



Consejo Económico y Social

Distr. general
20 de diciembre de 2013
Español
Original: inglés

Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer

58º período de sesiones

10 a 21 de marzo de 2014

Tema 3 c) del programa provisional*

Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General titulado: “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”: incorporación de una perspectiva de género, situaciones y cuestiones programáticas

Igualdad entre los géneros y empoderamiento de la mujer en los desastres naturales

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 56/2 de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en la que se pidió al Secretario General que presentara un informe sobre la aplicación de la resolución.

* E/CN.6/2014/1.



I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 56/2 de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en la que se pidió al Secretario General que presentara un informe sobre la aplicación de la resolución y que incluyera sugerencias para seguir abordando la cuestión de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer en los desastres naturales dentro del marco existente de las Naciones Unidas. El informe abarca el período comprendido entre marzo de 2012 y julio de 2013.

2. Se distribuyó una nota verbal a todos los Estados Miembros y se transmitió un cuestionario a los miembros de la Red interinstitucional sobre la mujer y la igualdad de género y al subgrupo de trabajo sobre cuestiones de género y asistencia humanitaria del Comité Permanente entre Organismos, solicitando que contribuyesen al informe. Se recibieron respuestas de 15 Estados Miembros, 11 entidades de las Naciones Unidas, tres organizaciones no gubernamentales, 1 institución académica y el proyecto de capacidad de reserva en cuestiones de género del Comité Permanente entre Organismos¹.

3. Como se subrayó en la resolución 56/2, las crisis humanitarias suelen tener efectos distintos y específicos en los hombres, las mujeres, los niños y las niñas. En particular, los papeles y normas asociados a cada género limitan la capacidad y los recursos de la mujer y la niña para responder con resiliencia en defensa propia y de sus familias, al tiempo que los trastornos de los servicios y la quiebra de los mecanismos de protección y el estado de derecho puede afectarlas con mayor severidad.

4. Pese a ello, las mujeres y las niñas pueden asumir un papel de liderazgo en los preparativos para las situaciones de crisis y en la respuesta a ellas. No son beneficiarias pasivas de asistencia y protección humanitarias, sino que deberían participar plenamente como agentes de cambio en todas las actividades de preparación, respuesta y recuperación y ser empoderadas para ello. Una falta de análisis de género adecuado, basado en datos precisos desglosados por sexo y edad, y de consultas directas con las mujeres sobre las modalidades de asistencia y protección que necesitan y el papel que pueden desempeñar socava la eficacia de la respuesta humanitaria. Ello puede aumentar la inseguridad y poner en peligro los avances anteriores en materia de igualdad entre los géneros. En cambio, con el uso apropiado de los programas de igualdad de género, las crisis humanitarias pueden

¹ Estados Miembros: Alemania, Argentina, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de América, España, Gambia, Honduras, Israel, Japón, Macedonia, Mauricio, Paraguay, Sudán, Suecia y Turquía;
Entidades de las Naciones Unidas: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres) y el Programa Mundial de Alimentos;
Organizaciones no gubernamentales: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Comisión de Mujeres Refugiadas y Juventud en Acción;
Institución académica: Universidad Monash.

presentar oportunidades para que surjan nuevas funciones de género y relaciones entre los sexos más progresistas.

II. Período que abarca el informe

5. Entre los desastres naturales de gran magnitud ocurridos en 2012 figuraron el tifón Bopha en Filipinas; el huracán Sandy en el Caribe y los Estados Unidos; la persistente sequía en la región del Sahel; las inundaciones en Nigeria, el Pakistán, la India y Corea; y los terremotos en la República Islámica del Irán, Guatemala, México y China².

6. Si bien el número de grandes desastres naturales en 2012 fue comparativamente bajo para un período de 12 meses, en el mismo año se registraron elevadas pérdidas económicas causadas por los desastres (138.000 millones de dólares). En términos humanos, 124,5 millones de personas se vieron afectadas, de ellas 9.655 resultaron muertas³ y 32,4 millones desplazadas⁴. Esos elevados niveles de pérdida económica y trastorno en las vidas de las personas durante un período de relativa calma en lo que respecta a desastres de gran magnitud son un claro indicio de lo expuestas que están un número creciente de personas, así como sus activos económicos y medios de vida, al riesgo de desastres. Aun cuando las pérdidas económicas en términos monetarios son más elevadas en los países industrializados —los efectos negativos del Huracán Sandy en los Estados Unidos en particular—, los países en desarrollo se ven afectados desproporcionadamente por los desastres naturales, como en Samoa, donde los daños económicos derivados de los desastres equivalieron al 19% de su producto interno bruto anual⁵.

7. En 2012, según el sistema de seguimiento financiero de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el monto total de las contribuciones hechas a todos los mecanismos de financiación humanitaria ascendió a 8.400 millones de dólares, de los cuales 407 millones de dólares se destinaron específicamente a actividades relacionadas con los desastres naturales. Del total de la financiación humanitaria, el sistema de seguimiento financiero informa de que el 24% (2.069 millones de dólares) se destinó a programas que, según se considera, tienen posibilidades de contribuir significativamente a la igualdad entre los géneros, mientras que el 3% (257 millones de dólares) se destinó a programas que promueven la igualdad entre los géneros en la población beneficiaria, según el marcador de género del Comité Permanente entre Organismos⁶.

² Véase Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres, *Annual Disaster Statistical Review* (Bruselas, 2012).

³ Véase Secretaría de las Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Datos y tendencias Humanitarias Mundiales* (Nueva York, 2013).

⁴ Véase Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, *Global Estimates 2012: People displaced by disasters* (Ginebra, 2013).

