, este temor es exacerbado por las inexactas informaciones que transmiten los medios de comunicación social sobre el peligro de epidemias que representan los cadáveres. Frente a este problema que tiene que ver con factores sociales, culturales y de salud, se deben adoptar medidas nacionales con respecto a las costumbres de la población. El problema es político y social y no de salud.

Principio básico: Los cadáveres de víctimas que murieron a causa de traumatismos causados por el desastre no representan un riesgo de epidemias. El riesgo mayor es la transmisión de enfermedades gastrointestinales no específicas cuando cadáveres, animales o huesos contaminan de manera masiva las fuentes de agua.

Qué hacer:

1. Informar que el riesgo de brotes epidémicos como cólera, tifoidea, etc. por cadáveres que murieron por efecto del desastre son mínimos. Este riesgo es inexistente cuando los cadáveres son enterrados en un deslizamiento de terreno o en derrumbes.
2. Recordar que la prioridad es atender a los sobrevivientes y restablecer los sistemas de atención de salud a la brevedad.
3. Promover la identificación y registro apropiado de los cadáveres, incluyendo la extensión de un certificado de defunción.
4. Promover la entrega de los cadáveres a sus familiares, de manera que reciban el tipo de entierro más adecuado y respetar los deseos y costumbres sociales de las familias.
5. Alentar el manejo cuidadoso de los cadáveres por parte de los cuerpos de socorro para evitar riesgos de contaminación por mal manejo sanitario.

Qué no hacer:

1. Promulgar legislación de emergencia sobre el manejo de cadáveres.
2. Promover la cremación colectiva de cadáveres ya que, técnicamente, es una tarea difícil e inútil.
3. Alentar entierros en fosas comunes sin identificación.

Preguntas que se escribirán en las tarjetas de la dinámica 2, una por tarjeta.

1. ¿Qué tipo de atención hay que ofrecerle a los familiares de las víctimas?
2. ¿Cómo debe realizarse el manejo de cadáveres?
3. ¿Qué medidas deben tomarse para la búsqueda y rescate de cadáveres y por qué?
4. ¿Qué tantas posibilidades hay de que se presente una epidemia en el caso de muertes masivas?
5. ¿Cuáles son en tu opinión las tres recomendaciones más importantes para disponer de los cadáveres?

3. Dinámica: Tabla matriz de vulnerabilidades y capacidades (25 minutos)
 (Adaptación de Enrique Gomáriz, en *Género y Desastres*, GESO-BID, Costa Rica, 1999, pp. 73-75)

a) Objetivos: Análisis de género de las vulnerabilidades y capacidades entre hombres y mujeres en una situación de riesgo de desastre, haciendo una distinción entre la reproducción de roles tradicionales y la flexibilización de roles que conducen a una dinámica de cambio con equidad de género. Muestra qué áreas o situaciones se pueden fortalecer y desarrollar para realizar una mejor gestión del riesgo de desastre incrementando la equidad de género al hacer el cruce entre capacidades y flexibilización de roles, y cuáles situaciones o ámbitos hay que superar con mayor urgencia al cruzar las vulnerabilidades y reproducción de roles tradicionales.

b) Materiales: Papelógrafo y plumones.

c) Instrucciones o desarrollo: La o el facilitador elabora, previamente, la matriz de análisis de género de vulnerabilidades y capacidades para hombres y mujeres, separando la dinámica de reproducción de roles tradicionales y la dinámica de flexibilización de roles y equidad de género, para ser llenada por las y los asistentes.

d) Observaciones y recomendaciones: Presentar un caso específico para realizar el ejercicio de manera colectiva.

Matriz para análisis de género y capacidades (AGVC)	Dinámica de reproducción de roles tradicionales	Dinámica de flexibilización de roles y equidad de género
Vulnerabilidades Mujeres		
Capacidades Mujeres		
Vulnerabilidades Hombres		
Capacidades Hombres		

4. Dinámica: Palabras para la equidad (20 minutos)

- a) **Objetivos:** Distinguir el significado de equidad en sus múltiples interpretaciones, y en específico la equidad de género dentro de alguna fase de la gestión integral de género, contraponiendo su significado con sus opuestos.
- b) **Materiales:** Tarjetas u hojas de papel para cada participante, papelógrafo y plumones.
- c) **Instrucciones o desarrollo:** Cada participante escribirá en una mitad de la hoja por lo menos cinco situaciones que conozca y ejemplifique la equidad de género en la prevención, emergencia, rehabilitación y reconstrucción, y en la otra mitad de la hoja, cinco situaciones que representen su contrario, es decir, inequidad y desigualdad entre hombres y mujeres. Se leen en plenaria y se discute sobre la existencia o no de la equidad de género y qué tendría que hacerse para que existan y disminuyan las inequidades.
- d) **Observaciones y recomendaciones:** Sugerir que las situaciones seleccionadas sean descritas brevemente, al igual que los comentarios de cada uno, para que puedan participar todos en el tiempo establecido.

5. Dinámica: Sororidad (20 minutos)

- a) **Objetivos:** Evidenciar la rivalidad, hostilidad o franca envidia entre las mujeres funcionarias del Sistema de Protección Civil. Evidenciar la necesidad de la construcción de pactos intrageneracionales para remontar la brecha entre los géneros.
- b) **Materiales:** Hojas tamaño carta cortadas a la mitad horizontalmente o tarjetas suficientes para que cada participante tenga dos papeles donde escribir, y plumas.
- c) **Instrucciones o desarrollo:** En una mitad de hoja, cada participante debe contestar la siguiente pregunta: *¿Qué es lo que más odio en las mujeres que son mis compañeras de trabajo?* Las personas tendrán unos 5 minutos para responderla. Se recogen las respuestas, mientras en otra mitad de hoja responden la siguiente pregunta: *¿Qué es lo que más respeto o admiro en las mujeres que son mis compañeras de trabajo?* De nuevo se dan cinco minutos y se recogen las respuestas. En plenaria se procede a leer las respuestas de cada integrante para la primera pregunta y se anotan en el pizarrón o papelógrafo, sin repetir. Se explican los motivos de la hostilidad entre mujeres y se pasa a leer las respuestas de la segunda pregunta, resaltando los espacios donde se lograrían los pactos para trabajo en conjunto en la incorporación de la equidad de género en ese ámbito.

Se puede complementar el ejercicio detectando la diferente percepción que tienen de los hombres con quienes trabajan, para ello se solicita que, en otra hoja, la dividan en dos partes y escriban en una qué es lo que más odian de los hombres que son sus compañeros de trabajo, y en otra qué es lo que más respetan o admiran de los hombres que son compañeros de trabajo.

- d) **Observaciones y recomendaciones:** Esta dinámica se realiza antes de abordar el tema de la sororidad. Como introducción al tema se dice que la equidad de género propone algo que parece imposible, pues la vida real presenta situaciones reales de enemistad y conflictos con otras mujeres, que impiden el trabajo conjunto. Se debe hablar así para alentar a que las y los asistentes se expresen en las respuestas de la primera pregunta. La lectura rápida ocasiona risas nerviosas por el exceso que resulta. De esta forma puede evidenciarse que cada funcionaria y funcionario participa también de los prejuicios de género aunque su discurso “racional” refiera que tiene “motivos reales”.

6. Dinámica: Evaluación: Experiencia personal, género y riesgo (amor, familia, trabajo) (25 minutos)

a) Objetivos: Promover una reflexión personal para relacionar el tema de la equidad de género y la gestión integral del riesgo. Traversalizar la categoría de género en un primer contacto con la experiencia personal de las y los funcionarios.

b) Materiales: Hojas de papel y pluma.

c) Instrucciones o desarrollo: Se dedicarán 25 minutos para responder las siguientes preguntas:

- ¿Qué problemas se han presentado en tu vida amorosa con respecto a tu involucramiento con el manejo del riesgo de desastres?
- ¿Qué problemas se han presentado en tu vida familiar con respecto a tu involucramiento con el manejo del riesgo de desastres?
- ¿Qué problemas has tenido en tu vida laboral respecto a las relaciones de género (inter o intragenéricas)?

d) Observaciones y recomendaciones: Éste es un ejercicio de sensibilización. Vincular las relaciones de género en los ámbitos amoroso, familiar y laboral en términos de problemática, puede ayudar a dimensionar la importancia de la transversalización.

7. Dinámica: Los nombres impropios (20 minutos)

- a) Objetivos:** Resaltar la necesidad de reflexionar sobre los supuestos que damos por sentado. Evidenciar que nuestro actuar con el otro responde más a inercias nuestras que a una verdadera interacción y el complejo entramado en el que estamos inmersos. Incentivar el pensamiento creativo para relacionar la gestión integral del riesgo de desastres y la equidad de género.
- b) Materiales:** Ninguno. Se requieren por lo menos siete personas para esta dinámica.
- c) Instrucciones o desarrollo:** Esta dinámica es, en principio, similar a *El regalo*. Se pide a alguien que envíe un aplauso al coordinador, quien como señal de recibido da un aplauso en eco mirando a los ojos a quien lo envió. Se envía a continuación el aplauso a la persona colocada a la derecha al tiempo que se dice el nombre propio (esto es, simultáneamente al aplauso, se pronunciará el nombre propio). La persona que recibe el aplauso le envía el aplauso a la persona a su derecha diciendo a su vez su nombre propio. Y así sucesivamente. En la segunda vuelta, la o el coordinador recibe el aplauso y cuando se voltee para enviar el aplauso, pronunciará el nombre de la persona que le envió el aplauso. Así hasta que se de otra vuelta. En la siguiente ronda, el aplauso se lanzará ya no en círculo, sino al azar entre los miembros del círculo. La variante ahora será decir el nombre de la persona que recibirá el aplauso. La siguiente variante es que se enviará un aplauso diciendo el nombre de otra persona del círculo menos el de la persona que va a recibirlo, pero el gesto corporal indicará a la persona destinataria del aplauso. El siguiente cambio será enviar un aplauso a una persona diciendo el nombre de otro miembro del círculo y quien responderá con aplauso será la persona del nombre referido, quien a su vez deberá enviar un aplauso con esas instrucciones. Después de unos momentos, la instrucción cambia: la persona (inicialmente el coordinador) que lance el aplauso emitirá *el nombre de quien le envió el aplauso a la persona que le envió inmediatamente el aplauso* (esto es, de quien se encuentra dos turnos antes).
- d) Observaciones y recomendaciones:** Éste es un juego que aumenta de complejidad poco a poco. Pasa de lo que siempre se da por sentado (cada persona tiene un nombre) a procesos más complejos. Es un ejercicio que nos motiva a ver cómo nos acostumbramos a todo y dejamos de verlo desde otra óptica. Incluso lo más simple (como recibir un aplauso de otra persona) requiere de una observación a distancia de los procesos. Se requiere de esta actitud al incorporar creativamente la equidad de género en las actividades de la protección civil.

8. Dinámica: Experiencia personal sobre la GIRD y PC con equidad de género

- a) **Objetivo:** Determinar la visión dominante de las y los participantes en relación con las diferentes fases de la gestión integral del manejo de los riesgos de desastres, la protección civil y la visión de equidad de género.
- b) **Materiales:** Tarjetas, cinta adhesiva y plumas; tabla previamente diseñada en una cartulina grande u hoja de papelógrafo.
- c) **Instrucciones o desarrollo:** Escribir en una tarjeta en forma breve la experiencia personal más interesante o importante con los riesgos y desastres, considerando tanto los factores positivos como negativos, así como relacionar e incorporar la perspectiva de la equidad de género, colocar en la tabla las tarjetas de acuerdo con la experiencia narrada y determinar cual es la visión dominante en las actividades de la GIRD.
- d) **Observaciones y recomendaciones:** Dejar suficiente espacio en la tabla para pegar las tarjetas de las y los participantes. Comentar con ellos los resultados para determinar cuál es el enfoque principal que se le da a las actividades de la Protección Civil y si se incluye la gestión integral de riesgos de desastres y la visión de equidad de género.

ANTES		DURANTE	DESPUÉS		
Fase Previa GIRD		Fase Posterior GIRD			
Prevención y mitigación de riesgos	Preparación y alertamiento para la emergencia	Emergencia o Impacto (desastre)	Atención de la emergencia	Rehabilitación	Reconstrucción

9. Dinámica: Prejuicios (20 minutos)

- a) **Objetivos:** Tener conciencia del uso de prejuicios y estereotipos que marcan diferencias y desigualdades en la diversidad social, incluyendo, raza, género, edad, condición socioeconómica, preferencia erótica, entre otros.
- b) **Materiales:** Láminas de imágenes y hojas.
- c) **Instrucciones o desarrollo:** Distribuir entre cinco equipos las láminas con imágenes claramente estereotipadas para que cada equipo describa las imágenes que le asignaron, de acuerdo con el mensaje que están representando.
- d) **Observaciones y recomendaciones:** Las láminas deben tener por lo menos cinco grupos sociales distintos considerando que representen diversos grupos humanos pertenecientes a diferentes razas, género, edades, condición socioeconómica, preferencia erótica, entre otros.

10. Dinámica: Evaluación: Proyección a futuro (30 minutos)

- a) **Objetivos:** Sensibilizar en torno a la sostenibilidad y la necesidad de proyectar a mediano y corto plazos.
- b) **Materiales:** Hojas de papel y pluma.
- c) **Instrucciones o desarrollo** Se dedicarán 30 minutos para responder las siguientes preguntas:
- ¿Cómo crees que se inserta tu labor en la Protección Civil en el impacto a mediano plazo en tu comunidad?
 - ¿Cómo crees que se inserta tu labor en la Protección Civil en el impacto a largo plazo en tu comunidad?
 - ¿Qué proyectos crees que se podrían implementar en tu localidad para fomentar la sostenibilidad a largo plazo?
 - ¿Con qué instituciones podría llevarse a cabo?
 - ¿Quiénes podrían ayudarte a gestionarlo?

11. Dinámica: La relación (45 minutos)

- a) **Objetivos:** Propiciar el autoreconocimiento, estrechar relaciones interpersonales y estimular la imaginación creadora a partir de la expresión plástica y escrita.
- b) **Materiales:** Hojas de papel, lápices de colores, plumones, papeles de colores o cualquier material que sirva para expresarse de forma plástica. Dos cajas que sirvan de buzón.
- c) **Instrucciones o desarrollo:** Se orienta a que, en una hoja, cada uno se describa con base en sus características físicas y morales. La o el facilitador debe insistir en que se comparen con animales u objetos, en fin, que sean imaginativos.

Se depositan las descripciones en dos cajas y cada participante toma una hoja de la caja contraria a la suya, de esta manera evitamos que coincida el autor con su descripción.

Cada uno de los miembros leerá la descripción seleccionada y, a partir de la misma, representará de forma plástica a la persona descrita (sería conveniente una representación sugerente, imaginativa, e incluso, humorística, aprovechando la información brindada por la descripción).

El o la facilitadora estará al tanto, para poder resolver cualquier dificultad y sugerir, en caso necesario, el material a utilizar y estimular ideas.

Cada cual presentará su trabajo en plenaria y dirá con quién relacionó la descripción.

Como regalo, cada participante puede dar su trabajo al compañero representado.

- d) **Observaciones y recomendaciones:** Esta técnica se puede utilizar en un intercambio o ser una actividad de expresión plástica o escrita.

12. Dinámica: La foto (20 minutos)

- a) **Objetivos:** Resaltar la función del líder o el guía en la gestión integral del riesgo de desastre.
- b) **Materiales:** Ninguno.
- c) **Instrucciones o desarrollo:** Se hacen tres equipos de 10 personas. Uno de ellos será el fotógrafo y los 9 restantes, parte del cuadro; éstos se formarán en una fila. La primer persona correrá al frente en un espacio en blanco y se quedará inmóvil en una posición (la que desee). La siguiente hará lo mismo, inmovilizándose pero incorporándose a la escena de su primer compañero. Todos harán lo mismo. Finalmente, el pintor analizará el conjunto y dará un nombre al cuadro.
- d) **Observaciones y recomendaciones:** El pintor que da el nombre será quien otorgue sentido a todo el ejercicio. Lo que parece azaroso toma sentido por alguien que enmarque las acciones de cada uno.

