



Asamblea General

Distr. general
10 de enero de 2022
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

49º período de sesiones

28 de febrero a 1 de abril de 2022

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del
Alto Comisionado y del Secretario General**

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Enfoque integral respecto de la promoción, la protección y el respeto del pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Resumen

En este informe, presentado en cumplimiento de la resolución 45/29 del Consejo de Derechos Humanos, relativa a la promoción, la protección y el respeto del pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias, se describen los principales factores subyacentes que agravan la discriminación preexistente contra las mujeres y las niñas, así como la desigualdad de género a la que se enfrentan y las cuestiones de derechos humanos resultantes. También se incluye un análisis de lo que se necesitaría para un enfoque integral respecto de la promoción, la protección y el respeto del pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias y se presenta información detallada sobre iniciativas, prácticas prometedoras, deficiencias, y conclusiones y recomendaciones relacionadas con la aplicación de dicho enfoque



I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 45/29 del Consejo de Derechos Humanos, relativa a la promoción, la protección y el respeto del pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias. En esa resolución, el Consejo solicitó a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que le presentara, en su 49º período de sesiones, un informe analítico sobre un enfoque integral respecto de la promoción, la protección y el respeto del pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias, incluidas las buenas prácticas, los problemas y la experiencia adquirida en los planos nacional, regional e internacional.

2. Las situaciones humanitarias incluyen desastres naturales, conflictos armados y desplazamientos forzados¹. En esas situaciones, puede colapsar la infraestructura del Estado, perturbando los sistemas de protección y exacerbando las desigualdades sistémicas y los patrones de discriminación preexistentes que a menudo afectan negativamente a las mujeres y las niñas, en particular. En este contexto, la discriminación por razón de género contra las mujeres y las niñas se manifiesta de múltiples maneras, dando lugar a violaciones de los derechos humanos relacionadas con la denegación de servicios básicos, como el acceso a la información, la atención de la salud, la vivienda, el agua, el saneamiento, la educación y el empleo². Determinados grupos de mujeres y niñas corren un mayor riesgo de que se vulneren sus derechos y su situación se ve agravada en tiempos de crisis como consecuencia de formas de discriminación múltiples e interseccionales. Entre estos grupos se encuentran: las mujeres que viven en la pobreza; las mujeres con identidades de género y orientaciones sexuales diversas; las mujeres con discapacidad; las refugiadas y las solicitantes de asilo; las desplazadas internas, las apátridas y las migrantes; y las adolescentes y mujeres de edad.

3. En 2021, se estima que 235 millones de personas necesitaban asistencia y protección humanitaria, lo que representa 1 de cada 33 personas en el mundo. Esto supone un alarmante aumento del 40 % con respecto al año anterior³. Varias crisis en el mundo se han vuelto cada vez más prolongadas y complejas, y el desplazamiento de personas dura, en promedio, 26 años⁴. En el caso de los desplazamientos por el cambio climático, el 80 % de los desplazados son mujeres y niñas⁵.

4. Las crisis sanitarias mundiales, incluida la actual pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), han exacerbado aún más esta situación, ya de por sí grave, con graves efectos sobre los derechos de las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias, dejando al descubierto las desigualdades de género inherentes y sistémicas que subyacen a las sociedades.

5. El informe se elaboró a partir de las comunicaciones de 25 Estados⁶, 4 instituciones nacionales de derechos humanos⁷, 2 mecanismos regionales⁸, 13 organizaciones de la

¹ Resolución 45/29 del Consejo de Derechos Humanos.

² *Ibid.*

³ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Global Humanitarian Overview 2021*, págs. 8 y 9.

⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Contribution to the fifteenth coordination meeting on international migration*, 2017, pág. 2.

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Gender and Climate Change: Overview of Linkages Between Gender and Climate Change*, 2017.

⁶ Andorra, Argentina, Azerbaiyán, Bahrein, Bosnia y Herzegovina, Colombia, Dinamarca, El Salvador, Federación de Rusia, Filipinas, Iraq, Irlanda, Italia, Kazajstán, Líbano, Malasia, Mauricio, Mauritania, México, Myanmar, Nepal, Qatar, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Serbia y Ucrania.

⁷ La Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala, la Defensoría del Pueblo de la Nación de Argentina y la Comisión Nacional de Mujeres Libanesas.

⁸ El Consejo de Europa y la Unión Europea.

sociedad civil (incluidas comunicaciones conjuntas)⁹ y 1 institución académica¹⁰. Estas comunicaciones se complementaron con investigaciones adicionales¹¹.

II. Marco jurídico internacional

6. El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario son dos conjuntos complementarios de normas jurídicas que se refuerzan mutuamente y comparten objetivos, en particular el de proteger la vida y la dignidad humanas y prohibir la discriminación¹². Asimismo, los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas han afirmado que las obligaciones en materia de derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, siguen aplicándose en situaciones humanitarias¹³. Por ejemplo, en su recomendación general núm. 28 (2010), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer afirmó que los Estados son responsables de todos sus actos que afecten a los derechos humanos de los ciudadanos y los no ciudadanos, incluidos los refugiados, los solicitantes de asilo, los trabajadores migratorios y los apátridas que se encuentren en su territorio o bajo su control efectivo, incluso cuando estén fuera del territorio¹⁴.