⁵ Véase A/68/89.

⁶ Ello se basa en el marcador de género, instrumento del Comité Permanente entre Organismos que codifica, en una escala de 0 a 2, si un proyecto humanitario está suficientemente bien diseñado como para garantizar que las mujeres, las niñas, los hombres y los niños se beneficiarán de él por igual o si fomentará la igualdad de género.

III. Evolución de las estrategias y políticas intergubernamentales e interinstitucionales

8. Durante el período que se examina, la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer en el contexto de los desastres naturales se pusieron de relieve en varias resoluciones y documentos finales importantes aprobados por la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y otros órganos intergubernamentales. Los temas de esas resoluciones abarcaron el desarrollo sostenible, la resiliencia, la asistencia humanitaria y la reducción del riesgo de desastres, y en ellas se señala específicamente la necesidad de seguir prestando mayor atención a la igualdad de género en las actividades humanitarias, lo que es indicativo de que, pesa a los progresos realizados, aún queda mucho margen para mejorar.

9. En el párrafo 188 de la resolución 66/288 y en la resolución 67/209, la Asamblea General reconoció los importantes vínculos entre la reducción del riesgo de desastres, la recuperación y el desarrollo y se refirió a la necesidad de integrar la perspectiva de género en la elaboración y ejecución de todas las fases de la gestión del riesgo de desastres.

10. En sus resoluciones 66/227 y 67/231 la Asamblea General expresa su interés en mejorar la eficacia de la asistencia humanitaria en el contexto de los desastres naturales. En ambas resoluciones se subraya la importancia de que las mujeres participen plenamente y en condiciones de igualdad en la adopción de decisiones y de que las cuestiones de género se incorporen en todos los aspectos de las actividades humanitarias, en particular la reducción del riesgo, respuesta y recuperación respecto de los desastres. En esas resoluciones la Asamblea alentó a los Estados Miembros y al sistema de las Naciones Unidas a que apoyaran las iniciativas nacionales que hacían frente a los efectos diferenciados de los desastres naturales en la población afectada por medios como la reunión y el análisis de datos desglosados por sexo, edad y discapacidad y una mejor evaluación de las necesidades.

11. En sus resoluciones 2012/3 y 2013/6, el Consejo Económico y Social reiteró la importancia de incorporar una perspectiva de género en las actividades humanitarias, pidiendo a todos los actores que aseguraran que en todos los aspectos y etapas de la asistencia humanitaria se tuvieran en cuenta las necesidades de las mujeres, las niñas, los hombres y los niños de todas las edades y capacidades mediante el mejoramiento de la reunión y utilización de datos desglosados por sexo, edad y discapacidad. Además, se hizo referencia a la necesidad de que los Estados Miembros y las organizaciones fortalecieran la respuesta a la violencia sexual y por motivos de sexo en las situaciones de crisis humanitaria, que siguieran previniendo, investigando y enjuiciando esos actos de violencia en las situaciones de emergencia humanitaria y que reforzaran los servicios de apoyo a las víctimas. También se reconocieron las importantes contribuciones de la mujer a las iniciativas nacionales y de las comunidades mediante el voluntariado, al tiempo que se recordó al sistema de las Naciones Unidas la necesidad de que se prestara la debida atención a la igualdad entre los géneros a la hora de contratar al personal humanitario de categoría superior.

12. En el documento final del diálogo de alto nivel celebrado por la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres en mayo de 2013, titulado “Comunicado del diálogo de alto nivel: Un paso adelante: liderando el rumbo hacia la resiliencia”⁷, se recomendó incluir la reducción del riesgo de desastres como componente central de cualquier marco posterior a 2015 que convinieran los gobiernos y expertos participantes. En el documento también se resaltó la necesidad de prestar apoyo a los más vulnerables, entre ellos las mujeres, para aumentar su resiliencia frente a los desastres, reconociéndose al mismo tiempo el papel indispensable de las mujeres en la protección de los grupos vulnerables, al igual que en la resiliencia de las comunidades. Sin embargo, ninguna de las medidas recomendadas por el Diálogo se refiere a la igualdad entre los géneros o al empoderamiento de la mujer, a pesar de las numerosas recomendaciones importantes sobre esa cuestión emanadas tanto de las distintas plataformas regionales precedentes sobre la reducción del riesgo de desastres como de las reuniones paralelas a la Plataforma Mundial, en particular la reunión celebrada bajo el lema “Las mujeres marcan la diferencia”.

13. El Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia⁸, que la Junta de jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación hizo suyo en abril de 2013, presenta una estrategia conjunta para integrar la reducción del riesgo de desastres en todas las actividades de las Naciones Unidas a nivel de los países. En el Plan de Acción se señala que se promoverán políticas y programas de reducción del riesgo de desastres, e inversiones conexas, que tengan en cuenta la problemática de género⁸.

14. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y la Unión Europea han colaborado en la creación de un instrumento para evaluar conjuntamente las necesidades después de un desastre. En la guía de la evaluación, aprobada por el Grupo en mayo de 2013, figura un capítulo sobre la integración de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer en el proceso y los productos de la evaluación conjunta. Entre sus principios rectores se incluye la necesidad de asegurar la participación de la población afectada, haciendo hincapié en sus sectores más vulnerables (en particular, los hogares encabezados por mujeres), y de incorporar, de manera generalizada, cuestiones intersectoriales como la igualdad de género. También se alude a la importancia de incluir un análisis de género que tenga en cuenta el efecto de los desastres en las relaciones de poder entre el hombre y la mujer y de abarcar importantes dimensiones y género, y sus consecuencias para ambos sexos, a la hora de evaluar el impacto económico de los desastres en las actividades productivas del sector no estructurado, la agricultura de subsistencia y el trabajo no remunerado⁹.