13. Dinámica: El compromiso (20 minutos)

- a) **Objetivos:** Evidenciar la necesidad de un compromiso completo en la labor de la gestión integral del riesgo de desastres.
- b) **Materiales:** Tres o cuatro madejas de estambre.
- c) **Instrucciones o desarrollo:** Se forman círculos de 10 a 15 personas, cada círculo recibe una madeja de estambre. Se requiere que alguien que conozca la dinámica inicie el trabajo, tomando la punta del estambre con una mano, sostenerlo y pasar la madeja de estambre (de forma holgada) alrededor de su cuello, indicando que se hará una red entre todos los participantes. Después, se le lanzará la madeja de estambre a una persona del círculo, quien deberá enrollar el estambre en alguna parte de su cuerpo y lanzará la madeja a otra persona más, quien hará lo mismo. Así hasta que la red se construya entre las y los participantes.
- d) **Observaciones y recomendaciones:** Quien dirija la dinámica evidenciará que su compromiso con la actividad es al 100 por ciento, y su confianza en el trabajo de todos es absoluta, pues expuso su vida en el ejercicio: si alguien jalara del estambre, podría exponer la vida misma. Se evidenciará que por mínima que sea nuestra acción, el compromiso debe ser absoluto, máxime cuando en la gestión integral del riesgo de desastre, en efecto, se juegan las vidas de muchas personas. Se contrastará la posición del o la coordinadora ante quienes se enrollaron el estambre en el dedo, el brazo o una pierna.

14. Dinámica: El narrador (20 minutos)

- a) **Objetivos:** Evidenciar la necesidad de responder a una coordinación general.
- b) **Materiales:** Una silla.
- c) **Instrucciones o desarrollo:** Se requieren ocho voluntarios; uno de ellos será el narrador. Se sentará en una silla frente al equipo, dándoles la espalda, y empezará a narrar una historia referente a una situación dentro de la gestión de riesgo de desastre en donde intervendrá paulatinamente el mismo número de personajes que miembros del equipo. Los miembros del equipo tienen que actuar la escena que se narra, inmediatamente, sin asignación de personajes, sino espontáneamente, a espaldas del narrador. La o el coordinador señala el tiempo e indica al narrador que busque un final a la historia para terminar la representación.
- d) **Observaciones y recomendaciones:** Es una dinámica muy sencilla, pero efectiva: nada podría ocurrir sin la presencia del narrador: es quien orquesta las acciones y da sentido a la acción de todos los demás (que, por otra parte, tienen la autonomía de actuar el papel que quieran en la historia y de la forma en que mejor lo pueden hacer).

15. Dinámica: Evaluación: Opinión (30 minutos)

- a) **Objetivos:** Otorgar un espacio de reflexión y recapitulación sobre los temas abordados hasta el momento.
- b) **Materiales:** Hojas de papel y pluma.
- c) **Instrucciones o desarrollo:** Se dedicarán 30 minutos para responder las siguientes preguntas:
- Hasta ahora, ¿cómo crees que lo que has aprendido en el taller ha modificado tus percepciones sobre tu labor en la Protección Civil?
 - ¿Qué sugerirías para incorporar la equidad de género en tu trabajo diario?
 - ¿Ha habido temas en los que tienes discrepancia? ¿Cuáles?

16. Dinámica: Dirección y confianza (30 minutos)

- a) **Objetivos:** Sensibilizar sobre la importancia de dar pautas e instrucciones adecuadas para dirigir a un colectivo que depende de un guía, como podría suceder en una emergencia de desastre.

- b) Materiales:** Paliacates suficientes para crear uno o dos grupos de 10 personas.
- c) Instrucciones o desarrollo:** Se eligen 10 voluntarios y se les pide que se venden los ojos, un voluntario más no se va a vendar y será quien los dirija a través de recomendaciones e instrucciones para que caminen tomados de la mano por la habitación durante todo el ejercicio. Otro grupo de voluntarios creará obstáculos para que los vendados tengan que rodear objetos, brincar sillas, pasar puentes creados por los brazos de personas que asisten este ejercicio, subir o bajar escaleras. El guía que no esté vendado y pueda ver las condiciones de la habitación, debe ser lo más preciso en sus instrucciones para no causar confusión en lo que debe hacer el grupo vendado al avanzar. Después de tres o cinco minutos, se cambiará a uno de las o los voluntarios vendados para que sea ahora el guía y quien dirija a sus compañeros durante un lapso similar, continuará la rotación de guías para que por lo menos la mitad del grupo haya experimentado conducir a sus compañeros vendados.
- d) Observaciones y recomendaciones:** Si es un grupo numeroso, se puede dividir a las y los participantes en dos grupos de 10 cada uno, o un solo grupo puede dar el ejemplo. Se requiere de espacio suficiente para que circule el grupo o grupos de personas vendadas, así como las y los asistentes que cuidarán a sus compañeros sin hablarles. Se puede sugerir que se comuniquen entre las y los vendados para apoyar las instrucciones del guía.

17. Dinámica: La historia impredecible (20 minutos)

- a) Objetivos:** Resaltar la imposibilidad de desempeñar acciones institucionales de forma aislada. Evidenciar la necesidad de la escucha al otro.
- b) Materiales:** Ninguno.
- c) Instrucciones o desarrollo:** Se forman parejas para trabajar. Se colocan las dos personas frente a frente. Una persona de la pareja dice una palabra para empezar a contar una historia; la otra persona dice otra palabra para continuarla, y así sucesivamente, alternándose palabra por palabra. En el momento que lo considere conveniente, la o el coordinador de la dinámica indicará que busquen un final a su historia y posteriormente indicará la finalización del tiempo. Se intercambian parejas y se repite el ejercicio con otra persona.
- d) Observaciones y recomendaciones:** Con este ejercicio se destaca la imposibilidad de construir en aislamiento, simple y sencillamente porque no estamos solos. Habrá que enfatizar aquí la vinculación institucional y el trabajo con las comunidades, quienes forman parte también de la "historia" y tienen algo que decir en ella.

18. Dinámica: El regalo (20 minutos)

- a) **Objetivos:** Evidenciar las implicaciones subjetivas que se juegan en las labores de asistencia (por ejemplo, inseguridad en el desempeño, falta de seguimiento, parcelación de las tareas). Representar el complejo entramado y dinámica simultánea de instituciones participantes en el manejo integral del riesgo de desastres. Concientizar a las y los funcionarios de que su labor se inserta en un proceso amplio de diversos actores.
- b) **Materiales:** Ninguno. Se requieren por lo menos siete personas para esta dinámica.
- c) **Instrucciones o desarrollo:** Las personas se colocan en círculo. Quien coordina la dinámica les indica que se regalarán aplausos y le pide a alguien que le envíe un aplauso. Simula recibirlo repitiendo el aplauso mientras mira a los ojos a quien se lo envió. A continuación le envía el aplauso a la persona a su derecha, mirándola a los ojos y con gestos muy claros (el cuerpo enteramente vuelto hacia esa persona, las manos claramente orientadas hacia su receptor). Ésta persona a su vez recibirá el aplauso (esto es, aplaudirá en eco al aplauso recibido) y se volteará para enviar el aplauso a la persona que se encuentra a su derecha. La dinámica seguirá dando unas dos vueltas al círculo para que se encuentre un ritmo. Quien coordina la dinámica ahora le pide de nuevo a alguien que le envíe un aplauso, y aplaudirá en eco (siempre manteniendo contacto visual) para señalar que se recibió. Acto seguido enviará el aplauso a otra persona dentro del círculo y el aplauso empezará a enviarse de forma azarosa entre los participantes. Es importante que se marquen los gestos muy claros, mirando a los ojos a quien recibirá el aplauso y, en caso de que esa persona no se entere de que se le envió un aplauso, se permanecerá inmóvil, con las manos juntas hacia el receptor, hasta que ésta persona se percate y haga en eco el aplauso para dar acuse de recibo y así enviará a su vez el aplauso a otra persona. Cuando transcurren unos momentos, la persona que coordina lanza otro aplauso al grupo, y en unos momentos más envía otro más. De esta forma, habrá tres (o más, si se desean) aplausos simultáneos y el grupo debe poder sostenerlos.
- d) **Observaciones y recomendaciones:** En esta dinámica, inicialmente las personas reciben y transmiten el aplauso sin inmiscuirse demasiado. Pero cuando el aplauso se empieza a enviar al azar, se ponen nerviosas y sus gestos no son firmes y definidos. Por esta razón que los aplausos se pierden: a pesar de que se les dice que es un regalo, pronto el aplauso se convierte en algo amenazante. Ya sea que por los nervios, interiormente desean que no les llegue el aplauso o porque en el momento en que les llega quieren desembarazarse de él rápidamente, el aplauso se pierde. Es así que el trabajo de asistencia a la población, realizado en equipo, se refleja en la dinámica.

19. Dinámica: Evaluación: Ideas y conceptos (30 minutos)

- a) Objetivos:** Integrar los conceptos y las ideas principales sobre la inclusión de la equidad de género en la gestión integral del riesgo de desastre.
- b) Materiales:** Hojas de papel y pluma.
- c) Instrucciones o desarrollo:** Se dedicarán 30 minutos para relacionar dos columnas: una contiene términos y conceptos principales sobre el tema y otra las definiciones.
- d) Observaciones y recomendaciones:** Al final se dan las respuestas correctas y las y los asistentes corrigen o corroboran sus aciertos, y se quedan con el material para consulta o repaso.

Evaluación de aprendizaje

Relaciona los conceptos de una columna con las ideas expuestas en la otra columna

1. Prevención-mitigación	A. Requiere la modificación y reducción de los escenarios de riesgos con medidas de planeación territorial, económica y social, entre otras.
2. Reconstrucción	B. Es el resultado de un cúmulo de vulnerabilidades de la sociedad más las amenazas y las capacidades desarrolladas por hombres y mujeres.
3. Componentes de los riesgos de desastre	C. Fallas en la aplicación de los derechos humanos y la justicia social coadyuvan a relaciones inequitativas de género enlazadas con otras formas de desigualdad y vulnerabilidad social: clase, raza, etnia, preferencia étnica, generacional, contexto histórico y cultural, lenguaje.
4. Desastre	D. Pueden evitar que las experiencias y estrategias adaptativas exitosas de las mujeres no se conozcan.
5. Vulnerabilidades por género	E. Amenazas creadas directamente por las actividades u actos de las sociedades humanas.
6. Fortalecimiento de las capacidades por género	F. Fenómenos o amenazas de origen natural que son repentinos e inesperados, es decir, que causan daños inmediatos.
7. Fenómenos antrópicos	G. Resultado de complejos procesos sociales multicausales, consecuencia de condiciones vulnerables preexistentes y construidas socialmente a través del tiempo en un territorio específico, que se ven expuestas al impacto de un peligro o amenaza natural, socio-natural o directamente inducido por la sociedad.
8. Indicadores del impacto de género	H. Fase que incluye programas de empleo temporal, la reconstrucción de viviendas e infraestructuras vitales, e incorpora medidas de mitigación que reduzcan las vulnerabilidades presentes y futuras y, sobre todo, que eviten reconstruir anteriores vulnerabilidades.
9. Neutralidad e invisibilidad de género femenino	I. Permiten saber si existe un presupuesto suficiente y con datos desagregados por género, normas institucionales que busquen equidad de género, manejo de lenguaje no sexista.
10. Inundaciones, terremotos	J. Se logra cuando se incorpora a mujeres locales a los beneficios directos e indirectos de todas las acciones tomadas; cuando se les da voz y voto en las decisiones de la comunidad.

Respuestas 1. A, Z, H, 3, B, 4, G, 5, C, 6, J, 7, E, 8, I, 9, D, 10, F.

20. Dinámica: Formas de liderazgo (20 minutos)

- a) Objetivos:** Distinguir tres formas distintas de trabajar con un colectivo: uno individualista y acaparador, otro displicente e indolente, y uno más colaborador y copartícipe. Advertir con ello la importancia de contar con instrucciones precisas de un guía para la integración en equipo de todos los miembros y lograr mejores resultados.
- b) Materiales:** Palillos redondos largos o popotes suficientes para las y los participantes (aproximadamente unos 100).
- c) Instrucciones o desarrollo:** Se pide al grupo que se divida en tres grupos, numerándose cada integrante del uno al tres, después cada grupo de iguales se reúne en tres espacios diferentes de la habitación. Cada grupo selecciona un o una representante, quien recibirá del facilitador los palillos y las instrucciones en una tarjeta u hoja, que leerá en silencio sin que nadie más la vea. Cada representante irá realizando su actividad en secuencia, primero uno y hasta que termine uno inicia el siguiente. El primer representante, sin hablar, utilizará los palillos para realizar con ellos una estrella de muchos picos, pero sin hablar ni tomar en cuenta a sus compañeras o compañeros, hará todo personalmente (tendrá un minuto para hacerlo). El segundo representante tomará los palillos e irá dando a su grupo unos cuantos palillos a cada miembro, cuando termine de entregarles el material y sin darles ninguna instrucción, las va a ignorar y se paseará sin verlas por el espacio libre (Tendrán dos minutos). El tercer representante entrega a cada una o uno de sus compañeras de grupo los palillos, sin hablar y con mímica, les indicará que deben hacer una estrella de muchos picos, y puede ayudarles en algún momento (tendrán tres minutos). Todos van a dejar el producto de su trabajo en el suelo, para que al final todos puedan ver el resultado.
- d) Observaciones y recomendaciones:** Disponer de un espacio suficiente al centro de los tres grupos para poder realizar cada uno su trabajo y que todas y todos los presentes puedan ver los productos realizados en colectivo.

21. Dinámica: El teatro (20 minutos)

a) Objetivos: Demostrar la importancia de un trabajo democrático y plural: cada miembro de la “escena” ocupa un lugar fundamental para el desarrollo de los procesos sociales. Evidenciar que la comunidad con la que se trabaja forma parte esencial de las gestiones de una institución.

b) Materiales: Ninguno.

c) Instrucciones o desarrollo: Se forman tres equipos de seis personas voluntarias. Quien coordine la dinámica deberá explicar que se construirá una historia sobre la gestión integral de alguna de las fases de la gestión integral de riesgos con las frases aportadas por las y los miembros del equipo: una frase por turno. Cada frase debe contener elementos que hagan avanzar la trama en la historia. El ejercicio consta de tres historias que se deben relatar (una por cada equipo). El primer equipo se coloca alineado frente al “público”: el resto de la asistencia (incluyendo a los miembros de los dos equipos restantes). La instrucción para el primer equipo es que la frase que deben de decir debe ser ampliamente descriptiva. Cada frase que se pronuncie deberá ser juzgada por el auditorio para ver si la historia “avanza”, “permanece en su lugar” o si “retrocede”. Al azar, se dirá el nombre de una de esas seis personas. La primera persona empezará a contar una historia con una sola frase. Una vez enunciada su frase, dará un paso al frente (pues el solo hecho de empezar a contar una historia, está haciendo que “avance”). Al azar se pide a alguien más del equipo que siga la historia con una frase descriptiva. El público decide si esta frase hace avanzar o no a la historia: si es sí, da un paso al frente, si no, se queda en su lugar. Puede ser que no se sepa si la historia avanza o retrocede: dependerá si lo que dijo será retomado por un compañero de su equipo como un elemento importante en la trama para que algo acontezca. Así, en tanto no ocurra nada, se quedará en su lugar (si un compañero retomara los elementos de su frase, podrá también dar un paso al frente en el turno de ese compañero). Si alguien hace retroceder la historia, da un paso hacia atrás.

Para el segundo equipo, la dinámica funcionará igual, sólo que la instrucción será que sus frases empiecen siempre con una negación (“nunca se imaginó que”, “jamás había ocurrido lo que”, “no era cierto que”), pero no deben negar el contenido de la frase del compañero anterior (eso haría que la historia retroceda y, por ende, la persona da un paso hacia atrás). El tercer equipo debe tener en sus frases siempre una acción. La audiencia siempre decidirá si la historia avanza o no con cada frase.