7. Además, en su recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer subrayó que proteger los derechos humanos de la mujer en todo momento, promover la igualdad sustantiva entre los géneros antes, durante y después de un conflicto y garantizar que las distintas experiencias de las mujeres se integren plenamente en todos los procesos de establecimiento y consolidación de la paz y reconstrucción constituyen objetivos importantes de la Convención¹⁵. En la misma recomendación, el Comité también instó a los Estados a proporcionar protección y asistencia a las mujeres y las niñas desplazadas internas y refugiadas, en particular amparándolas frente a la violencia de género, y a garantizar la disponibilidad de actividades educativas, de generación de ingresos y de formación profesional, y recomendó a los Estados partes que garantizaran los servicios de atención de la salud sexual y reproductiva, incluidos los anticonceptivos de emergencia, servicios de aborto sin riesgo y servicios de salud materna¹⁶. Asimismo, en su recomendación general núm. 33 (2015), el Comité reiteró que el derecho de acceso a la justicia es esencial para la realización de todos los derechos protegidos en virtud de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y que ese derecho es pluridimensional. Abarca la justiciabilidad, la disponibilidad, el acceso, la buena calidad, el suministro de recursos jurídicos para las víctimas y la rendición de cuentas de los sistemas de justicia. El Comité también mencionó que, de conformidad con los artículos 2 y 15 de la Convención, debe garantizarse a las mujeres, en pie de igualdad, la

⁹ La Alianza con Ellas; la Coalition for Genocide Response; la Commonwealth Human Rights Initiative, la Vanuatu Human Rights Coalition, Homes of Hope Fiji y Pacificwin Pacific; el Centro de Derechos Reproductivos y la International Federation of Gynecology and Obstetrics; Edge Effect; el Global Justice Center; la International Planned Parenthood Federation (western hemisphere region); Kailasa Nation; Plan International; Rutgers, la Asociación Sueca para la Educación Sexual, FN Forbundet, la International Planned Parenthood Federation y la Countdown to 2030 Initiative; Save the Children International; Women Enabled y Zanaan Wanaan.

¹⁰ Comunicación de la Shreemati Nathibai Damodar Thackersey (SNDT) Women's University.

¹¹ Para ver la lista completa de comunicaciones, véanse los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), que pueden consultarse en www.ohchr.org/SP/Issues/Women/WRGS/Pages/Reports.aspx.

¹² Resoluciones 45/29 y 39/26 del Consejo de Derechos Humanos.

¹³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 14 (2000), párrs. 40, 47 y 65; Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36 (2018), párr. 64; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 28 (2010), párr. 11; y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 30 (2013), párr. 2.

¹⁴ Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 28 (2010), párr. 12.

¹⁵ *Ibid.*, recomendación general núm. 30 (2013), párr. 2.

¹⁶ *Ibid.*, párrs. 57 d) y 52 c).

disponibilidad y el acceso a mecanismos y recursos de rendición de cuentas en virtud del derecho penal, administrativo, social y laboral respecto de todas las violaciones de los derechos humanos¹⁷.

8. El derecho internacional humanitario, que se aplica en situaciones de conflicto armado, contiene una serie de obligaciones jurídicas derivadas de los Convenios de Ginebra, los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra y el derecho internacional humanitario consuetudinario. Como mínimo, los Estados y las partes en conflicto tienen la obligación de brindar protección a las niñas y las mujeres contra la violencia, la agresión sexual y la prostitución forzada y prestar una atención especial a las mujeres embarazadas y a las madres de niños de corta edad en lo referente al suministro de alimentos, ropa, asistencia médica, evacuación y transporte¹⁸. Asimismo, esta atención deberá prestarse sin ningún tipo de discriminación. El derecho humanitario pone de relieve también que se han de respetar en todo momento las necesidades específicas de las mujeres, incluida la protección contra todas las formas de violencia sexual¹⁹.

9. En el contexto de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1325 (2000), reiteró la necesidad de aplicar plenamente el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos que protege los derechos de las mujeres y las niñas durante los conflictos y después de ellos. En concreto, exhortó a las partes en un conflicto armado a que respetaran plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y a la protección de las mujeres y niñas, en particular la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. El Consejo de Seguridad subrayó posteriormente la necesidad de facilitar el acceso a toda la gama de servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los relativos a los embarazos resultantes de violaciones²⁰, e instó a los Estados a que prestaran servicios no discriminatorios y completos de salud, incluida la salud sexual y reproductiva²¹.

III. Cuestiones de derechos humanos de las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias

10. El presente informe se centra en cinco ejemplos ilustrativos de las cuestiones de derechos humanos a las que se enfrentan las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias, porque sus causas y consecuencias son particularmente notables. Se han seleccionado esos ejemplos porque existen datos e investigaciones sólidos que permiten realizar un análisis más completo con base empírica.