⁷ Puede consultarse en <http://www.preventionweb.net/go/gpdr13>.

⁸ Véase <http://reliefweb.int/report/world/plan-action-risk-reduction-resilience>.

⁹ El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y la Unión Europea, “Post-Disaster Needs Assessment” (2013); puede consultarse en www.recoveryplatform.org/outfile.php?id=10058&href=http.

IV. Medidas adoptadas por los Estados Miembros, las Naciones Unidas y los organismos de asistencia humanitaria

A. Incorporación de perspectivas de género en las políticas, planes, estrategias, financiación, programas y asociaciones

15. El uso obligatorio desde 2012 del marcador de género en el proceso de llamamientos unificados de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ha revestido especial importancia en la incorporación de perspectivas de género en las actividades de asistencia humanitaria¹⁰.

16. Varios Estados Miembros tienen en cuenta actualmente el marcador de género en sus decisiones relativas a la financiación voluntaria de los donantes. Por ejemplo, Alemania cita la integración sistemática de las perspectivas de género en la ayuda humanitaria como un requisito operacional de una programación eficaz y de calidad. En consecuencia, el 73% (131 millones de dólares) de sus fondos para fines humanitarios correspondientes a 2012 se destinó a proyectos con códigos de marcador de género de 2a o 2b. Por su parte, Suecia destinó el 74% (70,3 millones) de sus fondos para fines humanitarios correspondientes a 2012 a proyectos codificados como 2a y 2b y se ha comprometido además a no financiar ningún proyecto de asistencia humanitaria con un código de 0 en el proceso de llamamientos consolidados para 2013 y años sucesivos. De modo similar, un número cada vez mayor de entidades (la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el UNICEF y la OIM) han asegurado que todos sus programas cumplirán el código 2a o 2b.

17. El Japón, Mauricio, España Honduras y Turquía han informado de la reciente elaboración de legislación, políticas y proyectos que contribuyen a integrar aún más la igualdad de género en sus estrategias nacionales de asistencia humanitaria. Por ejemplo, la Oficina para la igualdad entre los géneros del Consejo de Ministros del Japón, en colaboración con el Departamento de gestión de desastres del Consejo de Ministros, publicó sus “Directrices para la prevención de desastres y reconstrucción desde la perspectiva de la igualdad entre los géneros”, que se basan en las enseñanzas extraídas de la respuesta al terremoto y el tsunami de Tohoku de 2011 y de otras respuesta a desastres. Esas directrices imparten instrucciones a las entidades públicas locales sobre cómo deben integrar la igualdad de género en sus estrategias de prevención, respuesta y reconstrucción; aclaran las funciones de los organismos locales y los grupos de mujeres en ese proceso; y subrayan la importancia de las aportaciones de las mujeres a los procesos de adopción de decisiones.

¹⁰ El marcador de género es un instrumento que codifica, en una escala de 0-2, si un proyecto de asistencia humanitaria está concebido para velar por que las mujeres, las niñas, los hombres y los niños se beneficien por igual de él o si fomenta de alguna otra forma la igualdad entre los géneros. Un código de 0 significa que el género no se tuvo en cuenta en el diseño del proyecto; el código 1 significa que la igualdad de género se tuvo en cuenta en uno o dos de los componentes del diseño del proyecto; el código 2a significa que el proyecto tiene posibilidades de contribuir significativamente a la igualdad entre los géneros; y el código 2b significa que el propósito principal del proyecto es fomentar la igualdad entre los géneros.

18. La aprobación por varios interesados clave de un enfoque centrado en las personas y basado en los derechos humanos ha contribuido a promover aún más la elaboración de políticas y estrategias de asistencia humanitaria con una perspectiva de género, incluso para los desastres naturales. Ello se basa en el principio de responsabilizar a los gobiernos y los agentes humanitarios con promover modalidades de participación e inclusión no discriminatorias, que respondan a las vulnerabilidades y necesidades comprobadas de la totalidad de una población afectada por una crisis. Por ejemplo, la instrucción normativa revisada sobre igualdad entre los géneros de 2012 (Igualdad de género: un enfoque centrado en las personas) de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios tiene por objeto asegurar que se tengan presentes las necesidades, capacidades y opiniones de todos los grupos de población afectados. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja estableció recientemente su marco estratégico sobre cuestiones de género y diversidad que guía su gobernanza, política y labor de promoción, incluido su enfoque de la asistencia humanitaria. El marco ofrece orientaciones a la Federación Internacional y a sus sociedades nacionales miembros para garantizar que sus actividades no discriminen a las personas, sea cual sea su edad, y que todas promuevan la igualdad de género y el respeto de la diversidad. Además, ONU-Mujeres actualizó su plan estratégico (2014-2017) a fin de incluir la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer en todas las facetas de las actividades humanitarias —preparación, resiliencia, respuesta y recuperación— como elemento central de su mandato básico.

19. En julio de 2013 la Comisión Europea publicó un documento de trabajo para su personal titulado “El género en la asistencia humanitaria: necesidades diferentes, asistencia flexible”, en el que se reseña el enfoque que aplica la Comisión para promover la integración de las cuestiones de género en la asistencia humanitaria mediante la programación, creación de capacidad, labor de promoción y rendición de cuentas. En dicho documento de trabajo la Comisión Europea reconoce que, para lograr una programación eficaz y de calidad, un enfoque sistemático de la integración de una perspectiva de género en la ayuda humanitaria es un requisito operacional y, en consecuencia, es un asunto que tiene que ver con el cumplimiento del mandato de la Unión Europea, así como otras leyes y compromisos internacionales. La adopción de una política tan específica por parte de uno de los organismos donantes de ayuda humanitaria más importantes del mundo ayudará a elevar la importancia de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer en las actividades humanitarias.