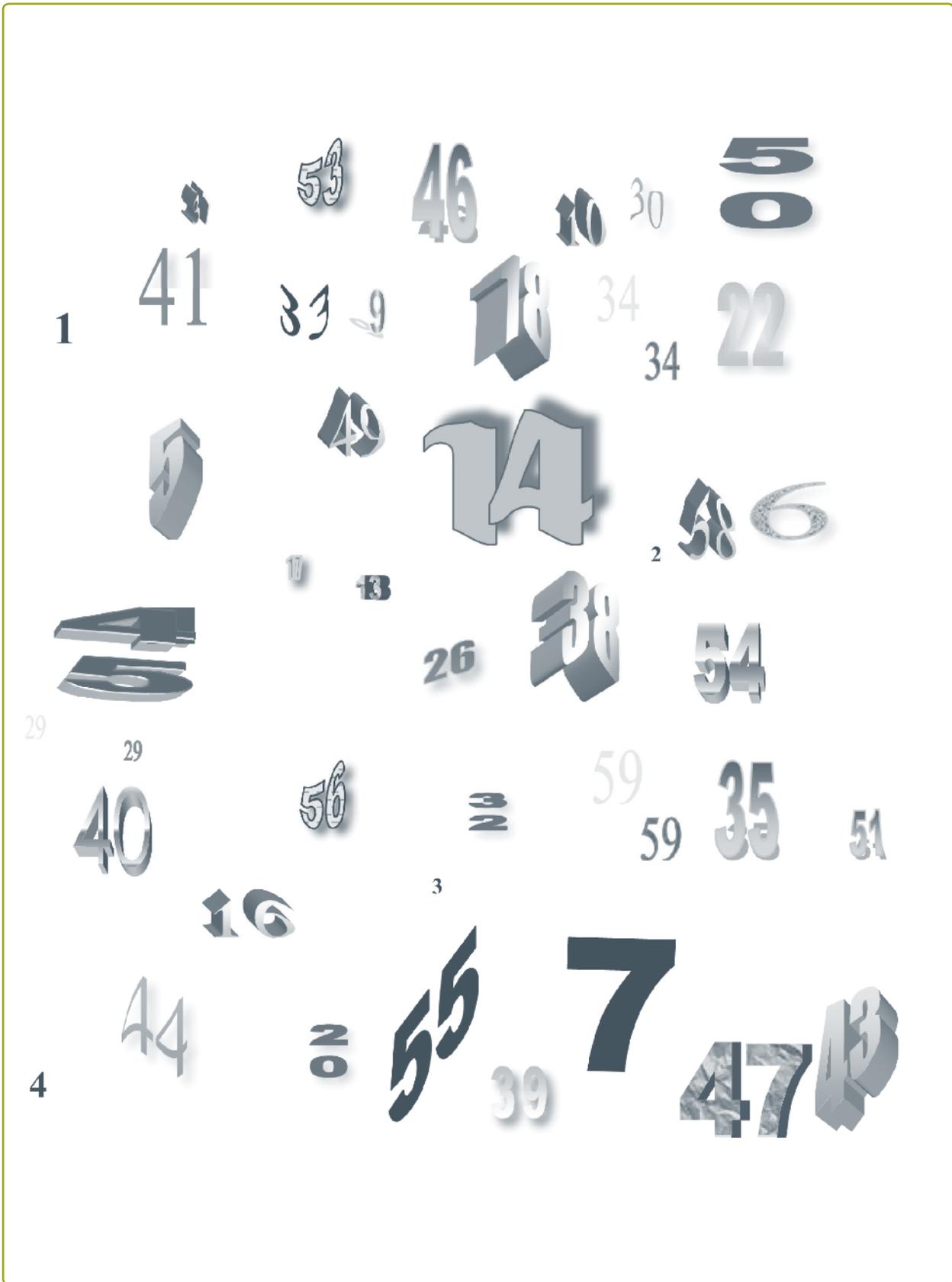
d) Observaciones y recomendaciones: Esta dinámica demuestra también la importancia de la acción. Es más fácil avanzar si cada quien tiene en mente una acción, y no una descripción de hechos o una actitud de negativa con cada evento que ocurre. La participación de la “audiencia” es importante, pues es para ella para quien se está realizando la “representación”.

22. Dinámica: Una frase, dos historias (25 minutos)

- a) **Objetivos:** Evidenciar la diferencia y la riqueza de las experiencias a pesar de que, fenomenológicamente, aparece el mismo evento.
- b) **Materiales:** Ninguno.
- c) **Instrucciones o desarrollo:** En círculo (o en dos si son muchas personas) una persona le dice a la que se encuentra a su derecha una frase cualquiera. Esta tiene que responder y empezar una escena improvisada, haciendo un diálogo. En algún momento, el o la coordinadora detendrá la escena y repetirá la última frase pronunciada por la segunda persona. Con esta frase, esta segunda persona se volteará a su derecha y repetirá esa frase. La tercer persona replicará, pero dándole un nuevo sentido a la frase e iniciando una escena totalmente diferente a la anterior. Y así sucesivamente hasta que se cierre el círculo.

23. Dinámica: Lotería de números (20 minutos)

- a) **Objetivos:** Concientizar a las y los participantes de que, con instrucciones claras y precisas, las actividades se realizan con mayor eficiencia.
- b) **Materiales:** Hoja previamente impresa con los números en su retícula.
- c) **Instrucciones o desarrollo:** Una persona se elige sin que los demás lo sepan para darle a conocer las instrucciones y para que sea quien lleve la delantera conociendo el orden de la numeración que seguirá la lotería, con cuatro cuadrantes por lo menos (puede ser el sentido de las manecillas de un reloj o cualquier otro que se acuerde y coincida con la impresión de la hoja que se le da a las y los participantes). Se le pide a las y los asistentes que conforme vayan encontrando el número consecutivo del uno al 60, lo digan en voz alta y lo encierren en un círculo, y solamente hasta que encuentren el siguiente número, lo anuncien y así, hasta que completen todos los números. La persona que sabe las instrucciones, encontrará fácilmente los números y será quien presione a los demás para que se apuren a encontrarlos. El ejercicio termina cuando esa persona halla todos los números y se detienen los demás. Se les pregunta cómo se sintieron y se les informa que la persona que acabó primero y más rápido, conocía las instrucciones.
- d) **Observaciones y recomendaciones.** Los números impresos en la hoja o tarjeta, deben tener diferente forma y tamaño para que dificulte su ubicación.



24. Dinámica: Evaluación: Deje aquí su carga pesada... y recoja alegría (35 minutos)
(Adaptación de la dinámica diseñada por Silvia M. Nodarse Torriente, Ana R. Padrón Echevarría, de Mined, en *Técnicas participativas de educadores cubanos*, 2004).

- a) **Objetivos:** Animación al intercambiar experiencias positivas y negativas entre los participantes.
- b) **Materiales:** Hojas de papel o tarjetas, plumones, dos cajas o bolsa recipientes.
- c) **Instrucciones o desarrollo:** Se le da a cada participante dos tarjetas o una hoja que cortará en dos para responder dos cuestiones siguiendo las instrucciones escritas, cada una, en la mitad horizontal de una hoja:

Narrar de forma breve una experiencia difícil con relación a su desempeño en el campo de la protección civil y la equidad de género, de la cual se quiera desprender y colocar dentro de la caja de las cargas pesadas.

Narrar de forma breve una experiencia positiva con relación a su desempeño en el campo de la protección civil y la equidad de género.

A continuación se doblan los papeles y se depositan en las cajas o recipientes definidos para tal fin, uno por cada pregunta. Se revolverán los papeles y en fila las personas recogerán uno y leerán las experiencias que otros han depositado como cargas pesadas y como alegrías.

- d) **Observaciones y recomendaciones:** Pedir a las y los asistentes que expresen cómo se sintieron.

25. Dinámica: Moviéndonos en colectivo (15 minutos)

- a) **Objetivos:** Reflejar el proceso de trabajo colectivo y resaltar la participación individual en un proceso de grupo.
- b) **Materiales:** Ninguno.
- c) **Instrucciones o desarrollo:** Las personas asistentes al taller empezarán a caminar en direcciones indistintas como quieran hacerlo. Las decisiones sobre seguir caminando o detenerse se tomarán en colectivo, pero sin hablar. Simplemente, se tendrá la posibilidad de detenerse e inmovilizarse, pero también de no hacerlo si no es decisión de todo el grupo. Si el grupo decide detenerse, aunque una persona quiera seguir caminando, debe hacerlo. Si el grupo empezara a caminar, quienes deseen seguir inmóviles tendrán que seguir al grupo.

d) Observaciones y recomendaciones: Es común que el grupo intente tomar un movimiento inercial y en cierto ritmo detenerse y en otro caminar. Se debe señalar esta inercia. Por otro lado, los tiempos de inmovilidad del grupo tenderán a ser más abreviados que los tiempos en los que se camina, porque el grupo no soportará la inmovilidad: hay que hacerles ver que se puede sostener la inmovilidad en un grupo: esta también puede ser una decisión. Finalmente, habrá que resaltar que hay quienes intentan siempre mover al grupo a caminar o a quedarse inmóvil, y hay quienes nunca intentarán tomar la iniciativa. Será necesario evidenciar este hecho para que puedan permitirse o bien dejarse llevar por el trabajo del grupo o bien tomar iniciativas.

26. Dinámica: Sopa de letras “Proyectando el futuro” (20 minutos)

*(Autora: Elena Pantoja Antón, Minint, Ciudad de la Habana, en **Técnicas participativas de educadores cubanos**, 2004)*

a) Objetivos: Motivar e introducir el estudio de un tema vinculado con la equidad de género y la gestión integral del riesgo de desastre.

b) Materiales: Tablero confeccionado con cartulina y plumones; hoja con el mismo tablero para cada participante; papelógrafo y plumones.

c) Instrucciones o desarrollo: La o el facilitador previamente elaborará el pasatiempo “sopa de letras” en el cual combinará hábilmente la denominación de fenómenos o amenazas, conceptos de interés en relación con el tema que se tratará. Se presenta el pasatiempo y se pide descubrir los términos escondidos. En plenaria, se irán señalando los términos o conceptos que se descubran, y se enlistan en un pizarrón o papelógrafo. A partir de ellos, se induce el tema general a estudiar, el comportamiento de las categorías o fenómenos, las consecuencias, las medidas a tomar, etc.

d) Observaciones y recomendaciones: Se pueden clasificar los términos en grandes temas, como consecuencias de la inequidad, amenazas, acciones positivas, acciones de desarrollo, entre otros.

H	I	Q	O	M	Q	L	C	D	E	S	A	S	T	R	E	S	A	U
I	V	S	O	H	U	M	A	N	O	S	I	A	F	C	O	N	R	N
E	U	I	R	E	F	U	G	I	O	F	A	B	P	A	I	S	E	I
M	A	U	O	A	U	T	I	U	S	M	K	O	W	P	C	Q	C	D
P	I	V	U	L	N	E	R	A	B	I	L	I	D	A	D	A	O	A
O	E	R	A	Y	E	O	U	A	N	A	U	X	I	C	U	E	N	D
D	A	X	L	V	B	N	Q	Z	N	O	T	I	C	I	A	S	S	M
E	L	U	B	I	J	I	T	A	D	S	E	M	A	D	R	A	T	U
R	E	D	E	R	E	C	H	O	S	A	V	G	U	A	B	U	R	N
A	I	M	R	X	Q	X	A	E	S	R	O	E	M	D	E	C	U	I
M	L	I	G	A	R	I	E	S	G	O	J	S	R	E	X	I	C	C
I	I	B	U	G	P	N	Ñ	C	E	F	X	T	E	S	A	V	C	I
E	P	O	E	N	A	T	U	R	A	L	A	I	M	I	A	U	I	P
N	E	Q	U	I	D	A	D	U	D	A	L	O	U	I	L	L	O	A
T	A	S	M	I	T	I	G	A	C	I	O	N	O	D	O	S	N	L
O	A	N	T	R	O	P	I	C	O	A	U	X	F	O	N	D	E	N

27. Dinámica: Estrella de despedida (25 minutos)

- a) **Objetivos:** Integración al darse un mensaje afectuoso de despedida.
- b) **Materiales:** Estrellas de papel donde quepa un mensaje escrito.
- c) **Instrucciones o desarrollo:** Cada participante escribe un mensaje de despedida a un ser muy querido al que supuestamente no volverá a ver en mucho tiempo, y deposita su estrella en una caja o recipiente; se revuelven y cada participante escoge una estrella de color diferente al que utilizó para evitar que le toque la suya. Se leen en voz alta.

28. Dinámica: Evaluación: Equidad de género en las relaciones institucionales locales, municipales, estatales, federales (30 minutos)

(Adaptación de la dinámica de trabajo de grupo y exposición en plenaria para el tema "Sistemas", página 8 del Módulo 4. "Las instituciones en la gestión del riesgo", en *Guía de La Red para la Gestión Local del Riesgo*, Linda Zilbert Soto (coord.), enero 1998)

a) Objetivos: Resaltar la problemática específica para la inclusión de la perspectiva de género en diferentes niveles de gobierno o regiones. Construcción de propuestas para la inclusión de la equidad de género en las esferas de trabajo de las y los asistentes.

b) Materiales: Hojas de papel y pluma.

c) Instrucciones o desarrollo: Se dedicarán 30 minutos a esta actividad. Se divide el grupo en tres equipos, conformándose por nivel de gobierno (municipal, estatal o federal) o por región o localidad. Tendrán 10 minutos para la discusión de sus propuestas para la inclusión de la equidad de género en las relaciones institucionales locales, municipales, estatales, federales en la Protección Civil. Cada equipo seleccionará a un representante y durante los siguientes 20 minutos expondrán sus propuestas al resto del grupo.

29. Dinámica: Evaluación general del taller (20 minutos)

a) Objetivos: Evaluar las actividades y los contenidos del taller.

b) Materiales: Cuestionario impreso.

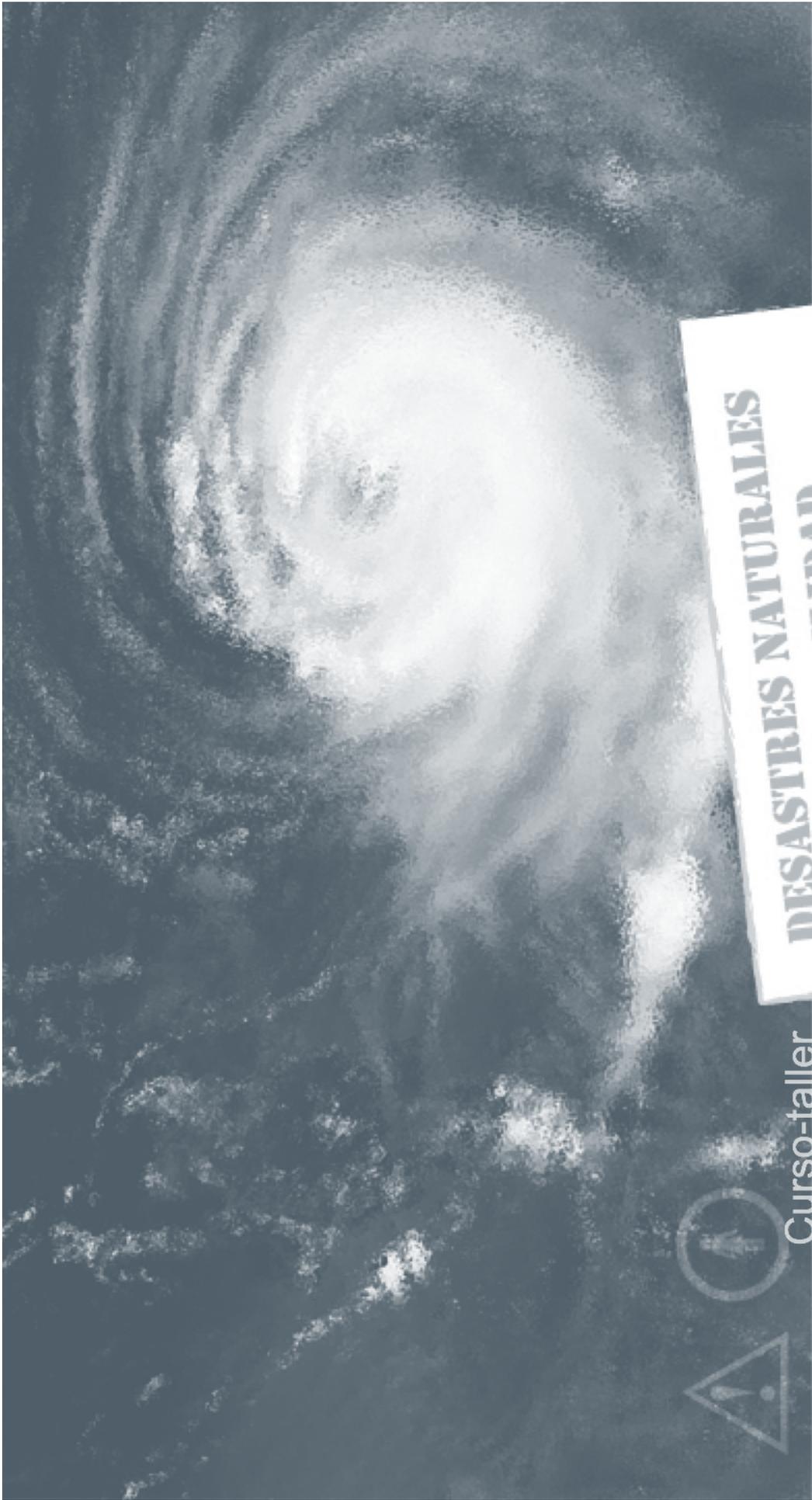
c) Instrucciones o desarrollo: Responder a las preguntas y dar recomendaciones si se considera necesario.