A. Violencia de género

11. En las situaciones humanitarias, pueden verse afectadas las dinámicas de género y agravarse las desigualdades, lo que alimenta y multiplica los riesgos de violencia de género, como la violencia sexual, la trata de personas, los embarazos forzados, el matrimonio infantil y el matrimonio forzado, y la violencia infligida por la pareja, a los que se enfrentan las mujeres y las niñas en esas situaciones²². En 2015, se calculó que más del 70 % de las mujeres y las niñas en contextos humanitarios han sufrido diferentes formas de violencia de género,

¹⁷ *Ibid.*, recomendación general núm. 33 (2015), párrs. 38, 47 y 52.

¹⁸ Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra, arts. 16 a 18, 21 a 23, 38, 50, 89, 91 y 127; Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales, arts. 8 a), 70, párr. 1, y 76, párr. 2; y Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Base de Datos sobre Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, norma 134, que puede consultarse en <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/spa/docindex/home>.

¹⁹ Véase CICR, Base de Datos sobre Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, norma 119 y comentario de la norma 93.

²⁰ Resolución 2122 (2013) del Consejo de Seguridad.

²¹ Resolución 2106 (2013) del Consejo de Seguridad, párr. 19.

²² A/HRC/39/26, párr. 30.

frente al 35 % de las mujeres a nivel mundial²³. Aunque los datos sobre la prevalencia de los distintos tipos de violencia de género son limitados, las investigaciones indican que aproximadamente 1 de cada 5 mujeres refugiadas o desplazadas que se encuentran en contextos humanitarios complejos ha sufrido violencia sexual²⁴. Asimismo, cada vez más pruebas demuestran la preocupante tendencia de las partes en conflicto a emplear la violencia sexual como táctica para humillar a la población o romper el tejido social a fin de promover sus objetivos estratégicos, entre ellos el de controlar territorios y recursos naturales disputados²⁵.

12. La violencia de género tiene efectos importantes y duraderos en la salud, incluidos la salud sexual y reproductiva, la salud mental y el bienestar económico, de las mujeres y las niñas, así como de sus familias y comunidades. A pesar de que las repercusiones de estas realidades son inmediatas, de largo plazo y en gran medida evitables, no se tratan con urgencia las necesidades, prioridades y capacidades específicas para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia²⁶. Como resultado de esto, las mujeres y las niñas se enfrentan a un mayor riesgo de infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH, embarazos no deseados o no planeados, abortos en condiciones de riesgo, y mortalidad y morbilidad maternas.

13. Como se detalló en un informe anterior, sobre el matrimonio infantil, precoz y forzado en las situaciones humanitarias, entre las causas de estas prácticas se encuentran el aumento de la violencia, preocupaciones relacionadas con la protección, la inseguridad económica y la pobreza. En particular, como consecuencia de las presiones financieras y la inseguridad alimentaria, el matrimonio infantil puede ser utilizado como una forma de aliviar la carga económica de las familias y permitir hacer frente a las dificultades financieras que afrontan los refugiados, o puede ser una estrategia de supervivencia, a falta de alternativas viables²⁷.

14. La violencia de género no se produce en el vacío, sino que está ligada a factores de seguridad más amplios, muchos de los cuales se han visto exacerbados por la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias, como las penurias económicas, las tensiones sociales, la impunidad y la debilidad de las instituciones²⁸. La pandemia de COVID-19 y las medidas de confinamiento conexas no solo han provocado un mayor riesgo de violencia de género, incluida la violencia sexual y la violencia infligida por la pareja, sino que también han perturbado la disponibilidad y accesibilidad de los servicios para responder a ella en todo el mundo, en particular en los contextos humanitarios. Por ejemplo, durante la pandemia, aumentaron los índices de matrimonio infantil, sobre todo en los países que se encontraban en una situación de fragilidad o conflicto. De los 20 países del mundo que tienen la prevalencia más alta del matrimonio infantil, 18 se consideran frágiles o afectados por conflictos²⁹.

B. Salud, incluidos la salud y los derechos sexuales y reproductivos

15. Numerosos factores limitan la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad de los servicios sanitarios y el disfrute de los determinantes de la salud en las situaciones humanitarias, ya se trate de desastres naturales, conflictos armados o desplazamientos forzados. En 2019, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) estimó que 35 millones de mujeres y niñas en edad de procrear requerían asistencia humanitaria por motivos relacionados con conflictos y desastres naturales³⁰. Para las mujeres y niñas que viven en esas circunstancias, los riesgos para su salud, bienestar y derechos, incluso en relación con la salud sexual y reproductiva, son decididamente más pronunciados,

²³ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Global Humanitarian Overview 2021*, pág. 49.

²⁴ Véase Organización Mundial de la Salud, “Gender-based violence in health emergencies”.

²⁵ S/2021/312, párrs. 4 y 5, y S/2021/827, párr. 37.