B. Creación de capacidad

20. Una de las limitaciones de los esfuerzos por incorporar de manera generalizada la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer es la falta de profesionales expertos en cuestiones de género en el sistema de asistencia humanitaria capaces de integrar la igualdad de género en la labor de los organismos internacionales de asistencia humanitaria y las instituciones nacionales y de la sociedad civil. Es necesario que todos los agentes humanitarios asignen prioridad a resolver esta cuestión mediante sus políticas de contratación y capacitación.

21. En 2012 las autoridades nacionales de 10 países, a saber, Colombia, Filipinas, Guatemala, Haití, Namibia, Nicaragua, Nigeria, el Pakistán, la República Dominicana y Tailandia, colaboraron con la OIM, principal organismo a nivel

mundial encargado de la coordinación y gestión de campamentos en los desastres naturales, para capacitar a 3.400 homólogos nacionales, incluidos funcionarios gubernamentales y miembros de la comunidad, en la importancia de que los hombres y las mujeres participaran en pie de igualdad y se brindara protección efectiva contra la violencia por motivos de género.

22. Las autoridades nacionales y locales del Chad, Colombia, Filipinas, Indonesia, el Pakistán y Zimbabwe han avanzado en la creación de una capacidad permanente y sostenible de integración del género en los planos nacional y local. En colaboración con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, esos países han impartido capacitación a representantes de distintas entidades en una variedad de prácticas de asistencia humanitaria en las que se ha integrado la dimensión de género, entre ellas el ciclo de gestión de los proyectos, el uso del marcador de género, la importancia de la reunión de datos y la gestión de la información.

23. El Organismo de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Israel ofrece un taller de capacitación de tres semanas de duración sobre la intervención en situaciones de crisis en la comunidad que aborda el empoderamiento de la mujer en los desastres naturales. En los últimos cuatro años se ha impartido capacitación en ese marco a 90 profesionales de la asistencia humanitaria procedentes de 26 países.

24. En el marco del proyecto de capacidad de reserva en cuestiones de género se presta apoyo a los equipos de las Naciones Unidas en los países y a los mecanismos de coordinación a nivel mundial a fin de robustecer la coordinación de la incorporación de género y la igualdad de género en la asistencia humanitaria. El proyecto también ha concebido y están en vías de ensayar con carácter experimental un conjunto multimodular para facilitar la incorporación de cuestiones de género en la asistencia humanitaria, entre cuyos módulos figura uno sobre el género en la preparación para casos de desastre. La capacitación en cuestiones de género se ha concebido de modo tal que pueda adaptarse a las necesidades de cada país. Hasta la fecha, se han llevado a cabo actividades piloto de capacitación para los equipos de asistencia humanitaria en Jordania y Rwanda.

C. Igualdad de acceso y de oportunidades y participación de la mujer en la adopción de decisiones

25. Los desastres afectan a las mujeres, las niñas, los niños y los hombres de maneras diferentes; las desigualdades entre los géneros aumentan la vulnerabilidad de las mujeres y limitan su acceso a la información y recursos necesarios para reducir los riesgos que suponen los desastres. En general, un mayor número de mujeres mueren a causa de los desastres que de hombres y a una edad más temprana que los hombres¹¹. Eso es un resultado directo de la falta de influencia o de control de la mujer sobre la adopción de decisiones, las redes sociales, el transporte, la información, la tierra, la movilidad personal o la vivienda y empleo seguros, a lo que se suman las diferencias en cuando a la capacidad para rescatarse a sí mismas (que en su mayoría se derivan de diferencias de género socialmente determinadas). Por lo tanto, es imprescindible que a las mujeres se les dé la oportunidad de expresar sus necesidades y de tomar decisiones de autoridad sobre el trato que deben recibir en sus comunidades como personas y en las organizaciones colectivas.

¹¹ Organización Mundial de la Salud, “Género, clima y salud” (Ginebra, 2011).

26. Varios Estados Miembros han hecho esfuerzos concertados por colocar a la mujer en posiciones clave de toma de decisiones. Por ejemplo, el personal básico de los comités regionales de administración de alimentos de Gambia lo componen mujeres, que reciben capacitación en evaluaciones, planificación, ejecución y seguimiento en casos de desastres naturales. En Macedonia mujeres han sido nombradas administradoras de cinco de los centros regionales de gestión de crisis encargadas de coordinar los programas de preparación y de respuesta.

27. La participación en pie de igualdad en los servicios y la información, así como el acceso equitativo a ambos, también es fundamental para lograr resultados efectivos para todas las personas que viven en entornos proclives a los desastres naturales. El Paraguay exige que las mujeres sean incluidas en pie de igualdad en los sistemas de alerta temprana y otros programas de gestión de peligros. De las 1.500 personas capacitadas en años recientes, el 40% han sido mujeres. En el Pakistán los gobiernos nacional y provinciales, junto con organizaciones de base de mujeres, han trabajado con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, ONU-Mujeres y ONU-Hábitat en la creación de sistemas de alerta temprana, haciendo hincapié en el acceso y la participación de las mujeres y los grupos vulnerables y marginados mediante su capacitación en el uso de esos sistemas.