Índice de Lecturas de apoyo incluidas en el CD

- Lectura 1.** Castro, Cecilia, “La inequidad de género en la gestión integral del riesgo de desastre. Un acercamiento”, en *Revista de la Universidad Cristóbal Colón*, núm. 20, tercera época, Año III, Veracruz, México, 2005.
- Lectura 2.** Fothergill, Alice, “Desatendiendo el género en el trabajo con desastres: Una revisión a la literatura”, (traducción al español Emilia Reyes), título original en inglés: “The neglect of gender in disaster work: an overview of the Literature”, en Elaine Enarson and Betty Hearn Morrow (eds.), *The Gendered Terrain of Disasters Through Women’s Eyes*, IHC, Laboratory for Social and Behavioral Research, Miami, 2000, pp. 11-25.
- Lectura 3.** Lagarde, Marcela, “El género”, fragmento literal: ‘La perspectiva de género’, en *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Horas y Horas, España, 1996, pp. 13-38.
- Lectura 4.** Reyes, Emilia, *Sororidad y solidaridad en el frente de la Protección Civil: los pactos necesarios entre hombres y mujeres para la gestión integral del riesgo de desastres*, México, 2006.
- Lectura 5.** Kabeer, Naila, “Conectar, extender, trastocar: el desarrollo desde una perspectiva de género”, fragmento literal: ‘Conexión del bienestar y la eficiencia: otra perspectiva de la equidad de género’, en *Realidades trastocadas*, Paidós, México, 1998, pp. 101-108.
- Lectura 6.** Kabeer, Naila, “Papeles triples, papeles de género y relaciones sociales: el subtexto político de los sistemas de capacitación sobre el concepto de género”, fragmentos literales: ‘La división del trabajo en el sistema de relaciones sociales’ y ‘Equidad y empoderamiento en el sistema de papeles de género’, en *Realidades trastocadas*, Paidós, México, 1998, pp. 287-311.
- Lectura 7.** Enarson, Elaine y Betty Hearn Morrow, “¿Por qué ‘género’? ¿Por qué ‘mujeres’? Una introducción al tema Mujeres y desastres”, (traducción al español de Emilia Reyes), título original en inglés: “Why Gender? Why Women? An Introduction to Women and Disaster”, en Elaine Enarson and Betty Hearn Morrow (eds.), *The Gendered Terrain of Disasters Through Women’s Eyes*, IHC, Laboratory for Social and Behavioral Research, Miami, 2000, pp. 1-8.
- Lectura 8.** Arenas, Ángeles, “Recomendaciones para las misiones de evaluación. Aspectos a ser considerados en todo el informe”, en *Análisis de género en la evaluación de los efectos socioeconómicos de los desastres naturales*, Sarah Bradshaw y Ángeles Arenas, CEPAL, Santiago de Chile, 2004, pp. 59-70.

- Lectura 9.** Orta, Salomón, “Diagnóstico del FONDEN”, 5 pp.
- Lectura 10.** Blaikie, Piers; Cannon, Ferry; Davis, Ian; Wisner, Ben “Acceso a recursos y supervivencia en la adversidad”, fragmento: ‘Vulnerabilidad y pobreza’, en *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*, La Red, ITDG, Bogotá, 1996, pp. 92-106.
- Lectura 11.** “Estrategias financieras para manejar el impacto económico de los desastres”. Traducción de la transcripción presentación del Módulo 3, Session 2: Bayer Joanne and Mechler, Reinhard, “Financial Strategies for managing the economic impacts of Disasters” in *Comprehensive disaster risk management framework*, WBI-EPC, 2004, 5 pp.
- Lectura 12.** Paul K. Freeman, “Estrategias financieras para la Reconstrucción tras los Desastres Naturales”, título original “Financial Strategies for Natural Disaster reconstruction”, en *Natural Disaster Risk Management Program, Comprehensive disaster risk management framework*, WBI Distance Learning-EPC, 2004, 13 pp.
- Lectura 13.** CEPAL, “Capítulo II. El impacto de los desastres sobre las mujeres”, en el *Manual para la evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de los desastres*, CEPAL/BID, 2003, pp. 45-56.
- Lectura 14.** OPS, *Hoja informativa: programa mujer, salud y desarrollo*, Febrero 2001.
- Lectura 15.** Maurine Fordham and Anne Michelle Ketteridge (traducción al español por Yekaterina García), título original en inglés: “Men Most work and women must weep: Examining gender stereotypes in disasters”, en Elaine Enarson and Betty Hearn Morrow (eds.), *The Gendered Terrain of Disasters Through Women’s Eyes*, IHC, Laboratory for Social and Behavioral Research, Miami, 2000, pp. 81-94.
- Lectura 16.** Yakup Bilgin Koçal, “El papel de los gobiernos locales en la reducción del riesgo de desastres” (traducción al español por Emilia Reyes), título original en inglés: “The Role of Local Governments in Reducing the Risk of Disasters”, en Katalin Demeter, Nihal Ekin Erkan, Ayse Güner (eds.), *The Role of Local Governments in Reducing the Risk of Disasters*, The World Bank/ The International Bank for Reconstruction and Development, 2004, pp. 213-218.

- Lectura 17.** Güler Okman Fişek, Serra Müderrisoğlu, Nur Yeniçeri, Gökçe Özkarar, “Apropiación, entrenamiento y organización con información para una exitosa preparación frente a los desastres”, (traducción al español de Emilia Reyes), título original en inglés: “Informed Ownership, Training and Organization for Successful Disaster Preparedness”, en *The Role of Local Governments in Reducing the Risk of Disasters*, edited by Katalin Demeter, Nihal Ekin Erkan, Ayse Güner, The World Bank/ The International Bank for Reconstruction and Development, 2004, pp. 221-227.
- Lectura 18.** Carolina Serrat Viñas, “La vulnerabilidad a desastres de las mujeres y su respuesta ante el terremoto de Colima en 1995” (resumen), en Elaine Enarson and Betty Hearn Morrow (eds.), *The Gendered Terrain of Disasters. Through Women’s Eyes*, IHC, Laboratory for Social and Behavioral Research, Miami, 2000, 5 pp.



Curso-taller

DESASTRES NATURALES Y VULNERABILIDAD

de las mujeres en México

Contenido del Curso-taller

Módulo I. Equidad de género en la Gestión Integral del Riesgo de Desastre y la Protección Civil

- * Gestión Integral del Riesgo de Desastre (GIRD)
- * Equidad de género, desarrollo sostenible y derechos humanos de mujeres y hombres
- * Unidad de Protección Civil
- * Consejo de Protección Civil
- * Plan de contingencias
- * Atlas de Riesgos

Módulo II. Equidad de género en la fase *ex ante* al desastre

- * Identificación y análisis de riesgos de desastres
- * Prevención y mitigación de riesgos de desastres
- * Transferencia de riesgos
- * Preparación y alertamiento

Módulo III. Equidad de género en la fase *ex post* al desastre

- * Emergencia
- * Rehabilitación
- * Reconstrucción

Módulo I. Equidad de género en la Gestión Integral del Riesgo de Desastre y la Protección Civil

- * Gestión Integral del Riesgo de Desastre
- * Equidad de género, desarrollo sostenible y derechos humanos de mujeres y hombres
- * Unidad de Protección Civil
- * Consejo de Protección Civil
- * Plan de contingencias
- * Atlas de Riesgos

Gestión Integral del Riesgo de Desastre

- ◆ Fases de la GIRD
- ◆ El desastre como proceso
- ◆ El riesgo de desastres
- ◆ Las amenazas
- ◆ Los fenómenos peligrosos o perturbadores
- ◆ Las vulnerabilidades
- ◆ Las capacidades
- ◆ Necesidad de una teoría holística del riesgo

Gestión Integral del Riesgo de Desastre

Fases de la Gestión Integral del Riesgo de Desastre

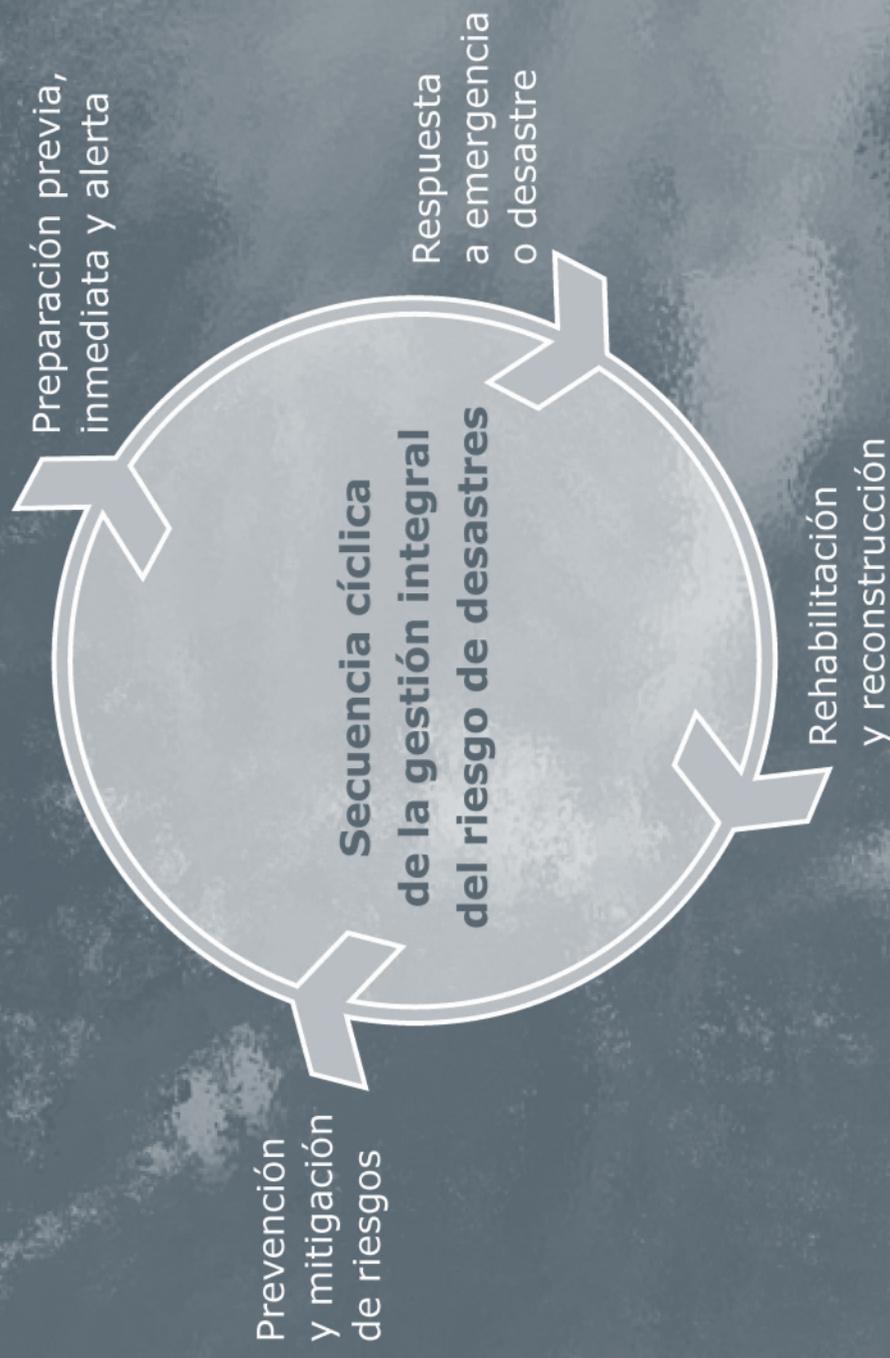
Ex ante del desastre

- ◆ Identificación y análisis de riesgos
- ◆ Prevención, reducción y mitigación de riesgos
- ◆ Transferencia de riesgos (protección financiera)
- ◆ Preparación y alerta

Ex post del desastre

- ◆ Respuesta a la emergencia
- ◆ Rehabilitación y recuperación
- ◆ Reconstrucción

Secuencia cíclica de las fases de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres



Gestión Integral del Riesgo de Desastre

- ◆ El desastre como proceso

Un *desastre* es el resultado no lineal de complejos procesos multicausales, contruidos socialmente a través del tiempo en un territorio específico, en donde la presencia de un evento peligroso natural, socio-natural o directamente inducido por la sociedad, impacta condiciones vulnerables preexistentes y provoca muerte y daño a la población, a su entorno construido y/o ambiental, a su economía y a su organización social.

Gestión Integral del Riesgo de Desastre

- ◆ **Desastre:** estado en el que la población de una o más entidades federativas sufre severos daños por el impacto de una calamidad devastadora, sea de origen natural o antropogénico, enfrentando la pérdida de sus miembros, infraestructura o entorno, de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad, afectando el funcionamiento de los sistemas de subsistencia.

Ley General de Protección Civil, Artículo 3.

Gestión Integral del Riesgo de Desastre

- ◆ El riesgo de desastre existe cuando una amenaza puede afectar potencialmente a una población que ha construido socialmente diversas vulnerabilidades acumuladas y diferenciales que la exponen a una amenaza específica. Sin embargo, esa población puede tener cierta *resiliencia* desarrollada o capacidades específicas para enfrentar y reponerse de dicho impacto, mediante *estrategias adaptativas* exitosas.

Gestión Integral del Riesgo de Desastre

- ◆ Disminuir el riesgo de desastres

Para disminuir la posibilidad de que un riesgo resulte en un desastre se requiere, necesariamente, modificar los escenarios de riesgos.

Riesgo de desastre = vulnerabilidades
+ amenazas + capacidades

A través de:

- ◆ Una evaluación y determinación de las causas que originan y mantienen las *vulnerabilidades* sociales, económicas, físicas, ambientales, políticas, ideológicas, técnicas, institucionales, culturales, educativas y de género en una comunidad, *para modificarlas, reducirlas y eliminarlas.*

Gestión Integral del Riesgo de Desastre

- ◆ Los desastres sacan a la luz y exponen las inequidades preexistentes en una sociedad. Estas inequidades son las que hacen a una población más vulnerable ante el riesgo de desastre, por lo que deben ser atendidas como parte de las acciones de prevención. Esto, a la par que reducirá la vulnerabilidad de la población en general, fortalecerá el proceso de desarrollo de una sociedad.
- ◆ Una de las mayores inequidades es la de género, que coloca a las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad; no sólo porque ellas pueden ser afectadas en mayor medida en caso de algún siniestro, sino también porque sus capacidades no son reconocidas en toda su extensión.

Gestión Integral del Riesgo de Desastre

La amenaza

- ◆ Es el potencial de existencia u ocurrencia de un suceso severo, cuya evaluación requiere un pronóstico de corto plazo a través de la interpretación de señales.
- ◆ De mediano plazo, por medio de un análisis probabilístico de los indicadores de ocurrencia.
- ◆ De largo plazo, mediante el estudio del comportamiento físico de la fuente generadora, en el tiempo y el territorio específicos; es decir, utilizar información de eventos del pasado, modelando una aproximación de aquellos sistemas urbanos involucrados para la determinación del suceso máximo probable en un periodo de tiempo, en una zona afectable.

(Structuralia, 2004b:27)

Gestión Integral del Riesgo de Desastre

- ◆ Ante muchas amenazas no es posible actuar o es muy difícil hacerlo, de ahí que para reducir el riesgo no hay otra alternativa que disminuir la vulnerabilidad de los elementos expuestos y desarrollar capacidades de prevención- mitigación, respuesta y recuperación- reconstrucción.
- ◆ “La amenaza se diferenciará del suceso o evento que la caracteriza, puesto que la amenaza significa potencialidad de ocurrencia de un suceso con cierto grado de severidad, mientras el suceso en sí mismo representa al fenómeno en términos de sus características, su dimensión y ubicación geográfica.” (Structuralia, 2004b:27)

Gestión Integral del Riesgo de Desastre

Fenómenos que pueden resultar en amenazas
y provocar un desastre

Naturales

- ◆ Hidrológicos
- ◆ Geodinámicos
- ◆ Atmosféricos
- ◆ Biológicos

Socio-naturales

- ◆ Combinación de fenómenos u amenazas naturales y antrópicas

Antrópicos

- ◆ Tecnológicos
- ◆ Contaminantes
- ◆ Antropogénicos y conflictos de poder

Gestión Integral del Riesgo de Desastre

Fenómenos naturales

Geodinámicos

- ◆ Sismos, sacudimiento de terrenos, fallamientos, licuación, fallas inducidas del suelo, tsunamis, erupciones volcánicas, remoción en masa, caídas o volcamientos, deslizamientos, flujos, reptamientos.

Hidrológicos

- ◆ Inundaciones, erosión, sequías.

Atmosféricos

- ◆ Heladas, granizadas, cambios fuertes de temperatura, incendios forestales, huracanes, tornados, vendavales o vientos, precipitaciones o lluvias torrenciales y tormentas, el fenómeno del niño.

Biológico-sanitarios

- ◆ Epidemias (cólera, dengue, sarampión, sida, gripe aviar, entre otras).