²⁶ Véase el [comunicado de prensa conjunto sobre los derechos y la agencia de las mujeres y las niñas en la acción humanitaria](#) (2019).

²⁷ A/HRC/41/19, párr. 14.

²⁸ S/2021/312, párr. 6.

²⁹ S/2021/827, párr. 41.

³⁰ Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), *Humanitarian Action 2019 Overview*, 2019, pág. 3.

en particular para aquellas que han sufrido violencia de género. Se enfrentan a riesgos mucho mayores de mortalidad y morbilidad maternas, debido al colapso de los sistemas de salud, los costos prohibitivos de los servicios, la falta de información y de poder de decisión, la falta de privacidad, la inseguridad, las restricciones a la circulación y el temor a sufrir nuevos actos de violencia si buscan atención médica³¹. Como resultado, se estimó en 2019 que el 66 % de todas las muertes maternas se producen en entornos frágiles y suman más de 500 muertes cada día³². Es probable que esta cifra haya aumentado aún más, en particular como resultado de la pandemia de COVID-19 y de conflictos nuevos y prolongados.

16. Incluso cuando se dispone de atención médica, la falta de información y la inseguridad hacen que muchas mujeres y niñas no sepan a qué tipo de servicios sanitarios pueden acceder³³. Como consecuencia, muchas mujeres y niñas embarazadas deben dar a luz sin la asistencia de un profesional de la salud calificado. Los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres y las niñas para acceder a los servicios sanitarios se han visto exacerbados por la pandemia de COVID-19, limitando de hecho el acceso de las mujeres y las niñas a servicios sanitarios esenciales que salvan vidas, incluidos los servicios de salud sexual y reproductiva³⁴.

17. Las formas múltiples e interseccionales de discriminación, en particular las que sufren las niñas en situaciones humanitarias, crean obstáculos adicionales para acceder a los servicios sanitarios, impulsados por la discriminación preexistente, las normas de género perjudiciales y los estereotipos. Por ejemplo, las mujeres y las niñas con discapacidad encuentran mayores barreras para acceder a los servicios de salud sexual y reproductiva y para obtener artículos de higiene menstrual porque la información no suele estar disponible en formatos accesibles, lo que dificulta el acceso a los servicios y la comunicación con los profesionales de la salud³⁵. Además, los estereotipos nocivos, como los que afirman que las mujeres y las niñas con discapacidad solo necesitan servicios relacionados con la discapacidad, pueden conducir a la denegación de servicios de salud sexual y reproductiva, lo que hace que las mujeres y las niñas con discapacidad corran un mayor riesgo de sufrir embarazos no deseados o infecciones de transmisión sexual³⁶.

18. Las normas de género discriminatorias también afectan el disfrute de los determinantes de la salud por parte de las mujeres y las niñas. En las situaciones de inseguridad alimentaria, las normas de género y la falta de conocimiento sobre las necesidades nutricionales de las mujeres y las niñas a menudo significan también que se da prioridad a las necesidades de los hombres y los niños³⁷. La malnutrición puede aumentar los riesgos para la salud de las mujeres y las niñas, incluidos los riesgos de mortalidad y morbilidad maternas.

C. Educación

19. Los conflictos, la inseguridad y los desastres tienen un efecto desproporcionado en el acceso de las niñas a la educación y a un entorno seguro para el aprendizaje³⁸. En esas situaciones, las niñas son las primeras en ser sacadas de la escuela, tanto por motivos de seguridad como por razones económicas, lo que limita su acceso a la educación y aumenta su riesgo de matrimonio infantil, precoz y forzado. Casi el 90 % de las niñas afectadas por conflictos y desplazamientos forzados tienen más probabilidades de no cursar enseñanza secundaria que sus coetáneas que viven en situaciones no humanitarias. Las niñas tienen 2,5 veces más probabilidades que los niños de no estar escolarizadas en situaciones de conflicto³⁹. La pandemia de COVID-19 ha exacerbado aún más una situación ya de por sí

³¹ A/HRC/39/26, párr. 45.

³² UNFPA, *Humanitarian Action 2019 Overview*, 2019, pág. 3.

³³ Comunicaciones de la Alianza Con Ellas y la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Comunicaciones de Serbia y de Women Enabled.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Comunicaciones de la Alianza Con Ellas y Save the Children International.

³⁸ Comunicaciones de El Salvador, Irlanda y Malasia; y de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala, la Defensoría del Pueblo de la Nación de Argentina, Plan International y Save the Children International.

³⁹ A/72/218, párr. 49.

grave. Para las niñas que viven en campos de refugiados o las desplazadas internas, que ya están en desventaja, el cierre de escuelas ha sido devastador⁴⁰.