28. El enfoque que adopta la Comisión Cascos Blancos de la Argentina de las estrategias de reducción del riesgo de desastres y de respuesta en situaciones de emergencia incluye el análisis situacional de género a fin de definir las principales cuestiones de género en un contexto determinado y precisar los medios que garanticen que la mujer participe directamente en la gestión de los riesgos a nivel local. De modo similar, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) también ha apoyado la participación creciente de la mujer en la reducción del riesgo de desastres, los sistemas de alerta temprana y la planificación para situaciones de crisis. Por ejemplo, USAID propició la participación de niñas adolescentes en la reducción del riesgo de desastres a nivel de la comunidad en el marco de un programa regional para África meridional que incluyó a Lesotho, Madagascar, Malawi, Zambia y Zimbabwe. Esa labor no solo aumentó la resiliencia de las respectivas comunidades al riesgo de futuros desastres, sino que también empoderó a las niñas adolescentes como agentes de cambio constructivo.

D. Medios de vida, oportunidades económicas y formación técnica y profesional

29. En el contexto de los desastres naturales, las mujeres y los hombres disponen de diferentes recursos para configurar estrategias que les permitan hacer frente a la situación y sobrevivir. En general, el acceso de las mujeres a los medios y las oportunidades de subsistencia es menor que el de los hombres, por lo que se ven obligadas a recurrir a conductas riesgosas como la prostitución o el comercio sexual como medio de supervivencia. Las situaciones de crisis también tienden a aumentar la carga que suponen para la mujer las tareas y cuidados domésticos, los que complican su capacidad de garantizar su manutención económica y la de las personas a su cargo por medios propios. Es preciso que el diseño y la aplicación de los programas de restauración de los medios de subsistencia se basen en un análisis cuidadoso de las necesidades específicas de los hombres y las mujeres que se ven

afectados por una crisis y de los medios de brindarles oportunidades para enfrentarlas.

30. Los desastres y riesgos de gran envergadura que con frecuencia quedan sin reportar, como las inundaciones, desprendimientos de tierra e incendios forestales localizados, tienen un efecto persistente y debilitante en los pobres y vulnerables, muy en especial las mujeres, los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad y las minorías. Si bien el riesgo extensivo, definido como la exposición de poblaciones desplazadas a repetidas o persistentes condiciones de peligro de baja o moderada intensidad, a menudo de naturaleza altamente localizada, que puede dar lugar a efectos acumulativos de desastres debilitantes¹², representa sólo el 13% de las tasas de mortalidad por desastres, en cambio representa el 42% de las pérdidas económicas¹³. Los cuantiosos daños a viviendas, cultivos, ganado y medios de vida se hacen sentir con más intensidad en los grupos de bajos ingresos que suelen vivir en las zonas de mayor riesgo, por regla general con escasa infraestructura o limitados servicios públicos capaces de prestar apoyo en tiempos de crisis. Los grupos de bajos ingresos también dependen más de los pequeños comercios del sector no estructurado, que tienen menos probabilidades de recuperarse de esas crisis económicas que las empresas más grandes. Al sector no estructurado se lo excluye usualmente de las estrategias de gestión del riesgo de desastres (como los seguros) y de los programas de protección social para empresarios en situación de crisis y sus empleados. Dada la presencia predominante de mujeres en el sector no estructurado, es inevitable que sean ellas y los jóvenes quienes se vean desproporcionadamente afectados por los desastres y riesgos extensivos¹⁴.

31. El proyecto de irrigación de las pequeñas explotaciones del Bajo Usuthu en Swazilandia, patrocinado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, tiene por objeto mitigar los efectos del cambio climático e impartir formación a las mujeres en técnicas prácticas de construcción de tanques de captación de agua para otros, lo que contribuye a reducir el tiempo total que se invierte acarreado agua y ayuda a las mujeres a cultivar verduras en el hogar para una mayor seguridad alimentaria y unos ingresos adicionales.

32. El uso de transferencias en efectivo o de vales intercambiables por dinero sirve de instrumento flexible especialmente útil para empoderar a las mujeres para que asignen un orden de prioridad a sus necesidades del hogar. En Gambia el Organismo nacional de gestión de desastres efectúa pagos en vales intercambiables por dinero a familias vulnerables encabezadas por mujeres que se han visto afectadas por la actual sequía en el Sahel, además de impartir formación en nutrición, salud e higiene.

¹² Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres; puede consultarse en www.unisdr.org/we/inform.terminology.

¹³ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Informe de evaluación mundial sobre la reducción del riesgo de desastres de 2013: del riesgo compartido a un valor compartido: un argumento empresarial en favor de la reducción del riesgo de desastres (Ginebra, 2013).

¹⁴ Organización Internacional el Trabajo, *El trabajo decente y la economía no estructurada* (Ginebra, 2002); Guillermo E. Perry y otros, *Informalidad: escape y exclusión* (Banco Mundial, Washington, D.C., 2007).

E. Higiene sexual y salud reproductiva

33. Durante los desastres naturales la probabilidad de violaciones, explotación sexual y conductas riesgosas aumenta considerablemente el riesgo de embarazos no deseados, infecciones de transmisión sexual y complicaciones relacionadas con la salud reproductiva¹⁵. Por consiguiente, el acceso a los servicios de salud reproductiva y a la educación en la materia reviste una importancia decisiva para las personas adolescentes y adultas en entornos afectados por desastres, que deben ser informadas de su derecho a acceder a esos servicios.