Gestión Integral del Riesgo de Desastre

Fenómenos antropogénicos

Sucesos tecnológicos

- ◆ Falta de mantenimiento
- ◆ Errores de operación
- ◆ Mal funcionamiento mecánico o humano
- ◆ Accidentes (aéreos, marítimos, terrestres)
- ◆ Rompimiento de presas
- ◆ Explosiones e incendios industriales

Sucesos contaminantes

- ◆ Escape de sustancias químicas peligrosas o tóxicas
- ◆ Derrames líquidos o gaseosos de hidrocarburos
- ◆ Escapes de radiación nuclear
- ◆ Disposición inadecuada y sin reciclar de desechos domésticos o industriales

Sucesos antropogénicos y conflictos sociales

- ◆ Afluencia masiva de personas en situación de pánico o de inseguridad de equipamiento
- ◆ Guerras
- ◆ Terrorismo
- ◆ Vandalismo
- ◆ Conflictos civiles, políticos y militares violentos

Gestión Integral del Riesgo de Desastre

Vulnerabilidades

Son condiciones de fragilidad o falta de *resiliencia* que predisponen a una comunidad o individuos por sus condiciones políticas, sociales y económicas a sufrir daño diferencial y acumulado, por exponerse ante una amenaza que puede generar un desastre. Su evaluación considera el estudio de la capacidad de un elemento o sistema social de resistir o absorber, o recuperarse del impacto de un suceso que caracteriza una amenaza.

El Programa Nacional de Protección Civil PNPC 2001-2006 hace referencia a los grupos vulnerables, incluyendo niños, mujeres y personas adultas mayores, para que sean apoyados mediante el Fondo de Desastres Naturales. (PNPC, 2001:89)

Gestión Integral del Riesgo de Desastre

Grupos en situación de vulnerabilidad

Los grupos que suelen identificarse como los que presentan vulnerabilidades específicas son aquellos que reúnen una serie de condiciones que los coloca en situaciones difíciles de afrontar por sí mismos:

- ◆ Las mujeres embarazadas y lactantes, con sus hijos pequeños recién nacidos
- ◆ Personas adultas mayores
- ◆ Personas con capacidades diferentes
- ◆ Los que tienen VIH o sida, o enfermedades crónicas
- ◆ Aquellos que sufren discriminación por su pertenencia a alguna etnia
- ◆ Por su filiación religiosa o política
- ◆ Por ser personas desplazadas o de reciente migración.

Sin que esta lista abarque a todos los grupos vulnerables.
(Proyecto Esfera, 2004:31)

Gestión Integral del Riesgo de Desastre

Las capacidades

- ◆ Las comunidades y sus habitantes particulares tienen habilidades y capacidades propias que les permiten afrontar situaciones de riesgo y de desastres que hay que reconocer y apoyar para situaciones futuras.
- ◆ Hombres y mujeres poseen capacidades y vulnerabilidades distintas, por lo que el análisis de las capacidades de manera desagregada, por sexo, es un primer diagnóstico para conocer una situación integral de la comunidad y nos indica la verdadera importancia de las vulnerabilidades, ya que permite saber si la existencia y el desarrollo de ciertas capacidades en la población y sus gobernantes puede compensar otro tipo de vulnerabilidades.
- ◆ Las capacidades se desarrollan en varios ámbitos: en lo físico-material, en la organización de la sociedad y en el ámbito de las actitudes y las motivaciones.

Gestión Integral del Riesgo de Desastre

Necesidad de una teoría holística del riesgo

- ◆ No hay teoría unificada del riesgo ni acuerdos suficientes para unificar los criterios y los conceptos.

No es lo mismo ver el problema de los desastres desde la perspectiva de la construcción social y del desarrollo económico y social, que desde la preparación para las emergencias o la ayuda humanitaria. (Structuralia, 2004a:8)

Equidad de género, desarrollo sostenible y derechos humanos de mujeres y hombres

Género

El género es visto como el proceso por el cual los individuos nacidos bajo las categorías biológicas de 'varón' o 'hembra' se convierten en las categorías sociales de 'hombre' y 'mujer', mediante la adquisición de atributos de masculinidad y feminidad definidos localmente. A esta construcción social apoyada en la diferencia sexual biológica se le denomina género.

Equidad de género

- ◆ Igualdad entre mujeres y hombres para desarrollar sus capacidades personales y tomar decisiones sin las limitaciones impuestas desde los roles tradicionales.

Equidad de género, desarrollo sostenible y derechos humanos de mujeres y hombres

Diferencia entre género y sexo

- ◆ Sexo es una palabra que se refiere a las características biológicas que distinguen a los hombres de las mujeres. No es lo mismo decir “sexo masculino” que “género masculino”; el sexo implica eso justamente: la diferencia anatómica de los sexos.
- ◆ Género es un concepto que hace referencia a las diferencias culturales entre las mujeres y los hombres; dichas diferencias tienen un origen cultural que cambia con el tiempo y varía de una cultura a otra, y aun dentro de la misma cultura hay diferencias de concepción dentro de cada grupo social. El género, en cambio, señala aquellas representaciones sociales que determinan destinos, experiencias, oportunidades y actividades, dependiendo de si alguien es mujer u hombre.

Equidad de género, desarrollo sostenible y derechos humanos de mujeres y hombres

Género como construcción social

- ◆ Los géneros han sido contruidos socialmente, asignados cultural e históricamente a las mujeres y a los hombres en virtud de su sexo biológico; y aunque no son inamovibles ni eternos, hasta ahora mantienen una relación inequitativa entre ellos.
- ◆ Si bien esa relación inequitativa no es generalizable, su estudio requiere analizar las relaciones sociales intragenéricas e intergenéricas específicas en cada comunidad, tanto en sus instituciones civiles y estatales como en sus mecanismos para ordenar sus normas genéricas (deberes y límites permitidos).

Relaciones de poder y género

- ◆ La *equidad de género* es decisiva para lograr la eficiencia en todas las actividades de la gestión integral de riesgo de desastres y del desarrollo territorial, económico y social, entre otros, y requiere modificar las relaciones inequitativas de poder asignadas a los roles de género.

Equidad de género, desarrollo sostenible y derechos humanos de mujeres y hombres

- ◆ Acciones positivas: comportan un trato diferente y medidas incentivadoras sobre el sexo menos representado o favorecido. Dichas medidas son necesarias para compensar discriminaciones del pasado y del presente, y pueden evitar al mismo tiempo las futuras.
- ◆ Discriminación directa: se produce cuando a una persona se le trata en forma desfavorable por razón de su sexo, etnia, raza o condición socioeconómica.
- ◆ Discriminación indirecta: tiene lugar cuando una ley, reglamento, política, norma o práctica social, aparentemente neutral y universal, tiene un impacto desproporcionadamente adverso en los miembros de un sexo o del otro.

Equidad de género, desarrollo sostenible y derechos humanos de mujeres y hombres

Necesidades prácticas e intereses estratégicos

- ◆ Los *intereses estratégicos* de género se relacionan con la posición y la relación social desigual de poder que ocupan los géneros en una sociedad dada, donde cada género tiene intereses específicos.

Para las mujeres, podrían ser la abolición de la división del trabajo por el género: eliminación de formas institucionalizadas de discriminación, establecimiento de la igualdad política, opciones reproductivas, medidas contra la violencia masculina, la explotación sexual de las mujeres y formas coercitivas de matrimonio.

- ◆ Las *necesidades prácticas* de género surgen de las responsabilidades preasignadas y rutinarias del orden existente de género y de la división del trabajo por género; en general, no implican una meta estratégica (como la equidad de género).

Equidad de género, desarrollo sostenible y derechos humanos de mujeres y hombres

Equidad de género en la GIRD

- ◆ Las relaciones inequitativas de género se enlazan con otras formas de desigualdad social que requieren ser superadas: clases sociales, razas, etnias, preferencias eróticas, condición etaria, lenguaje e idiomas, entre otras.

Universalidad, neutralidad vs. particularidad y diferencia

- ◆ Impulsar iniciativas con base en hechos reales y no en los *prejuicios* o *estereotipos* sobre lo que las mujeres deben ser o cómo deben comportarse
- ◆ Las necesidades de las mujeres deben distinguirse de las de los niños y niñas
- ◆ No todas las mujeres viven con una pareja o son madres
- ◆ Las mujeres son fuentes de ingresos y trabajadoras comunitarias fundamentales y no dependientes económicas *per se*
- ◆ Las mujeres no son víctimas pasivas, sino sobrevivientes, y su participación como líderes o negociadoras es fundamental en todas las fases del desastre

Equidad de género, desarrollo sostenible y derechos humanos de mujeres y hombres

Gestión del riesgo no es asistencialismo ni caridad

- ◆ Las acciones que apuntan a la GIRD y al *desarrollo sostenible* deben diferenciarse claramente de aquellas que sólo emergen de una visión de *asistencialismo*, como ayuda inmediata, pero inútil en tanto no hace nada por prevenir ni conlleva un compromiso de mitigar o erradicar vulnerabilidades;
- ◆ o *caridad*, que sostiene desde su inicio una perspectiva jerarquizada, sin una verdadera distribución de riqueza, recursos o bienes. La caridad se otorga desde una mirada externa que se “apiada” de los males del otro, sin ninguna implicación o asunción de que los procesos competen a todos;
- ◆ o *solidaridad*; por más hermanación que haya entre los sujetos implicados, no se visibilizan las diferencias que intrínseca y estructuralmente existen entre todos ellos.

Equidad de género, desarrollo sostenible y derechos humanos de mujeres y hombres

Transversalidad de la perspectiva de equidad de género

- ◆ Integración sistemática de consideraciones de género, de las situaciones, prioridades y necesidades respectivas de hombres y mujeres en todas las políticas, con la finalidad de promover la igualdad entre los hombres y las mujeres.
Tenerlo en cuenta en todas las acciones y actividades desde la planificación, aplicación, supervisión y evaluación de toda acción y actividad.
- ◆ La transversalidad exige que se integren las experiencias tanto de mujeres como de hombres en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de las políticas y programas públicos en todos los ámbitos (político, económico y social), para que ambos géneros se beneficien por igual y no se perpetúen inequidades.

Equidad de género, desarrollo sostenible y derechos humanos de mujeres y hombres

Propuestas para lograr la transversalidad de equidad de género en la GIRD y en la Protección Civil

- ◆ Voluntad política, para que cada área de una dependencia o espacio institucional incluya en su estructura y en su trabajo diario la perspectiva de equidad de género como eje rector
- ◆ Las políticas públicas aún son formuladas sin una consideración rigurosa de las relaciones de poder asimétricas basadas en el género, que mantienen a las mujeres casi *invisibles*
- ◆ La *neutralidad* silencia las experiencias y las estrategias adaptativas exitosas realizadas por las mujeres durante los desastres
- ◆ Los continuos cambios del personal en los gabinetes de Protección Civil pueden volver la capacitación *repetitiva* en vez de ser *progresiva*; por ello, constantemente se parte de cero y parece que no hay lecciones aprendidas tanto en cuestiones de género como en el manejo de riesgo y desastres.

Equidad de género, desarrollo sostenible y derechos humanos de mujeres y hombres

Empoderamiento de las mujeres

- ◆ El *empoderamiento*, palabra que viene del inglés *empowerment*, es el conjunto de procesos a través de los cuales cada quien integra como parte de su vida recursos, bienes y derechos conseguidos como poderes. Estos pasan de ser recursos externos a recursos propios; es decir, el proceso de empoderamiento implica que la persona internalice los recursos, los bienes, los derechos y los poderes, y los utilice para vivir.

Estrategias de empoderamiento

Equidad de género, desarrollo sostenible y derechos humanos de mujeres y hombres

Sororidad en la PC y en la GIRD

- ◆ La construcción de la equidad de género también pasa por la construcción de la equidad entre las mujeres.
- ◆ La sororidad es un pacto político de ayuda entre mujeres para superar la inequidad de género. La sororidad es el reconocimiento de la diferencia que existe tanto entre las mujeres como entre mujeres y hombres.
- ◆ Este pacto requiere dedicación y trabajo diario: pactamos porque somos diferentes y no porque pensamos igual. En ese pacto, las mujeres deben de plantearse que están en un mundo que margina a todas las mujeres, y que todas y cada una de ellas han contribuido a ese sistema. Este pacto sirve para decidir qué se hace con las diferencias y qué con las semejanzas, qué puede acordarse y qué no.

Equidad de género, desarrollo sostenible y derechos humanos de mujeres y hombres

Rivalidad, hostilidad y envidia entre mujeres

- ◆ La rivalidad entre las mujeres impide el mutuo crecimiento y, por tanto, se sostiene la marginación en que se encuentran. Es necesario construir relaciones igualitarias y, entre las mujeres, aprender a soportar que otras cambien y se superen, sin morir de envidia.
- ◆ La sororidad es la invitación a un pacto entre mujeres; es un pacto difícil porque las diferencias, la envidia y la rivalidad han sido producto de muchos años.
- ◆ Implica superar la envidia y la hostilidad.
- ◆ Solidaridad, sororidad en la GIRD
- ◆ Propuestas para lograr sororidad
- ◆ Liderazgos femeninos

Equidad de género, desarrollo sostenible
y derechos humanos de mujeres y hombres

- ◆ Desarrollo y género
- ◆ Invisibilización de las mujeres
en las políticas de desarrollo
- ◆ Políticas específicas y diferenciales
- ◆ Mujeres como agentes económicas

Equidad de género, desarrollo sostenible y derechos humanos de mujeres y hombres

Derechos humanos de las mujeres

Considerar en las evaluaciones y en las propuestas que el enfoque de los derechos humanos beneficia a las mujeres. Las iniciativas democráticas y participativas son lo mejor para incluir a las mujeres con equidad en todos los sentidos.

- ◆ Diversidad cultural
- ◆ Diversidad en capacidades y vulnerabilidades

Equidad de género en la Unidad de Protección Civil (UPC)

Unidad de Protección Civil

- ◆ Desde la estructura y el funcionamiento de la Unidad de Protección Civil Municipal o Estatal ya puede incorporarse la perspectiva de la equidad de género. De igual forma, la operación de las labores es un espacio para la equidad de género.
- ◆ Contratar a las mujeres de manera equitativa para realizar todas y cada una de las labores que se llevan a cabo en la estructura de protección civil. Ello requiere de acciones positivas y concretas, como convocatorias específicas para mujeres, disposición de guarderías, capacitación, entrenamiento y horarios flexibles.
- ◆ Trabajar con las mujeres de las organizaciones sociales locales (ambientalistas, activistas por la paz; grupos vecinales; organizaciones religiosas, de servicios y profesionales), ya que tienen capacidad de penetración, de difundir información, experiencia, redes y recursos vitales para incrementar la *resiliencia* ante los desastres.

Equidad de género en el Consejo de Protección Civil

Consejo de Protección Civil (CPC)

- ◆ Las direcciones encargadas de brindar atención a las mujeres y de prevenir la violencia deben estar vinculadas estrechamente con el Consejo de Protección Civil Municipal.
- ◆ Procurar la equidad de género en los equipos técnicos y operativos para trabajar con los habitantes, tanto en el corto como en el largo plazo, en la prevención, la emergencia, la recuperación y la reconstrucción.

Equidad de género en la Unidad de Protección Civil (UPC)

- ◆ Relaciones de trabajo del personal de Protección Civil y del Consejo de PC y sus relaciones familiares.
- ◆ Relaciones de género entre el personal de Protección Civil y del Consejo de PC.

Equidad de género en la Unidad de Protección Civil (UPC)

Plan de contingencias por temporadas

- ◆ “Los planes de contingencia deben estar basados en los escenarios de riesgo previstos, es decir, en los estimativos anticipados de las pérdidas y daños potenciales, que permitan establecer la localización estratégica de recursos y los procedimientos de respuesta más adecuados posibles para atender a hombres y a mujeres en su diversidad y a los animales.
- ◆ Por esta razón, la evaluación de la amenaza, de la vulnerabilidad y del riesgo es fundamental también para la elaboración de planes de emergencia y contingencia” (Structuralia, 2004:49).

Equidad de género en la Unidad de Protección Civil y Consejo (PC)

Atlas de Riesgos

- ◆ Los mapas temáticos del Atlas de Riesgos deben contener las amenazas, las vulnerabilidades y las capacidades locales de hombres y de mujeres, y deben de actualizarse constantemente.
- ◆ Los mapas de riesgo desarrollados por personas de la comunidad pueden identificar problemas y sugerir soluciones, pues son ellas quienes mejor conocen su territorio y los procesos que ocurren en él.
- ◆ Las mujeres de la localidad pueden colaborar en su elaboración, ya que ellas son quienes conocen mejor los riesgos que pesan sobre sus familias y comunidades.
- ◆ Se deben incluir en los mapas las vulnerabilidades socioeconómicas, culturales, religiosas y políticas, con especial cuidado en la diversidad y las inequidades de género.