20. Aunque en muchos contextos humanitarios formalizados las escuelas primarias y secundarias funcionan, las adolescentes suelen enfrentarse a obstáculos adicionales para acceder a la educación, como el pago de matrículas escolares, la falta de productos de higiene menstrual y las largas distancias que deben recorrer para llegar a la escuela. Las niñas casadas o embarazadas se enfrentan a capas adicionales de discriminación, incluso cuando no se las saca de la escuela⁴¹. Además, entre 2015 y 2019, en al menos 21 países, las niñas fueron objetivo directo o estuvieron más expuestas a riesgos, como los ataques en las escuelas y sus alrededores, debido a su género⁴². Los ataques a las escuelas de niñas se dirigen a menudo a las niñas que se salen de las normas y expectativas de género restrictivas. Asimismo, las normas de género nocivas que provocan la interrupción del acceso de las niñas a la educación en contextos humanitarios suelen reflejar la desigualdad y la discriminación de género que sufren las niñas independientemente de las crisis⁴³.

D. Seguridad económica

21. La discriminación por razón de género que sufren las mujeres a la hora de controlar y acceder a los recursos productivos y financieros, agravada por los estereotipos de género discriminatorios y la carga desproporcionada que supone el trabajo de cuidados no remunerado, socava la capacidad de las mujeres y las niñas para crear y mantener medios de vida resilientes antes, durante y después de las crisis.

22. Por ejemplo, es menos frecuente que las agricultoras se animen a adoptar una agricultura climáticamente inteligente, ya que tienen un acceso limitado a los recursos productivos y financieros pertinentes, a la información y a la tecnología⁴⁴, lo que las hace más vulnerables a las crisis relacionadas con el clima. Las restricciones a la circulación relacionadas con la pandemia de COVID-19 afectan especialmente a las refugiadas y desplazadas debido a que su subsistencia depende de las actividades del sector informal⁴⁵, en ámbitos económicos que a menudo no están alcanzados por las medidas de protección social. Debido a la escasez de recursos y oportunidades, algunas mujeres y niñas pueden recurrir a las relaciones sexuales transaccionales como estrategia para sobrevivir, para mantenerse a sí mismas y a sus familias⁴⁶.

23. Cuando las medidas de respuesta a las crisis humanitarias y recuperación posterior no tienen en cuenta el género, tienden a mantener o agravar las situaciones preexistentes de desigualdad de género y de inseguridad económica de las mujeres. Por ejemplo, aunque la generación de empleo es una prioridad principal para construir una economía sostenible posterior a un conflicto, las iniciativas destinadas al sector estructurado suelen obviar a las mujeres, ya que suelen centrarse en las oportunidades económicas para los hombres desmovilizados⁴⁷. En diversas situaciones de conflicto, las iniciativas de recuperación económica para las mujeres se limitan casi únicamente a microcréditos o microempresas, mientras que los proyectos de reconstrucción a gran escala están dominados por los hombres y es a ellos a quienes benefician de forma abrumadora⁴⁸. Del mismo modo, el acceso equitativo a la propiedad resulta especialmente fundamental en las situaciones posteriores a

⁴⁰ Plan International, *Living under lockdown: Girls and COVID-19*, 2020.

⁴¹ Comunicación de Save the Children International.

⁴² Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia, *Mind the Gap: The State of Girls' Education in Crisis and Conflict*, 2021, pág. 12.

⁴³ Comunicación de Save the Children International.

⁴⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Women's leadership and gender equality in climate action and disaster risk reduction in Africa*, 2021, pág. 3.

⁴⁵ International Rescue Committee, *What happened? How the Humanitarian Response to COVID-19 Failed to Protect Women and Girls*, 2020, pág. 4.

⁴⁶ Comunicaciones de la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, la Commonwealth Human Rights Initiative y otros.

⁴⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 33 (2015), párr. 49.

⁴⁸ S/2020/946, párr. 58.

conflictos, dado que la vivienda y la tierra pueden ser esenciales para las iniciativas de recuperación⁴⁹. La discriminación contra las mujeres en el acceso a la propiedad es especialmente perjudicial en las situaciones de posconflicto, sobre todo cuando las desplazadas que han perdido a parientes de género masculino regresan a su tierra y descubren que no cuentan con ningún título de propiedad y, en consecuencia, que no tienen vivienda ni medios de vida.

E. Acceso a la justicia

24. El acceso a la justicia es fundamental para la protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas. En contextos humanitarios, las mujeres y las niñas suelen enfrentarse a obstáculos y desafíos adicionales a la hora de procurar justicia y reparación de los daños sufridos. Como se señaló anteriormente, esto se debe en muchos casos a la discriminación preexistente, al colapso de las infraestructuras y la prestación de servicios y al debilitamiento de los sistemas jurídicos y judiciales formales. Otros obstáculos que dificultan el acceso de las mujeres y las niñas a diversos mecanismos de rendición de cuentas más allá de los procedimientos judiciales son: el analfabetismo, la falta de conocimiento de las leyes y los derechos, la corrupción, el limitado poder de decisión, la falta de entornos privados y confidenciales, el encontrarse en una situación de desplazamiento forzado, y el hecho de ser una mujer cabeza de familia. Las formas interseccionales de discriminación contra las mujeres y las niñas también afectan la medida en que estas pueden denunciar las violaciones de sus derechos humanos y acceder a la atención, el apoyo y los recursos efectivos⁵⁰.