34. Un subgrupo de trabajo oficial de los servicios de salud de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres ha empezado a ocuparse de la cuestión de la incorporación de la higiene sexual y la salud reproductiva en la gestión de emergencias sanitarias y del riesgo de desastres. En grupo, integrado por representantes de la Organización Mundial de la Salud, Save the Children, el ACNUR, el UNFPA, el UNICEF, la Comisión de Mujeres Refugiadas, CARE, International Medical Corps, la Federación Internacional de Planificación Familiar y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, publicó un documento de política en octubre de 2012 y viene trabajando actualmente en el examen de una lista de verificación práctica y orientada al trabajo sobre el terreno destinada a apoyar la integración de la higiene sexual y la salud reproductiva en los sistemas de gestión de emergencias y del riesgo de desastres.

35. En Filipinas organismos nacionales y locales han impartido capacitación a los trabajadores sanitarios por conducto del UNFPA sobre la incorporación de las cuestiones de género, la higiene sexual y la salud reproductiva en los programas de gestión de emergencias sanitarias y del riesgo de desastres.

F. Protección y violencia

36. Los sistemas sociales e institucionales de protección física y social se ven afectados por las severas interrupciones que suelen ocurrir durante las crisis humanitarias, lo que aumenta notablemente el riesgo de violencia por motivos de género en todas sus formas. Corresponde a los Estados Miembros y a los organismos de asistencia humanitaria la responsabilidad de facilitar el acceso a la gama completa de servicios de protección y de apoyo a los supervivientes (sicosociales, jurídicos y médicos) que tratan los problemas relacionados con la violencia por motivos de género.

37. Durante el período que se examina varias entidades establecieron códigos de conducta y capacitaron al personal en la definición y los efectos de la protección contra la explotación y los abusos sexuales a manos de agentes de asistencia humanitaria. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ha integrado esa protección como módulo básico en su nuevo programa de orientación inicial para el

¹⁵ Fondo de Población de las Naciones Unidas, “Motherhood in Childhood: facing the challenge of adolescent pregnancy” (2013); Plan International, “Because I am a Girl: The state of the world’s girls (2013). In Double Jeopardy: Adolescent Girls and Disasters”; Comisión de Mujeres Refugiadas y otros, *Adolescent Sexual and Reproductive Health Programs in Humanitarian Settings: An In-depth Look at Family Planning Services*.

personal y ha hecho extensiva esa misma capacitación al personal que presta servicios en la actualidad. Desde junio de 2011 la OIM ha trabajado activamente en la capacitación de su personal en protección contra la explotación y los abusos sexuales. Al día de hoy, el 77% de sus funcionarios de contratación internacional y el 84% de su personal de contratación nacional han recibido capacitación en todo el mundo.

38. Los organismos también han elaborado estrategias para guiar sus enfoques para hacer frente a la violencia por razón de género. Desde que fuera formulada en 2011, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha venido utilizando su primera estrategia de prevención de la violencia, mitigación de sus efectos y respuesta a ella en su enfoque de la asistencia humanitaria y ha adoptado medidas para garantizar que la prevención de la violencia por motivos de género quede integrada en todos sus sistemas para hacer frente a los desastres y dar respuesta a las situaciones de emergencia. En el marco del Grupo Temático Mundial, el UNICEF y el UNFPA, las dos entidades rectoras de la esfera de responsabilidad de la violencia por motivos de género, han establecido un equipo de respuesta rápida en esa esfera integrada por cinco personas capaz de desplegarse en cualquier situación de emergencia en un plazo de 72 horas para facilitar recursos técnicos y de coordinación a fin de prevenir y mitigar los riesgos de violencia por motivos de género y responder a ellos. Desde su creación a principios de 2012 el equipo de tareas se ha desplegado en 35 ocasiones.

39. Desde el terremoto de 2011 el Japón ha prestado servicios de asesoramiento y protección por conducto de las unidades de policía, incluso en las personas de mueres policías, a los supervivientes del desastre que viven en refugios o viviendas provisionales. La Oficina para la igualdad entre los géneros del Consejo de Ministros, junto con las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil, también ha habilitado un servicio de línea telefónica y de apoyo en persona para las mujeres destinado a permitir que comuniquen sus inquietudes o denuncien incidentes de violencia.

V. Seguimiento y rendición de cuentas

40. El subgrupo de trabajo sobre cuestiones de género y asistencia humanitaria del Comité Permanente entre Organismos ha asumido la delantera abogando y coordinando la integración de la igualdad de género en la respuesta a los desastres, apoyando al Comité Permanente, sus miembros y los órganos subsidiarios en la aplicación de la declaración de política de 2008 sobre la igualdad entre los géneros en las actividades humanitarias¹⁶. En el período que se examina, el subgrupo de trabajo, entre otras cosas, ha prestado apoyo al sistema de grupos temáticos por conducto de su brazo operativo, el proyecto de capacidad de reserva en cuestiones de género; preparó boletines informativos sobre género para Malí y la República Árabe Siria; promovió y distribuyó publicaciones del Comité Permanente entre Organismos y prestó apoyo técnico al subgrupo de trabajo del Comité Permanente sobre el enfoque de grupos temáticos, a la reforma del proceso de llamamientos consolidados, al grupo de tareas sobre la evaluación de las necesidades, y la aplicación de los instrumentos y directrices del marcador de género del Comité

¹⁶ Puede consultarse en www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=44978&type=pdf.

Permanente; llevó a cabo un estudio en dos etapas sobre el efecto que surten los programas de igualdad de género en los resultados de las actividades humanitarias; y acogió una reunión paralela a la serie de sesiones del Consejo Económico y Social sobre asuntos humanitarios dedicada al marco de reducción del riesgo de desastres posterior a 2015.