Módulo II. Equidad de género en la fase *ex ante* al desastre

- ◆ Identificación y análisis de riesgos de desastres
- ◆ Prevención y mitigación de riesgos de desastres
- ◆ Transferencia de riesgos
- ◆ Preparación y alertamiento

Identificación y análisis de riesgos de desastres

Percepción psicológica del riesgo y desastres

- ◆ En esta fase se requiere analizar la percepción individual y colectiva de los riesgos de desastre y de los riesgos por desastre, así como la representación social y la estimación objetiva de cálculos del riesgo que incluyan la probabilidad y las pérdidas esperadas.

Identificación y análisis de riesgos de desastres

Estimación del riesgo de desastre

- ◆ Se incluiría el registro y el mapeo de la ubicación y características de las personas (capacidades y vulnerabilidades diferenciales, acumuladas y globales), de las condiciones de los bienes e infraestructura urbana y regional, así como el registro de la frecuencia, la severidad e intensidad de los eventos menores y mayores peligrosos registrados históricamente en un territorio específico, que han tenido como resultado desastres; y finalmente, los escenarios de riesgos que tienen la posibilidad de resultar en un futuro desastre.

Identificación y análisis de riesgos de desastres

- ◆ Registro de eventos catastróficos y desastres.
- ◆ Identificación de escenarios de riesgos que tienen la posibilidad de resultar en un futuro desastre.

Prevención y mitigación de riesgos de desastres

Medidas estructurales y medidas no estructurales para la mitigación del riesgo de desastres

- ◆ Estructurales
- ◆ No estructurales
- ◆ La etapa de prevención tendría que incluir un acercamiento *proactivo*, en vez de ser sólo *reactivo*, para asegurar el desarrollo de políticas que incorporen medidas que permitan la reducción de las vulnerabilidades y la consideración del manejo sostenible de recursos naturales.

Prevención y mitigación de riesgos de desastres

- ◆ Identificación de vulnerabilidades
Con la pretensión de identificar y reducir el riesgo de desastre es fundamental llevar a cabo una evaluación, identificación y análisis exhaustivo de las vulnerabilidades existentes, diferenciales y acumuladas; y abordar de raíz las causas que las originan para poder eliminarlas, modificarlas o reducirlas (Demeter, 2004).
- ◆ Prevención a través del desarrollo y utilización de las capacidades de hombres y mujeres.

Prevención y mitigación de riesgos de desastres

Capacitación

- ◆ En manejo de riesgos y desastres con equidad de género.
- ◆ Para incorporar en la cultura la prevención de riesgos y la equidad de género.
- ◆ Permanente para los cuerpos de protección civil y miembros del Consejo de Protección Civil sobre la gestión integral del riesgo de desastres con equidad de género.
- ◆ Permanente para la población sobre la gestión integral del riesgo de desastres con equidad de género.

Transferencia de riesgos desde la perspectiva financiera

- ◆ Métodos de transferencia de fondos financieros
- ◆ La industria de los seguros y los reaseguros
- ◆ El mercado de capitales
- ◆ La bursatilización del riesgo asegurado
- ◆ Bonos de catástrofe
- ◆ Retención de riesgo

Transferencia de riesgos desde la perspectiva financiera

El riesgo asumido por diferentes sectores

Asegurar y mantener en buen estado los bienes inmuebles en donde se atienden las necesidades de las mujeres (centros de salud, de atención a la violencia intrafamiliar, de derechos de las mujeres) para que, en caso de un desastre, esos espacios ayuden a su recuperación.

- ◆ Propietarios de vivienda
- ◆ Empresas pequeñas y medianas
- ◆ Responsables de la infraestructura de servicios públicos
- ◆ El papel del gobierno

Transferencia de riesgos desde la perspectiva financiera

- ◆ Modalidad actual de manejo del riesgo
- ◆ Programas integrales de gestión de riesgo de desastres

Preparación y alertamiento

Medidas para mejorar la capacidad preparatoria de respuesta rápida para salvar vidas y bienes

- ◆ Simulacros
- ◆ Sistemas de alertas tempranas
- ◆ Planes para atender tanto la contingencia como la evacuación
- ◆ Establecimiento de refugios temporales

Preparación y alertamiento

Simulacros

- ◆ Las mujeres deben ser consultadas y procurar su participación equitativa, activa y directa en la organización de simulacros y de evacuaciones, así como en la elección de rutas de emergencia y en la ubicación y operación de los refugios temporales.

Preparación y alertamiento

Sistemas de alertas tempranas

- ◆ Las alertas tempranas deben considerar que muchas mujeres tienen menor acceso a las vías y medios de comunicación, por lo que también deben utilizarse vías informales, como las redes sociales, y llevar la información a donde ellas estén; y en lugares donde se hablen varias lenguas, las alertas deben emitirse en todas ellas.
- ◆ Es fundamental identificar las experiencias de las mujeres en los desastres y apoyar sus contribuciones a los sistemas de alerta temprana oficiales e informales, de preparación en la casa, en la escuela, en la solidaridad comunitaria, en la recuperación socio-emocional inmediata y a largo plazo, y en los cuidados a la familia extensa.

Planes para atender la contingencia y la evacuación
Establecimiento de refugios temporales.

Preparación

- ◆ Planes para atender la contingencia y la evacuación
- ◆ Establecimiento de refugios temporales

Módulo III. Equidad de género en la fase *ex post* al desastre

- ◆ Emergencia
- ◆ Rehabilitación
- ◆ Reconstrucción

Respuesta a la emergencia desde una perspectiva de género

- ◆ Evacuación y traslado hacia refugios temporales
La evacuación preventiva debe realizarse antes del impacto de un fenómeno o amenaza sobre la población y su entorno, sin embargo, en ocasiones se hace justo en el momento de la emergencia, dificultando todas las tareas por las propias condiciones de caminos, clima, angustia y falta de previsión de transporte, entre otras cuestiones.
- ◆ Preparación para la evacuación
Durante el desplazamiento o evacuación, en los albergues y aun en la reconstrucción, las mujeres y las niñas y niños pueden sufrir mayor *violencia de género masculino*, corren el riesgo de ser secuestradas y ser objeto de explotación, abuso sexual y tráfico humano, situación que debe ser reconocida y evitada.
- ◆ Medidas en la evacuación humana
- ◆ Evacuación de animales

Respuesta a la emergencia
desde una perspectiva de género

Manejo de cadáveres humanos y animales

- ◆ Manejo de cadáveres humanos
- ◆ Manejo de cadáveres animales

Respuesta a la emergencia
desde una perspectiva de género

Rescate y salvamento de vidas

Rescate de animales

- ◆ Se debe prever el rescate y la disposición de refugios para los animales domésticos y semovientes, pues son fundamentales para la recuperación económica de las mujeres y sus familias.
- ◆ Manejo de cadáveres humanos y animales
- ◆ Respeto a los procesos de luto y duelo

Instalación y funcionamiento de refugios temporales

- ◆ Selección del refugio temporal
- ◆ Disposición del refugio temporal y organización interna
- ◆ Programas de empleo temporal durante la estancia en los refugios temporales
- ◆ Servicios sanitarios
- ◆ Prevención de la violencia y discriminación en los refugios temporales

Instalación y funcionamiento de refugios temporales

- ◆ La información sobre la ayuda debe darse donde estén las mujeres, dentro o fuera de los albergues
- ◆ Las normas culturales de género inequitativas en las comunidades pueden inhibir la movilidad, el acceso a la información y la ayuda para las mujeres, y propiciar un control masculino sobre los recursos para la recuperación de un desastre
- ◆ Las mujeres tienen responsabilidades en el cuidado de otros: niños y niñas, personas adultas mayores, con capacidades diferentes y enfermas, que pueden limitar su movilidad y acceso a información sobre evacuación y obtención de ayuda e ingresos.

Instalación y funcionamiento de refugios temporales

- ◆ En los albergues, las mujeres y los hombres son vulnerables a adquirir enfermedades de transmisión sexual o VIH-sida
- ◆ Las adolescentes son más propensas a tener embarazos no deseados, por lo que es imprescindible la orientación sobre salud reproductiva
- ◆ Las jóvenes pueden ser forzadas a tener relaciones o uniones no deseadas o a contraer matrimonios prematuros
- ◆ Contar con las provisiones para la protección sexual y la planificación familiar e incluir el reparto –en condiciones de dignidad y respeto (anticonceptivos y medicamentos contra enfermedades sexuales, toallas sanitarias y ropa interior)–, así como la privacidad y la seguridad suficientes para utilizarlos correctamente y sin riesgos.

Instalación y funcionamiento de refugios temporales

- ◆ Los refugios temporales deben de asegurar el bienestar, la privacidad y la seguridad de las mujeres: baños y regaderas separados para mujeres y niños y niñas pequeñas y para hombres (con vigilancia las 24 horas)
- ◆ La toma de decisiones y la organización de los refugios temporales deben incluir en todo momento a las mujeres. Su participación en el funcionamiento de los mismos es fundamental; de ser posible, debe ser remunerada su labor en la cocina, en la guardería, en la atención de las personas enfermas y adultas mayores, en la limpieza y en la educación, además de capacitarlas para otras tareas no tradicionales.

Instalación y funcionamiento de refugios temporales

- ◆ La participación de las mujeres no implica de ningún modo que se les dé una sobrecarga de tareas y responsabilidades, y que los hombres no participen ni se involucren en tareas no tradicionales a su género.

Instalación y funcionamiento de refugios temporales

La atención psicológica a población damnificada es un derecho fundamental que debe ser tomado en cuenta para una rehabilitación pronta y duradera.

- ◆ Asistencia psicológica y médica a damnificados y a trabajadores técnicos y operativos
- ◆ Atención psicológica a damnificados
- ◆ Atención psicológica a trabajadores técnicos y operativos
- ◆ Seguimiento a la atención de la población una vez retornada a sus hogares

Vulnerabilidad incrementada por desastres

- ◆ Los desastres provocan desempleo e incrementan la migración masculina, la fragmentación y la separación de unidades familiares (abandono de esposas e hijos)
- ◆ Los hombres empobrecidos o que sienten debilitados sus derechos por encima de los de sus parejas dejan de cumplir obligaciones maritales y de manutención normativa a sus dependientes
- ◆ Familias con una sola jefatura (femenina), sin empleo y sin apoyos, son más vulnerables a la pobreza y a la mala salud
- ◆ La exposición repetida a desastres lleva a la población de bajos ingresos y sin apoyos a una espiral de pobreza crónica y generacional

Rehabilitación y recuperación

Registro de daños y planeación de acciones de rehabilitación

- ◆ En las tareas vinculadas con desastres nada es neutro o universal en cuanto al género, por lo que la equidad de género (que no debe ser opcional ni dividir a la población) debe ser un imperativo para dirigir la asistencia y planear una recuperación completa y equitativa entre hombres y mujeres
- ◆ Consultar a las mujeres e incluirlas en la toma de decisiones: en las evaluaciones de las comunidades y en los proyectos de recuperación, en el diseño y la operación de los albergues, en el diseño urbano de la reconstrucción y en la rehabilitación de viviendas.

Daños directos

Daños indirectos

- ◆ Fonden

Rehabilitación y recuperación

- ◆ Rehabilitación de comunicaciones y transporte
- ◆ Rehabilitación de los asentamientos humanos
- ◆ Reparaciones en viviendas

Restauración de servicios de salud, de educación, culturales

Durante los desastres, los servicios de cuidado a la salud reproductiva de las mujeres se pierden o reducen, lo que vulnera más a mujeres embarazadas y lactantes, así como a sus hijos recién nacidos, por ello debe darse prioridad a su atención dirigida.

Rehabilitación y recuperación

- ◆ Restauración del empleo y creación de fuentes de ingresos
- ◆ Restauración del medio ambiente
- ◆ Utilización de redes sociales familiares y organizativas previas o emergentes, tanto locales, regionales y/o nacionales

Rehabilitación y recuperación

- ◆ Incluir a las mujeres en el diseño urbano y arquitectónico durante la construcción y reconstrucción de las viviendas, para que los prototipos se ajusten a sus necesidades reales y a las de su familia
- ◆ Fortalecer no sólo la participación de hombres lugareños, sino la incorporación de las mujeres locales a los beneficios directos e indirectos de todas las acciones tomadas. Para ello hay que insistir en su representación plena con voz y voto en los grupos de la comunidad y en las reuniones; buscar a las mujeres líderes informales con un conocimiento de la comunidad y sus problemas
- ◆ Contratar a mujeres locales y a sus organizaciones para cargos de evaluaciones y otros trabajos de responsabilidad que afectan a su comunidad
- ◆ En la integración de las mujeres, debe haber un cambio en las relaciones de poder para no sobrecargar a quienes ya tienen un trabajo pesado y vieron incrementadas sus responsabilidades familiares.

Reconstrucción

Restablecimiento del empleo

- ◆ Programa de empleo temporal
- ◆ Evaluación y planeación de proyectos y programas de reconstrucción

Reconstrucción

Recursos financieros para la reconstrucción

◆ Hacer un seguimiento del presupuesto de los fondos de ayuda y respuesta, para que incluya equidad de género, explícita e implícitamente, y se constate que la distribución de bienes, servicios y oportunidades para las mujeres y los hombres genera equidad entre ellos y socialmente.

- ◆ Fonden
- ◆ Fipreden
- ◆ Fopreden
- ◆ Fondos locales

Reconstrucción

- ◆ Se deben abordar de raíz las causas de las vulnerabilidades preexistentes a los desastres y evitar en la reconstrucción enfoques cosméticos, así como presiones políticas que reproduzcan condiciones inseguras
- ◆ La rehabilitación y la reconstrucción legitiman cambios posibles y necesarios para disminuir las vulnerabilidades actuales y futuras de las comunidades, y sobre todo pueden evitar reconstruir anteriores vulnerabilidades: inequidades de género, socioeconómicas, gestión ambiental no sustentable, injusticia social, etc.

Reconstrucción

- ◆ Emplear a las mujeres de las localidades con salarios justos y beneficiarlas plenamente en todos los programas (incluyendo los de recuperación económica, de generación de empleo e ingresos, de evaluación y gestión de proyectos de mitigación del riesgo y eliminación de vulnerabilidades, y desarrollo de capacidades).

Reconstrucción

Reconstrucción de los asentamientos humanos

- ◆ Evitar a toda costa reproducir vulnerabilidades pasadas y reconstruir vulnerabilidades futuras para las mujeres.

Vivienda

- ◆ Escriturar las nuevas viviendas reconstruidas con los nombres de ambos beneficiarios, si son una pareja; o de la mujer, si es jefa de familia o si su pareja no está permanentemente presente; y promover los derechos de propiedad del suelo para las mujeres.

Equipamientos urbanos

Reconstrucción

- ◆ Actividades productivas
- ◆ Medio ambiente y protección ecológica

Indicadores de la Gestión Integral del Riesgo de Desastre

Indicadores de la Gestión Integral del Riesgo de
Desastre con equidad de género

Porcentaje destinado del Producto Interno Bruto
(PIB) para un presupuesto de prevención y
mitigación de riesgos y de pobreza para la
preparación y gestión de emergencias

- ◆ Evaluación, control y cumplimiento de logros y responsabilidades con una visión de equidad de género

Indicadores de la Gestión Integral del Riesgo de Desastre

Indicadores de identificación de riesgos de desastre

- ◆ Monitoreo sistemático de peligros o amenazas, y de las vulnerabilidades
- ◆ Porcentaje de proyectos de investigación, incluidos aquéllos con perspectiva de equidad de género
- ◆ Proyectos de inversión con componentes de evaluación del riesgo de desastre

Indicadores de la Gestión Integral del Riesgo de Desastre

Indicadores de gestión de riesgos

- ◆ Tendencias en la deforestación y reforestación, revegetación, zonas de protección ecológica
- ◆ Empleos en una economía local sostenible
- ◆ Cobertura de seguros
- ◆ Redes de seguridad social en la fase de recuperación, cumplimiento de planes de zonificación actualizados
- ◆ Tendencias en asentamientos desarrollados en zonas de peligro y construidos sin cumplir con los estándares de seguridad
- ◆ Gestión del conocimiento

Indicadores de la Gestión Integral del Riesgo de Desastre

Indicadores de género en el manejo integral de riesgos de desastres

- ◆ Recolección y presentación de estadísticas desagregadas por sexo para documentar e identificar diferencias reales entre hombres y mujeres, personas adultas mayores y con capacidades diferentes, indígenas, niños y niñas
- ◆ Identificación y documentación de diferencias reales entre géneros, proyección en el corto y largo plazos de necesidades específicas, planear programas con datos desagregados por sexo
- ◆ Revisión y modificación de las normas institucionales vigentes que incluyan la equidad de género
- ◆ Realizar auditorías de recursos financieros, procesos democráticos y de derechos humanos que analicen el impacto de género en la respuesta y reconstrucción (recursos financieros, procesos democráticos....)
- ◆ Utilización de recursos desagregados por sexo
- ◆ Evitar usar lenguaje neutro o sexista, entre otros
- ◆ Evaluar si la equidad de género se integra en las políticas de gestión de riesgos y desastres, así como el manejo de riesgos se integra a los instrumentos de política de género existentes



TRÍPTICOS

Los desastres exponen y sacan a luz las inequidades preexistentes en una sociedad y deben ser atendidas como parte de las acciones de prevención, porque hacen más vulnerable tanto a mujeres como a hombres ante el riesgo de un desastre.