25. La falta de libertad de circulación también supone un gran obstáculo para que las mujeres y las niñas en entornos humanitarios puedan acceder a los mecanismos de rendición de cuentas o denunciar las violaciones de los derechos humanos⁵¹. Las mujeres y niñas refugiadas y desplazadas internas que están sometidas a restricciones a la circulación o que viven en zonas remotas o marginadas pueden tener especial dificultad para acceder físicamente a los servicios de justicia. Para las mujeres y niñas que tienen que desplazarse para denunciar delitos o acudir a los tribunales, los costos de transporte y del tiempo que dejan de dedicar a sus responsabilidades económicas, domésticas y de cuidado pueden ser prohibitivos⁵².

26. Según una serie de estudios, las mujeres y las niñas víctimas de la violencia de género, en particular, se enfrentan a grandes dificultades para acceder a la justicia debido al estigma y a la cultura del silencio en torno a esas violaciones. Otros obstáculos que encuentran son la falta de comisarías, servicios jurídicos, tribunales y profesionales de la justicia accesibles y con recursos suficientes, así como el desconocimiento de los idiomas locales. Además, las demoras en la recopilación de pruebas por parte de la policía o los prestadores de servicios sanitarios y la mala documentación de las pruebas pueden imposibilitar que las víctimas presenten denuncias ante la policía u otras autoridades y que se investiguen esos asuntos⁵³. En algunos contextos humanitarios, todavía no hay hogares de acogida para las mujeres que sufren violencia, lo que actúa como elemento disuasorio para la presentación de denuncias, ya que las supervivientes no tienen un lugar donde refugiarse después de haber iniciado acciones judiciales⁵⁴.

27. Las mujeres y las niñas también pueden dudar en denunciar los incidentes de violencia porque les preocupa su condición jurídica en un país extranjero o porque dependen económica y socialmente de sus maridos u otros familiares. El precario estatuto jurídico de las refugiadas puede significar que tienen muy pocos canales para acceder a los mecanismos de rendición de cuentas disponibles a fin de denunciar que se han vulnerado sus derechos.

⁴⁹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 16 1) h).

⁵⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 33 (2015), párr. 10.

⁵¹ Comunicaciones de Malasia y de Plan International.

⁵² Gender-Based Violence Area of Responsibility (Adult Global Protection Cluster), *GBV AoR HELPDESK: Gender Based Violence in Emergencies*, 2020, pág. 15.

⁵³ Comunicaciones de Colombia, El Salvador, el Iraq, Malasia, Nepal y Serbia.

⁵⁴ Comunicación de Zannan Wannan.

Por ese motivo, en muchos casos, los incidentes quedan sin resolver o se resuelven discretamente a nivel comunitario sin que se denuncien a las autoridades competentes para su reparación⁵⁵.

IV. Enfoque integral respecto de la promoción, la protección y el respeto del pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias

28. Un enfoque integral respecto de la promoción, la protección y el respeto del pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias implica la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos en todas las intervenciones a lo largo del ciclo de programación humanitaria. El enfoque basado en los derechos humanos determina quiénes son los titulares de derechos y en qué consisten esos derechos, y quiénes son los responsables de hacerlos efectivos y cuáles son sus obligaciones, a fin de fortalecer la capacidad de los primeros para llevar adelante sus reivindicaciones y la capacidad de los segundos para cumplir sus obligaciones⁵⁶.

29. Debido al desmoronamiento de las infraestructuras, en los contextos humanitarios pueden asumir responsabilidades muchos otros actores además de los Estados, como los proveedores de servicios que trabajan a nivel nacional, las organizaciones internacionales y el sector privado. Con frecuencia, cuando se presenta una emergencia y durante la emergencia, distintos organismos de las Naciones Unidas, donantes y organizaciones internacionales y nacionales de la sociedad civil colaboran para subsanar las deficiencias y prestar socorro humanitario. Si bien sus responsabilidades en materia de derechos humanos no son las mismas que las de un Estado, hay cuestiones importantes que deben tenerse en cuenta en lo que respecta a las obligaciones de no perjudicar a nadie y cumplir con un cierto deber de cuidado⁵⁷. Además, la coordinación entre los actores y entre los diversos sectores es un paso fundamental para asegurar el respeto de los derechos de las mujeres y las niñas.

30. Con un enfoque basado en los derechos humanos se aplican los principios clave de no discriminación e igualdad, participación y empoderamiento, sostenibilidad y asistencia internacional, transparencia y rendición de cuentas en todo el ciclo de programación humanitaria⁵⁸. Un enfoque de ese tipo sitúa en el centro de todas las intervenciones a las poblaciones afectadas, especialmente a las más marginadas y discriminadas o a las que corren un mayor riesgo de quedar atrás, incluidas las mujeres y las niñas, y garantiza su participación significativa en todas las fases de las intervenciones humanitarias.