41. Sin embargo, el subgrupo de trabajo sobre igualdad de género y asistencia humanitaria del Comité Permanente entre Organismos sigue siendo un órgano voluntario (copresidido actualmente por ONU-Mujeres, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el ACNUR y la Comisión de Mujeres Refugiadas), que presta servicios en calidad de asesor del Comité Permanente, limitando su papel a la formulación de recomendaciones y la prestación de asesoramiento. El hecho de contar con un mecanismo oficial en el marco del Comité Permanente entre Organismos con suficientes recursos y capacidad le permitirá integrar plenamente las consideraciones sobre igualdad de género en el programa de asistencia humanitaria.

42. En lo que respecta al seguimiento de los resultados obtenidos por los programas de asistencia humanitaria en materia de igualdad entre los géneros, se dispone de pocos instrumentos prácticos a ese fin. En su versión actual, el marcador de género del Comité Permanente entre Organismos sólo indica si en la etapa de diseño de un proyecto se tiene en cuenta la igualdad de género. No se utiliza como medio para hacer un seguimiento de los resultados y los productos de un programa determinado, por lo que el organismo de ejecución no tiene necesariamente que rendir cuentas de los compromisos en materia de igualdad de género plasmados en el diseño de los programas. Esa falta de instrumentos de seguimiento adecuados para evaluar los progresos realizados en la inclusión de la igualdad de género en las actividades de asistencia humanitaria necesita acometerse de manera que se pueda responsabilizar a los organismos de ejecución y a los Estados Miembros de los compromisos contraídos en la materia.

43. En lo concerniente al seguimiento de los niveles de financiación de los programas de igualdad de género para situaciones de desastres naturales, el sistema de seguimiento financiero de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios no genera informes en los que se desglosa la financiación de actividades humanitarias específicas relacionadas con los desastres naturales por sus contribuciones a la igualdad entre los géneros. Ello dificulta analizar los efectos de las tendencias de financiación en los programas de igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer en el contexto de los desastres naturales.

44. Los organismos de las Naciones Unidas y los Estados Miembros reconocen en sus declaraciones de política y documentos de orientación la importancia de reunir y utilizar datos desglosados por sexo, edad y discapacidad para informar el diseño, la ejecución y el seguimiento de los programas de asistencia humanitaria. Sin embargo, debe hacerse más para asegurar que todas las decisiones y actividades de planificación y seguimiento de la asistencia humanitaria se informen y se basen en información oportuna y precisa que se haga eco de las necesidades de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas. Por ejemplo, el informe mundial de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios sobre datos y tendencias de la asistencia humanitaria no contiene datos desglosados por sexo, edad o discapacidad.

45. El PNUD trabaja con las oficinas nacionales de estadística para reunir datos socioeconómicos desglosados por género para informar las decisiones en materia de

planificación estratégica de la reducción del riesgo de desastres. El organismo informó de la existencia de variaciones significativas entre las regiones. En Asia, países como Filipinas, Indonesia y la India están bastante adelantados en cuanto al análisis y la utilización de datos desagregados, lo que indica una participación e inversión de larga data en las actividades de reducción del riesgo de desastres en la región. De modo similar, en América Latina y el Caribe, se reúnen y se analizan habitualmente datos desagregados para informar las políticas, programas y actividades relacionados con los desastres.

VI. Conclusión y recomendaciones

46. Si bien se han realizado progresos en la prestación de mayor atención y dedicación de mayores esfuerzos a la aplicación de las recomendaciones de la resolución 56/2 de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en los planos internacional, nacional y local, queda más por hacer. Se precisan esfuerzos ininterrumpidos para asegurar que los Estados Miembros, las Naciones Unidas y el sistema de organismos de asistencia humanitaria en general adopten un enfoque basado en derechos de la gestión de desastres y la respuesta a ellos que defina y acometa las diferentes necesidades de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas.

47. Para lograr esto, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer tal vez pida a los gobiernos, las entidades de las Naciones Unidas y todos los demás agentes de la asistencia humanitaria, según proceda, que adopten las medidas siguientes:

Integración del género de las políticas, planes, estrategias, programas y asociaciones

a) Tomar debidamente en consideración la igualdad entre los géneros a la hora de formular políticas, planes y estrategias en materia de asistencia humanitaria, especialmente en la aplicación del nuevo enfoque del ciclo de los programas de asistencia humanitaria al proceso de llamamientos consolidados puesto en marcha recientemente por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios; velar por que la igualdad de género figure como un aspecto de la panorámica general de las necesidades de asistencia humanitaria, de manera que informe adecuadamente la elaboración del plan de respuesta estratégica y sus necesidades presupuestarias; y asegurar que los compromisos contraídos en materia de igualdad entre los géneros se incluyan como requisito obligatorio cuando se elaboren los formatos de presentación de informes y orientaciones conexas sobre el seguimiento de las respuestas;

b) Elaborar marcos de evaluación y programación de la reducción del riesgo de desastres, gestión de riesgos, resiliencia y situación humanitaria a nivel de los países (por ejemplo, marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo, evaluación común para los países, evaluación rápida inicial de grupos múltiples, evaluación de las necesidades después de un desastre, planificación para emergencias y planificación de la respuesta de emergencia) en colaboración con las entidades del sistema de las Naciones Unidas especializadas en igualdad de género, en particular ONU-Mujeres;

c) Incorporar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer en los procesos de negociación y consultas internacionales en cuanto se refieren a los desastres naturales, como la agenda para el desarrollo después de 2015, el marco de reducción del riesgo de desastres posterior a 2015 y la Cumbre Humanitaria Mundial; y velar por que las consultas previas sean inclusivas y prevean la activa participación y las contribuciones de las organizaciones nacionales e internacionales de mujeres;