Ciertas condiciones hacen que las mujeres puedan ser afectadas en mayor medida en caso de algún siniestro, pero también sus capacidades deben ser reconocidas y utilizadas en todo momento y en toda su extensión.

CÓMO INCLUIR UNA ATENCIÓN CON EQUIDAD DE GÉNERO ANTES DEL DESASTRE

Identificación y análisis de riesgos
Es necesario identificar las vulnerabilidades sociales, económicas, físicas y ambientales de mujeres y hombres en la localidad, y determinar las causas que las originan para modificarlas, eliminarlas o reducirlas.

Rehabilitación y recuperación

Fortalecer la incorporación de las mujeres locales a los beneficios directos e indirectos de todas las acciones tomadas:

- Generación de empleo e ingresos
- Evaluación y gestión de proyectos de mitigación y reducción del riesgo en la rehabilitación y reconstrucción.
- Eliminación de vulnerabilidades y desarrollo de capacidades.

Asegurar los derechos de propiedad del suelo para que las mujeres no pierdan sus parcelas (ejidales y comunales).

Incluir a las mujeres con voz y voto en las reuniones comunitarias para el diseño urbano y arquitectónico de la reconstrucción de las viviendas, para que se ajusten a sus necesidades reales.

Reconstrucción

Evitar reproducir y reconstruir vulnerabilidades y riesgos de desastre futuros para las mujeres y los hombres.

Escribir las nuevas viviendas con los nombres de ambos beneficiarios si son pareja, o de la mujer, si hay hijos o es jefa de familia.

Trabajar con las mujeres de las organizaciones sociales locales, ya que tienen capacidad de penetración, de difundir información, experiencia, redes y recursos vitales.



DESASTRES NATURALES Y VULNERABILIDAD

de las mujeres en México

FUNCIONARIA / FUNCIONARIO

La equidad entre los géneros y la reducción del riesgo de desastre constituyen oportunidades de cambio para mejorar la calidad de vida de las localidades.



SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL



Al evaluar necesidades específicas y en todas las actividades gubernamentales, es fundamental trabajar con datos desagregados por sexo para identificar las diferencias reales entre hombres y mujeres y su diversidad social.

Las mujeres tienen muchos conocimientos sobre los recursos ambientales y la complejidad de sus comunidades, hay que utilizarlos antes, durante y después de un desastre.

Brindar capacitación en habilidades no tradicionales a las mujeres, para que desarrollen cualquier empleo en la protección civil y en cualquier área de la administración local gubernamental. Su participación debe ser prevista y remunerada.

Atender necesidades básicas no resueltas que mantienen en la pobreza generacional a grandes sectores de la población: empleo bien remunerado, acceso a la vivienda de calidad, servicios de salud y educación; abasto, agua potable, transporte y comunicación.

También hay que atender las fallas en la aplicación de los derechos humanos de las mujeres y los hombres con justicia social.

Se deben promover relaciones más equitativas entre hombres y mujeres, y evitar otras formas de desigualdad social: clase, raza, etnia, preferencia sexual, edad, idioma, lugar de procedencia.



Hay que calcular el riesgo que pueden sufrir también los niños y los hombres, al igual que las mujeres.

Prevención, reducción y mitigación de riesgos. Las mujeres no son víctimas, sino sobrevivientes, cuya participación es fundamental como activistas, líderes y negociadoras en la toma de decisiones del desarrollo local y en la gestión integral de los riesgos de desastres.

Asegurar y mantener en buen estado los bienes inmuebles en donde se atienden las necesidades de las mujeres (centros de salud, centros de atención a la violencia intrafamiliar, de derechos de las mujeres) para que, en caso de un desastre, esos espacios ayuden a su recuperación.



Preparación y alerta

Las mujeres tanto como los hombres locales deben ser consultados en la organización de simulacros y de evacuaciones, en la elección de rutas de emergencia y en la ubicación y operación de los refugios temporales.

Las alertas tempranas deben considerar el acceso local a las vías y medios de comunicación, utilizar también vías informales como las redes sociales y llevar la información a donde las mujeres estén. En los lugares donde se hablen varias lenguas, las alertas deben emitirse en todas ellas.

Se debe prever el rescate y la disposición de refugios para los animales domésticos y semovientes, pues son fundamentales para la recuperación económica de las mujeres y sus familias.

¿CÓMO INCLUIR LA EQUIDAD DE GÉNERO DESPUÉS DEL DESASTRE?

Respuesta a la emergencia. Nunca utilizar y reforzar estereotipos basados en falsas generalidades que no son reales, hay que reconocer la diferencia y la especificidad cultural, económica, política y sexual de las mujeres.

Las necesidades de las mujeres se deben distinguir claramente de las de los niños y niñas; no todas las mujeres son necesariamente madres y/o viven con una pareja hombre.

Las mujeres en situación de marginación o exclusión social (indocumentadas, con VIH-Sida, de baja clase socioeconómica, indígenas, trabajadoras sexuales y viudas) necesitan especial atención y considerar sus diversas capacidades.

Los refugios temporales deben asegurar el bienestar, la privacidad, la dignidad y la seguridad de las mujeres:

- Baños y regaderas separadas para mujeres y niños pequeños y para hombres (con vigilancia las 24 horas).
- Atención a la salud sexual y reproductiva, incluyendo el reparto –en condiciones de dignidad y respeto– de condones, toallas sanitarias, micóticos, ropa interior de diversas tallas.
- Brindar capacitación a los damnificados para la erradicación de la violencia familiar, así como del alcoholismo o drogadicción.

La participación de las mujeres no debe sobrecargarlas de tareas y responsabilidades, ni que los hombres no participen o se involucren en tareas no tradicionales a su género.

La atención psicológica a población damnificada es un derecho fundamental para una rehabilitación pronta y duradera.

Evitar la extorsión y la explotación sexual en la distribución de las despensas y apoyos para la población, invitar a las mujeres en esta actividad de repartición.

Es preferible que las mujeres sean quienes reciban los apoyos, pues ellas se encargan de distribuirlos mejor entre su familia.

ANTE UNA EMERGENCIA, CONSERVA LA CALMA.
¡NO GRITES! ¡NO CORRAS! ¡NO EMPUJES!

Organiza un Comité Vecinal de Protección Civil en tu cuadra, barrio y edificio.

Ubica y ten a la mano los teléfonos del escuadrón de rescate, urgencias médicas, emergencias, bomberos, policía, locatel, Cruz Roja, Protección Civil locales.

No tomes agua ni consumas alimentos que hayan estado en contacto con agua de inundación o polvo contaminado. Utiliza tus reservas de agua potable y alimentos previamente almacenados.

Cuando estés en un refugio temporal, tienes derecho a que, de forma digna y respetuosa, los responsables del refugio te proporcionen privacidad y la seguridad necesaria mientras dure tu estancia allí. Solicita que atiendan tus necesidades de higiene e íntimas, como toallas sanitarias, condones y ropa interior.

Solicita atención psicológica, pues es un derecho nuestro que debe ser atendido en forma personal o, si lo prefieres, una plática para todos y todas en el refugio.

Las mujeres tenemos capacidades que podemos emplear para salir adelante y ayudar a nuestra comunidad.

Recuerda siempre incluir la participación de los niños, personas adultas mayores y con capacidades especiales.

PREVENIR RIESGOS

Organízate con familiares, vecinas, compañeras de trabajo o escuela para identificar los mayores riesgos en el entorno (basureros, alcantarillas tapadas, puentes rotos, grandes baches, zonas de tránsito peatonal muy oscuras, cruces sin semáforo o señalamientos).

Reporta los riesgos y exige que se asignen recursos para repararlos o componerlos.



DESASTRES NATURALES Y VULNERABILIDAD

de las mujeres en México

SOY MUJER:

¿Cómo puedo prevenir los riesgos en mi casa y en mi comunidad?

¿Qué puedo hacer durante y después de un evento peligroso?





PREPARARSE PARA UNA EMERGENCIA



Realiza colectivamente acciones para disminuirlos (tirar muros en mal estado o podar ramas cercanas a instalaciones eléctricas).

Haz tu Plan Familiar. Infórmate en tu Unidad de Protección Civil local.

Revisa la construcción de tu casa, sus instalaciones y mobiliario. Repara y dale mantenimiento a los desperfectos (techos, fisuras de paredes, humedades).

Cuida que tu casa tenga mantenimiento periódico y que sea segura. Limpia azoteas, desagües, canales y coladeras para que no se obstruyan y provoquen inundaciones.

Identifica en tu casa, oficina o escuela objetos que puedan caer (mocetas, muebles pesados, ventanales, cables, lámparas). Asegúralos o fíjalos a la pared.

Evita almacenar sustancias tóxicas o inflamables, o mantenerlas bien tapadas.

Mantén en buen estado las instalaciones de gas, agua y electricidad. Aprende la forma de suspender el suministro de éstos.

Pide a las autoridades obras para disminución de riesgo.

También solicita capacitación en temas de protección civil, equidad de género, salud sexual y reproductiva, y erradicación de violencia familiar.

Coloca en una mochila o bolsa de plástico que puedas llevar en la espalda y deje libres tus brazos y manos, los documentos importantes (actas de nacimiento, matrimonio, escrituras, certificados de estudio, cartilla de servicio militar) para que no se dañen o se pierdan.

Anota y guarda también un registro del tipo de sangre de los habitantes de la casa y la indicación de medicamentos a los que son alérgicos, un listado de números telefónicos de familiares y amigos cercanos, duplicado de llaves, objetos de valor personal pequeños.

Obtén copias de los documentos importantes y guárdalos en casa de algún familiar o amigo de confianza que viva en otra zona.

Ten a la mano linterna, radio portátil con pilas de repuesto, caja de herramientas y botiquín de primeros auxilios con instructivo. Manténlos en buen estado.

Almacena víveres en lata (verifica caducidad) y agua potable en recipientes cerrados para una semana.

Selecciona un lugar en tu casa donde puedas replegar-te con tu familia en caso de algún evento súbito, asegúrate que esté siempre libre de obstáculos.

También señala con tu familia un lugar como punto de encuentro y rutas de acceso en caso de que ocurra algún evento mientras estén separados.

Apúntate para coordinar a tus vecinos en caso de emergencia y capacítate para ello.

Solicita a la Unidad de Protección Civil que les ayude a organizar simulacros de evacuación y emergencia de cuadra y/o colonia, de acuerdo con los riesgos y desastres de tu localidad (enjambres, fuga de gas, incendios, inundación, sismo).

Realiza simulacros para casa con tu familia. Interrumpe tus actividades inmediatamente y desconecta los aparatos eléctricos.

Ten en cuenta que mujeres embarazadas, niños, adultos mayores, personas enfermas y con capacidades especiales pueden necesitar más tiempo y ayuda para evacuar.

Procura un lugar para proteger a tus animales y tus herramientas y equipos de trabajo.

Si tu casa es frágil o de materiales endebles, busca refugio lo más pronto posible y con luz del día, de preferencia en lugares más seguros, fuera de la zona de peligro o riesgo.

Conoce la ubicación de los hospitales, clínicas, institutos y ONG de la mujer, DIF, oficinas de gobierno municipal o delegacional, y de los refugios temporales más cercanos a tu domicilio y la mejor forma de llegar.

Ante la inminencia de algún evento, debes estar al pendiente de lo que informan las autoridades en los medios de comunicación (radio, prensa, televisión) y sigue sus recomendaciones.

Según sea el tipo de amenaza, valora si dentro o fuera de tu casa es más seguro, si no es seguro acude a un refugio temporal.

Si se te pide evacuar, hazlo aun en el caso de que tu pareja no quiera hacerlo. Tú puedes mantener tu propia decisión para tu seguridad y si tienes hijos, también.



GUÍA DE INDICADORES

Guía mínima de Indicadores de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres y de equidad de género

Los indicadores registran y permiten observar situaciones que generan inequidades entre hombres y mujeres durante un proceso dado, en un periodo y territorio particulares; tales indicadores hacen posible un seguimiento para evaluar la incidencia de un problema y registrar cambios en los procesos generados. En cuanto a las inequidades de género y del desarrollo socioeconómico, urbano y regional relacionadas con la protección civil, éstas pueden disminuirse si se buscan soluciones que intenten replantear las desigualdades de género y reducir las vulnerabilidades de hombres y mujeres ante una amenaza de desastre, de tal forma que se constituyan en políticas públicas que generen acciones y programas gubernamentales de protección civil y de desarrollo local desde un enfoque de equidad de género (que redefine y transforme roles y relaciones de género) e incorpore el enfoque de la Gestión Integral del Riesgos de Desastres (GIRD).

Los indicadores *cuantitativos* y *cualitativos* son importantes para entender la situación de inequidad y vulnerabilidad ante un riesgo de desastre, tanto para las mujeres como para los hombres; ambos brindan información para crear *acciones concretas* con el fin de disminuir los riesgos e incidir en el acceso equitativo de mujeres y hombres a los bienes sociales, a los recursos y apoyos brindados antes y después de los desastres.

Los **indicadores cuantitativos** incluyen aspectos que indican cantidades y valores relativos o porcentuales, y muestran resultados o *brechas* entre hombres y mujeres en diversos aspectos socioeconómicos o demográficos vinculados con factores de desarrollo de una sociedad. Asimismo, brindan un panorama general y sintético de la situación de las mujeres y hombres (pobreza urbana, rural, acceso a servicios y equipamientos de educación salud, empleo).

Los **indicadores cualitativos** incluyen aspectos relacionados con opiniones, percepciones, experiencias, valoraciones culturales y sociales, los cuales permiten entender procesos organizativos y situaciones de contextos institucionales o sociales específicos que viven mujeres y hombres en relación con su situación de vulnerabilidad o bien, de desarrollo y empoderamiento.

Un enfoque negativo o neutro a la equidad de género mantiene y refuerza las desigualdades entre mujeres y hombres, pues considera irrelevantes las diferencias de género para el logro de los objetivos del desarrollo local y de la disminución de riesgos de desastres. En cambio, utilizar un enfoque de equidad de género como un factor central para el logro de objetivos de desarrollo y de disminución de riesgos, modifica las relaciones desiguales en el uso de los recursos, la toma de decisiones y el empoderamiento de las mujeres y sus comunidades.

Los indicadores de *género* y de la *GIRD* permiten obtener información para analizar y evaluar *procesos* de gestión de riesgos y desastres, y los *resultados e impactos* de las políticas, programas y actividades municipales de protección civil para reducir las vulnerabilidades y riesgos de desastres en las comunidades (y la influencia que tienen otras instancias estatales y federales sobre el proceder del ayuntamiento), así como nivelar las responsabilidades y los derechos entre hombres y mujeres, modificar y reducir los factores que reproducen las desigualdades e inequidades de género y otras (condición socioeconómica, pertenencia a una etnia o religión, edad, preferencia sexual, manejo de idiomas, procedencia territorial y migrantes, entre otros).

A continuación mostramos algunos ejemplos representativos de indicadores que clasificamos de acuerdo con estos lineamientos: *a)* de proceso, *b)* de resultado y *c)* de impacto.