31. El principio de no discriminación e igualdad significa que todas las mujeres y las niñas disponen de infraestructuras y servicios esenciales, y que estos son accesibles y culturalmente aceptables para ellas, en condiciones de igualdad. Por ejemplo, como se indicó anteriormente, el acceso a iniciativas de generación de ingresos suele ser limitado para las mujeres en contextos humanitarios. Aplicar el principio de no discriminación e igualdad en este caso significa abordar las normas de género que impiden a las mujeres acceder a los programas de reconstrucción económica a gran escala y beneficiarse de ellos. También debe prestarse especial atención a las mujeres y las niñas que presentan un mayor riesgo de quedar rezagadas, como las mujeres y niñas con discapacidad, en relación con las políticas, programas, prácticas y otras actividades relacionadas con la respuesta humanitaria que puedan tener un efecto discriminatorio sobre ellas⁵⁹. Para garantizar que dicha respuesta sea accesible a los más vulnerables, es fundamental el seguimiento y la recopilación de datos desglosados por diferentes factores, como el género, la edad, la etnia, la religión y la ubicación geográfica, entre otros⁶⁰.

⁵⁵ Comunicación de Plan Internacional.

⁵⁶ A/HRC/28/76, párr. 39.

⁵⁷ A/HRC/42/24, párr. 23.

⁵⁸ A/HRC/39/26, párr. 46.

⁵⁹ *Ibid.*, párrs. 47 y 48.

⁶⁰ ACNUDH, *Enfoque de datos basados en derechos humanos: que nadie se quede atrás en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 2018, págs. 7 y 8.

32. La participación y el empoderamiento de diversos grupos de mujeres y niñas y el desarrollo de sus habilidades de liderazgo en las distintas etapas de la programación humanitaria son esenciales para velar por que la respuesta humanitaria sea eficaz y contribuya a que se respeten efectivamente sus derechos humanos. La participación no es solo un derecho en sí misma, sino también un factor que permite poner en práctica otros derechos. Es fundamental para asegurar que el diseño, la ejecución y el seguimiento de los programas, las políticas y las respuestas humanitarias sean eficaces y tengan impacto⁶¹. La participación de las mujeres y las niñas desde el inicio de una emergencia se traduce en mejores resultados humanitarios y servicios de respuesta. Por ejemplo, la participación activa de las mujeres y las niñas en los comités de los campamentos y en los mecanismos de toma de decisiones y de coordinación puede ayudar a los proveedores de servicios a brindar servicios en una zona accesible y a darlos a conocer⁶². Las mujeres y las niñas también tienen un papel que desempeñar en la vigilancia de la prestación de servicios. En este contexto, es esencial la concienciación y el desarrollo de la capacidad de las mujeres y las niñas para reivindicar sus derechos.

33. Un enfoque integral respecto de la promoción, la protección y el respeto del pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias requiere que se dejen de lado las interpretaciones restrictivas de la rendición de cuentas. Un enfoque de ese tipo puede crear vías para la promoción, el respeto y la protección de todos los derechos humanos de las mujeres y las niñas en todas las etapas del ciclo de programación humanitaria, no solo en respuesta a presuntas violaciones y abusos, desde la valoración hasta la planificación y la elaboración de presupuestos, la ejecución, el seguimiento, la evaluación y la reparación. Un enfoque holístico de la rendición de cuentas también incluye la adopción de un enfoque a largo plazo para fortalecer los sistemas nacionales antes, a lo largo y después de las situaciones humanitarias. Este tipo de rendición de cuentas también exige reconocer la responsabilidad de todos los actores de la comunidad internacional de velar por el respeto y la garantía de los derechos de las mujeres y las niñas⁶³. El principio de la rendición de cuentas garantiza también que los titulares de derechos puedan solicitar reparación cuando los garantes no hayan cumplido sus obligaciones. A la hora de proporcionar acceso a recursos efectivos, deben reconocerse y eliminarse los obstáculos específicos a los que se enfrentan las mujeres y las niñas para obtener justicia. Ello implica establecer procesos confidenciales y no sesgados para recibir y tratar las quejas, así como hacer cambios significativos, por ejemplo en los servicios, en particular reparaciones integrales, transformadoras en materia de género y centradas en la víctima.

34. La transparencia en las políticas, la programación y la coordinación en toda la respuesta humanitaria es fundamental para asegurar una rendición de cuentas efectiva para las mujeres y las niñas. Por ejemplo, en cuanto a la prestación de servicios, las mujeres y las niñas deben comprender claramente quién ofrece qué servicios. En el mismo sentido, el Estado y los proveedores de servicios deben tener una noción común de cómo se coordinan dichos servicios y por qué unos servicios tienen prioridad sobre otros⁶⁴.

35. Un enfoque integral respecto de la promoción, la protección y el respeto del pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias requiere también examinar el alcance de las intervenciones y de la programación, que pueden limitarse a cuestiones específicas como resultado de las condiciones vinculadas a las necesidades de financiación o de programación, a fin de evitar que se consoliden enfoques aislados y se pasen por alto las experiencias de ciertas categorías de mujeres y niñas.