Fortalecimiento de la capacidad

d) En cumplimiento del Plan de Acción para todo el sistema de las Naciones Unidas, velar por que se disponga de suficientes recursos financieros para cumplir los compromisos contraídos en materia de igualdad entre los géneros y que esos recursos se sigan de cerca mediante un mecanismo de seguimiento de recursos financieros capaz de cuantificar correctamente el desembolso de fondos para promover la igualdad entre los géneros en los desastres naturales. También, dotar de suficientes recursos, conocimientos técnicos y capacidad institucional a las distintas entidades de las Naciones Unidas para incorporar una perspectiva de género en todos los aspectos de sus estrategias de asistencia humanitaria, planificación y ejecución de programas y sus instrumentos conexos —incluidos los procedimientos operacionales, directrices, instrumentos, marcos de rendición de cuentas y seguimiento y requisitos de seguimiento, evaluación y presentación de informes. También deberán lograr el equilibrio entre los géneros en la contratación a todos los niveles, incluso en sus equipos de gestión, respuesta y evaluación humanitarias;

e) Prestar una mayor atención a los efectos de los desastres naturales a pequeña escala y recurrentes mediante una labor de promoción y financiación adicional que permita más análisis y respuestas a las dimensiones de género de esos riesgos extensivos, así como de sus consecuencias en lo tocante a necesidades, danos y pérdidas. Al estimar los efectos de los desastres, debe hacerse todo lo posible por abarcar todas las actividades productivas, incluidas las del sector no estructurado, la agricultura de subsistencia y el trabajo no remunerado, y las importantes dimensiones de género y sus consecuencias para ambos sexos, y reflejarlas en las actividades de planificación y ejecución de la recuperación;

Igualdad de acceso y de oportunidades y la participación de la mujer en la adopción de decisiones

f) Consultar en pie de igualdad a las mujeres, las niñas, los niños y los hombres de todas las edades y subgrupos de la población afectada por una crisis en todas las fases y niveles de las actividades humanitarias, incluidas la creación de resiliencia y la gestión de riesgos;

g) Reconocer y apoyar las organizaciones de base de mujeres en la ejecución de las actividades de reducción del riesgo de desastres, respuesta y tareas de recuperación, e invertir en ellas, y habilitar mecanismos de financiación para apoyar su labor e fomentar su capacidad orgánica;

h) Redoblar los esfuerzos por fortalecer la capacidad de los mecanismos locales y nacionales de la mujer, los gobiernos nacional y subnacionales, las organizaciones y agentes humanitarios locales de integración de la igualdad

entre los géneros y empoderamiento de la mujer en todas las fases de la asistencia humanitaria en el contexto de los desastres naturales, y fomentar la colaboración entre ellos;

Medios de vida, oportunidades económicas y formación técnica y profesional

i) Velar por que exista un equilibrio entre los géneros en la sección de beneficiarios de las actividades de socorro y recuperación o de programas de restauración de medios de subsistencia, actividades generadoras de ingresos o formación técnica y profesional para fortalecer la resiliencia a los desastres. En ello deberán tenerse en cuenta asimismo el tiempo de que disponen las mujeres, su movilidad y seguridad y otros factores que puedan limitar su participación;

Salud reproductiva, protección y violencia por motivos de género

j) Definir y atender las inquietudes en materia de protección y las necesidades de servicios de supervivencia de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres antes, durante y después de un desastre, sin discriminación y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Ello incluye, pero no se limita a, la trata de personas, la violencia sexual o por motivos de género, el matrimonio forzado y las estrategias perjudiciales para hacer frente a una situación como el comercio sexual;

k) Proporcionar suficiente información sobre toda la gama de servicios de higiene sexual y salud reproductiva para todas las mujeres y los hombres de todas las edades que han sido afectados por desastres naturales, y facilitar el acceso a esos servicios;

Seguimiento y rendición de cuentas

l) El Comité Permanente entre Organismos necesita velar por que su órgano subsidiario que se ocupa actualmente de las cuestiones de género sea capaz de influir en su labor y guiarla de manera que se cumpla lo dispuesto su declaración de política sobre la igualdad entre los géneros de 2008¹⁶. En esa declaración de política se enuncian las medidas que resultan necesarias para asegurar que la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer se incorporen plenamente en la labor del Comité Permanente entre Organismos para lograr una asistencia humanitaria más eficaz y coherente. Eso se ajusta al respaldo dado por el Consejo Económico y Social al marco de rendición de cuentas del Plan de Acción para todo el sistema de las Naciones Unidas relativo a la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer¹⁷;

m) Acometer la falta de datos desglosados por sexo, edad y discapacidad, tanto en cuanto a su reunión y utilización como a la calidad del análisis de género; los Estados Miembros y el sistema de las Naciones Unidas deberán ubicar a expertos en género con conocimientos técnicos concretos en las secciones sustantivas competentes de las entidades de las Naciones Unidas y los Estados Miembros encargados de ofrecer orientaciones e impartir capacitación al personal pertinente sobre la reunión de datos desglosados por

¹⁷ Véase la resolución 2012/24 del Consejo Económico y Social.

sexo, edad y discapacidad y su utilización en los análisis y la programación desde una perspectiva de género;

n) Seguir perfeccionando los marcadores de género y otros instrumentos de seguimiento a fin de que abarcar la totalidad del ciclo de los programas de asistencia humanitaria, y no solamente el diseño de los programas; todos los organismos de financiación deberían utilizar un sistema de puntuación basado en el uso de marcadores de género para guiar sus decisiones en materia de financiación y exigir que sus asociados que reciban financiación informen de los compromisos que han contraído en materia de género.