Indicadores de evaluación desde un enfoque de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres con equidad de género			
Criterio	Indicador de <i>proceso</i>	Indicador de <i>resultado</i>	Indicador de <i>impacto</i>
Incluir la <i>Gestión Integral del Riesgo de Desastres</i> con equidad de género	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje destinado dentro de presupuestos para la prevención y mitigación de riesgos, preparación y gestión de emergencias, disminución de pobreza (% PIB en el ámbito federal) • Cursos de capacitación en la GIRD y número de personal dedicado a la protección civil • Compromisos consistentes y sistemáticos para la inclusión de la perspectiva de equidad de género en la protección civil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mitigación y reducción de riesgos de desastres en el desarrollo urbano y económico • Integración de la capacitación de forma permanente • Incluir a las mujeres en cada fase del proceso del manejo integral del riesgo de desastre • Equiparación de los salarios masculinos y femeninos en actividades similares 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación, control y cumplimiento de logros y responsabilidades con una visión de equidad de género • Fortalecimiento institucional para el manejo de los riesgos y los desastres desde un enfoque de sostenibilidad del desarrollo • Acceso de las mujeres a los puestos de toma de decisión
Identificar riesgos de desastre	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje del presupuesto para investigación y proyectos sobre identificación de riesgos (con equidad de género) 	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución de riesgos a través de mitigación de amenazas y de disminución de vulnerabilidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnósticos participativos que permitan crear entornos contruidos más seguros ante desastres

Indicadores de evaluación desde un enfoque de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres con equidad de género

Criterio	Indicador de <i>proceso</i>	Indicador de <i>resultado</i>	Indicador de <i>impacto</i>
<i>Gestión de los riesgos</i> en el ámbito local	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo sistemático de peligros o amenazas, y de las vulnerabilidades • Porcentaje de proyectos de investigación para conocer las amenazas locales –incluidos aquellos con perspectiva de equidad de género • Acceso a la capacitación para responder ante amenazas que puedan derivar en un desastre • Evaluar tendencias en asentamientos desarrollados en zonas de peligros y construidos sin cumplir con los estándares de seguridad • Tendencias en la deforestación • Actualización de normas, reglamentos de construcción y zonificación de riesgos 	<ul style="list-style-type: none"> • Difusión amplia de resultados de investigación y generación de conocimientos • Proyectos de inversión con componentes de evaluación del riesgo de desastres y de equidad en el beneficio de mujeres y hombres • Asentamientos más seguros ante riesgos • Revegetación en zonas de protección ecológica • Tendencias en la reforestación • Empleos en una economía local sostenible • Cobertura de seguros en inmuebles prioritarios para las mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres y hombres con mayores capacidades de actuación y recuperación, así como menos vulnerabilidades ante riesgos de desastres • Asentamientos más seguros mediante el cumplimiento de normas, reglamentos de construcción y planes de zonificación actualizados • Reposición de inmuebles que atienden la calidad de vida de mujeres (hospitales, centros de salud, institutos de las mujeres)
Inclusión de la equidad de género en el manejo integral de riesgos de desastres	<ul style="list-style-type: none"> • Recolección y presentación de estadísticas desagregadas por sexo • Identificación y documentación de diferencias entre géneros • Porcentaje de gasto público y del crédito global destinado a políticas de aumento de la equidad de género 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión y modificación de las normas institucionales vigentes que incluyan la equidad de género • Realizar auditorías de recursos financieros, procesos democráticos y de derechos humanos (laborales) que analicen el impacto de género en la respuesta y la reconstrucción 	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia paritaria de las mujeres y hombres en comités y tareas, así como mayor incidencia en las decisiones y en la gestión de riesgos, sobre todo en la prevención y mitigación de riesgos de desastres, y en la atención, rehabilitación y recuperación, así como en la reconstrucción del entorno construido después de un desastre

Indicadores de evaluación desde un enfoque de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres con equidad de género

Criterio	Indicador de <i>proceso</i>	Indicador de <i>resultado</i>	Indicador de <i>impacto</i>
Unidad Municipal de Protección Civil	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar uso de lenguaje neutro o sexista en documentos y discursos oficiales • Evaluar si la equidad de género se integra a las políticas de gestión de riesgos y desastres, así como el manejo de riesgos se integra a los instrumentos de política de género existentes • Reconocimiento de las necesidades diferentes de las mujeres y los hombres en las políticas de desarrollo sostenible • Existe la plaza en la plantilla y el sueldo de Director(a) de Unidad Municipal de Protección Civil • Infraestructura para realizar las actividades de la protección civil y la GIRD • Cursos de capacitación en la PC sobre la GIRD y la equidad de género • Coordinación de las tareas del Consejo Municipal de Protección Civil 	<ul style="list-style-type: none"> • Planear programas con proyecciones en corto y largo plazos de necesidades específicas por género y diversidad social • Acceso de mujeres y hombres en condiciones de igualdad a los apoyos y financiamientos de vivienda de reconstrucción • Desarrolla tareas de protección civil de forma oportuna y preventiva • Ampliación de competencias de Protección Civil para que se vincule preventivamente con la planeación y ejecución del desarrollo urbano y regional, económico y en todas las fases de la gestión integral de riesgos de desastres 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de los prejuicios y estereotipos de género, reconocer nuevos posicionamientos de las mujeres fuera de los roles tradicionales de género asignados culturalmente • Evitar reproducir vulnerabilidades y riesgos • Desarrollo de capacidades y experiencia en la implementación de políticas de protección civil incluyendo el enfoque del manejo de la GIRD con equidad de género • Establecer funciones vinculadas con la prevención y mitigación de riesgos en un marco de desarrollo sostenible
Regidor de Protección Civil/ funcionarios y funcionarias	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidad por obtener recursos financieros para la UMPC y especialmente para las tareas preventivas y de 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo y compromiso de regidores y funcionarios a la problemática de desigualdad de género, cumplimiento de los derechos de las mujeres y la disminución de 	<ul style="list-style-type: none"> • Protección de los derechos de las mujeres en equidad con respecto a los hombres en las actividades de la protección civil y la GIRD

Indicadores de evaluación desde un enfoque de la gestión integral del riesgo de desastre con equidad de género

Criterio	Indicador de proceso	Indicador de resultado	Indicador de impacto
Consejo Municipal de Protección Civil	<p>disminución del riesgo, inclusión del enfoque de la GIRD y equidad de género en la Protección Civil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación permanente de sus miembros con la Unidad Municipal de Protección Civil para reducir y prevenir los riesgos de desastres • Vinculación entre instituciones que prestan servicios a las mujeres como los de salud y promoción social, con la protección civil (integrar la atención psicológica para el personal y para los damnificados) • Construir alianzas entre los miembros del consejo para darse capacitación en gestión integral del riesgo de desastre y en equidad de género • Tener personal destinado a la capacitación con una formación constante y actualizada en la GIRD y la equidad de género. 	<p>riesgos de desastre (GIRD).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar relaciones eficientes interinstitucionales e intersectoriales para prevenir riesgos y manejar desastres con equidad de género • Crear coordinación de las políticas locales de equidad de género y de la GIRD • Intervención de las instancias de atención de las mujeres, DIF, Secretarías de Desarrollo Social locales, ONG especializadas en el apoyo y compromiso en temas de género y derechos de las mujeres (INMUJERES e Indesol federales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar duplicidad de servicios y acciones, y dispersión de recursos • Colaboración permanente en el interior de las instituciones y entre ellas para mejorar la calidad de vida de las mujeres y hombres, disminuyendo vulnerabilidades y desarrollando capacidades para enfrentar riesgos y desastres • Existencia de redes de comunicación, referencia y cooperación con diversos organismos y la sociedad civil organizada
Presupuesto municipal con perspectiva de género que considere en su diseño, distribución y evaluación los intereses y necesidades de mujeres y hombres y su diversidad social	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalización de la perspectiva de género en la normativa municipal y estructuras organizacionales del gobierno local • Trabajo en equipo que permita la transversalidad y la coordinación de 	<ul style="list-style-type: none"> • Transversalizar la equidad de género que evite segregar y aislar la problemática específica de las mujeres del resto de las instituciones responsables de la protección civil y del desarrollo local 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar un tratamiento equivalente a las necesidades e intereses de las mujeres en las políticas, programas y acciones municipales de protección civil • Erradicación de todas las formas de

Indicadores de evaluación desde un enfoque de la gestión integral del riesgo de desastre con equidad de género

Criterio	Indicador de <i>proceso</i>	Indicador de <i>resultado</i>	Indicador de <i>impacto</i>
<p>Generar sistemas de información diferenciados por sexo para conocer condiciones y posiciones de mujeres y hombres en el municipio</p> <p>Incorporar procesos incluyentes y participativos de las mujeres en forma individual y en colectivo en las actividades de la protección civil, la gestión integral de riesgos de desastres y la equidad de género</p>	<p>soluciones para la problemática de las mujeres que no es responsabilidad exclusiva de las mujeres</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar el grado de incorporación de las mujeres a los programas municipales de desarrollo local • Asignación de recursos suficientes para financiar la transversalidad • Perfeccionamiento de los instrumentos estadísticos, financieros o contables en relación con la protección civil, el desarrollo urbano y rural para que incorporen la perspectiva de género y la GIRD • Contar con información para crear estadísticas con desagregación de datos por sexo en todas las actividades gubernamentales de la protección civil y atención de las desigualdades de género • Realización de convocatorias expresas para la asistencia de mujeres y hombres en asambleas comunitarias y de gobierno • Porcentaje de mujeres que participan en mesas de concertación (prevención, rehabilitación y reconstrucción, consejos consultivos de protección civil) 	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalizar programas en contra de la violencia familiar, cumplimiento de derechos sexuales y reproductivos, y autoestima • Fortalecimiento de la independencia económica de las mujeres con programas de empleo. • Medir el cumplimiento de compromiso del gobierno de brindar información confiable y oportuna • Tener indicadores de evaluación para medir el impacto en mujeres y hombres dentro de los programas de atención en albergues, en reubicaciones de vivienda, en el desarrollo de capacidades para disminuir riesgos de desastres y enfrentar emergencias • Aumento del porcentaje de mujeres que participan o se benefician de las actividades de la protección civil, especialmente la prevención y reducción de riesgos de desastres 	<p>discriminación y segregación contra las mujeres en las instituciones gubernamentales (ausencia de violencia y maltratos, incluido el acoso sexual; acceso a la seguridad social; respeto a la jornada laboral)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medir la incidencia de la inclusión de programas de equidad de género y la inclusión de Gestión Integral de Riesgos de Desastre para disminuir vulnerabilidades de mujeres y hombres en zonas de riesgo • Medir con instrumentos y mecanismos las acciones y asignación de recursos destinados a disminuir las inequidades de género y la prevención de riesgos • Incorporación equitativa de las mujeres en las deliberaciones y toma de decisiones que les afectan en la prevención, atención y recuperación y reconstrucción de desastres

Indicadores de evaluación desde un enfoque de la gestión integral del riesgo de desastre con equidad de género

criterio	Indicador de proceso	Indicador de resultado	Indicador de impacto
Prevenir la creación de desigualdad y el mantenimiento de situaciones de vulnerabilidad, pobreza e indigencia en las mujeres y sus dependientes	<ul style="list-style-type: none"> • Destinar recursos y programas para disminuir vulnerabilidades de las mujeres y sus dependientes • Superación de inequidades sociales, económicas, políticas y culturales atendiendo intereses estratégicos de género 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso y control de los servicios básicos: de salud primarios y de salud reproductiva, vivienda, educación y atención a la infancia, que mejoren su calidad de vida cotidiana • Atender aspectos de salud emocional, derechos humanos, sexuales y reproductivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Menor vulnerabilidad de las mujeres y mayor resiliencia o capacidad de resistir impactos de desastres sin caer en espirales de pobreza generacionales • Programas de prevención y combate a la violencia hacia las mujeres antes y después de los desastres
Construcción de cultura ciudadana e incorporar en la cultura la autoprotección civil	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de rendición de cuentas que permitan mostrar las decisiones y acciones de equidad de género y disminución de riesgos de desastres • Asesoría jurídica y acompañamiento e intervención para su empoderamiento, mantener sus derechos sobre la posesión o propiedad de la tierra ejidal y comunal de las mujeres • Círculos infantiles en las instancias gubernamentales para que las mujeres pueden participar en las actividades en las instancias y en programas • Modificar los sistemas de usos y costumbres indígenas que limitan los derechos y excluyen la participación de las mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo económico de las mujeres, apoyar su organización, autogestión y derechos laborales, económicos y sociales, apoyar su independencia económica y su empoderamiento • Definición de políticas municipales encaminadas a eliminar diferencias y desventajas históricas en la posición y condición de las mujeres y dependientes 	<ul style="list-style-type: none"> • Inserción equitativa de las mujeres en espacios de toma de decisiones y formación de liderazgos femeninos • Organización y participación política de las mujeres • Las políticas y los recursos benefician verdaderamente a quienes más lo necesitan (jefas de familia en pobreza, indigencia, marginación étnica)

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA CITADAS

Introducción

- Aguirre, Irma (2004), "El municipio indígena y las mujeres", en *Guía para la equidad de género en el municipio*, INDESOL-GIMTRAP, pp. 95-113.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Protección Civil*, en *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 2000 (texto vigente), Última reforma publicada DOF 24-04-2006.
- CIPET (2004), <http://www.cipet.gob.mx/CIPET/transparencia/2004/tr2004.cfm>
- CIPET (2005), <http://www.cipet.gob.mx/CIPET/transparencia/2005/tr2005.cfm>

Módulo I

- ACNUR (2000), *Evaluación del trabajo del ACNUR desde la perspectiva de género en poblaciones retornadas a Guatemala y en población refugiada urbana*.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Protección Civil*, en *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 2000 (texto vigente), Última reforma publicada DOF 24-04-2006.
- Gomáriz, Enrique (1999), *Género y desastres. Introducción conceptual y criterios operativos. La crisis del huracán Mitch en Centroamérica*, Fundación Género y Sociedad, San José de Costa Rica, 247 pp.
- Inmujeres-DF (2005), *ABC de género y ciudadanía*, México, 26 pp.
- Kabeer, Naila, "Gender Dimensions of rural poverty: analysis from Bangladesh", en *Journal of Peasant Studies* 18/2.
- Kabeer, Naila (1991), "Género, desarrollo y capacitación. Aumentar la concienciación en el proceso de planificación", en *Development in practice*, vol. 1, núm. 3, Asociated publication.
- Lagarde, Marcela (2005), *Para mis socias de la vida*, Horas y Horas, España, 489 pp.
- PNUD (2000), "Informe sobre Desarrollo Humano", citado en *El ABC de género*, s/f, INMUJERES, versión digital en CD.
- Proyecto Esfera (2004), *Carta humanitaria en casos de desastres*, Interpon Oxfam, 408 pp.
- SEGOB-CENAPRED-SINAPROC-FONDEN (2001), *Programa especial de prevención y mitigación del riesgo de desastre 2001-2006*, México, 2001, pp. 33-44, consulta en línea: www.gobernacion.gob.mx. Otras: www.cenapred.unam.mx, http://www.proteccioncivil.gob.mx/upload/Fonden/112004/REGLAS_FONDEN_22102004.pdf,

<http://www.proteccioncivil.gob.mx/upLoad/Fonden/112004/fopreden.pdf>

<http://www.proteccioncivil.gob.mx/Portal/PtMain.php?nIdHeader=2&nIdPanel=93&nIdFooter=22>

Structuralia (2004^a), *Asignatura I, Teoría del Riesgo y Desastres*, 145 pp., consulta en línea, http://www.structuralia.com/cdl1/default_ie.asp y familiares

Structuralia (2004^b), *Asignatura II, Gestión del Riesgo Colectivo*, 106 pp., consulta en línea, http://www.structuralia.com/cdl1/default_ie.asp y familiares

Módulo II

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Protección Civil*, en *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 2000 (texto vigente), Última reforma publicada DOF 24-04-2006.

Gomáriz, Enrique (1999), *Género y desastres. Introducción conceptual y criterios operativos. La crisis del huracán Mitch en Centroamérica*, San José de Costa Rica, Fundación Género y Sociedad, 247 pp.

Structuralia (2004^a), *Asignatura I, Teoría del Riesgo y Desastres*, 145 pp., consulta en línea, http://www.structuralia.com/cdl1/default_ie.asp y familiares

Structuralia (2004^b), *Asignatura II, Gestión del Riesgo Colectivo*, 106 pp., consulta en línea, http://www.structuralia.com/cdl1/default_ie.asp y familiares

Módulo III

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Protección Civil*, en *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 2000 (texto vigente), Última reforma publicada DOF 24-04-2006.

Centro de Información del Programa de Empleo Temporal (CIPET) (2005), http://www.cipet.gob.mx/CIPET/htm/lineamientos_PET.htm, consulta en línea.

SEDENA (2006), www.sedena.gob.mx/index4.html, consulta en línea.

Structuralia (2004^b), *Asignatura II, Gestión del Riesgo Colectivo*, http://www.structuralia.com/cdl1/default_ie.asp y familiares, 106 pp. consulta en línea.

El libro *Desastres naturales y vulnerabilidades de las mujeres en México*
se imprimió en el mes de septiembre de 2006 en los talleres de Profesionales Gráficos de México,
Cañada 25, Col. Cuauhtémoc, Del. La Magdalena Contreras, C.P. 10020, México, D.F.
profesionalesgráficos@prodigy.net.mx

La edición consta de 3 mil ejemplares