36. El principio de sostenibilidad y asistencia internacional es también un componente importante del enfoque integral respecto de la promoción, la protección y el respeto del pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias. Eso significa que, en tales situaciones, la asistencia internacional debe estar orientada a

⁶¹ Comunicaciones de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; y de la International Planned Parenthood Federation (western hemisphere region).

⁶² UNFPA, *Estándares Mínimos Interagenciales para la Programación sobre Violencia de Género en Emergencias*, 2019, pág. 10.

⁶³ A/HRC/39/26, párr. 55.

⁶⁴ *Ibid.*, párr. 59.

fortalecer los sistemas de infraestructura y prestación de servicios y apoyar los esfuerzos realizados por el Estado para reanudar y mantener plenamente sus responsabilidades fundamentales como garante de derechos. La sostenibilidad de las intervenciones aumentará cuando las mujeres y las niñas participen en la reivindicación de sus derechos y la asuman como propia y cuando se preste apoyo para empoderar a los actores nacionales y locales, en particular a las organizaciones dirigidas por mujeres y las defensoras de los derechos humanos, para que cumplan sus obligaciones. La formación de alianzas sólidas con organizaciones dirigidas por mujeres y el apoyo financiero a esas organizaciones también son fundamentales para prestar eficazmente los servicios y para asegurar su sostenibilidad a largo plazo⁶⁵. En el ámbito de la acción humanitaria, el concepto de “localización”, que pretende trasladar el poder y los recursos a los actores locales y nacionales, en particular a las organizaciones dirigidas por mujeres y a los prestadores de servicios, para que dirijan y ofrezcan la respuesta humanitaria, está estrechamente relacionado con el cumplimiento de este principio⁶⁶. La localización también es fundamental para respaldar los esfuerzos encaminados a superar la brecha entre las actividades humanitarias y las de desarrollo. El papel que desempeñan las organizaciones locales dirigidas por mujeres es de suma importancia para garantizar una respuesta adecuada, eficaz y sostenible a las situaciones humanitarias. Es preciso que las organizaciones dirigidas por mujeres se fortalezcan y participen más en la acción humanitaria, teniendo en cuenta su comprensión contextual y cultural, su acceso a las poblaciones afectadas y su capacidad para influir en las dinámicas sociales y en la transformación a nivel del país y de la comunidad local⁶⁷.

A. Aplicación de un enfoque integral

37. En sus comunicaciones, los Estados informaron sobre iniciativas y prácticas prometedoras relacionadas con la aplicación de algunos elementos de un enfoque integral respecto de la promoción, la protección y el respeto del pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias. México destacó que su programa nacional de derechos humanos para el período comprendido entre 2020 y 2024 establece acciones específicas para garantizar los derechos de los desplazados internos, incluso a través del análisis de género, para identificar, prevenir y atender oportunamente las causas del desplazamiento interno forzado.

38. Algunos interesados destacaron intervenciones sanitarias destinadas específicamente a combatir la discriminación y los obstáculos para acceder a los servicios de salud sexual y reproductiva. En este sentido, existe una prometedora iniciativa conjunta del Ministerio de Salud de Tayikistán, UNFPA-Tayikistán y organizaciones locales de personas con discapacidad para facilitar el acceso de las mujeres con discapacidad a servicios de salud sexual y reproductiva, productos de saneamiento e higiene y apoyo psicosocial en lugares donde esos servicios escasean como consecuencia de la redistribución del personal sanitario para hacer frente a la pandemia de COVID-19⁶⁸.

39. Algunos interesados también informaron sobre la asignación de recursos para el desarrollo de las habilidades de liderazgo y la participación de las mujeres y de las organizaciones dirigidas por mujeres, y sobre la creación de un entorno propicio para fortalecer su papel activo en la respuesta humanitaria y la recuperación⁶⁹. Argentina describió la adopción de medidas encaminadas a aumentar la presencia de las mujeres en la respuesta humanitaria y velar por su participación en los espacios de toma de decisiones relacionados con la preparación, la respuesta y la recuperación ante situaciones humanitarias. Irlanda informó de que está desarrollando una nueva alianza estratégica con el International Rescue Committee para un período de tres años (entre 2022 y 2024), con el objetivo de integrar

⁶⁵ *Ibid.*, párr. 50.

⁶⁶ C. Fabre, “Localising the response: World Humanitarian Summit, putting policy into practice”, serie Commitments into action, París, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, 2017.

⁶⁷ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), “How to promote gender-responsive localization in humanitarian action”, nota orientativa, 2020, pág. 8.

⁶⁸ Comunicación de Women Enabled.

⁶⁹ Comunicaciones de Andorra, Colombia, Mauricio, México y Myanmar; y de la Unión Europea.

plenamente en el ciclo de programación humanitaria tanto el apoyo práctico como el desarrollo de capacidades de las organizaciones locales dirigidas por mujeres. Mauricio destacó su programa comunitario de respuesta a los desastres, mediante el cual se ofrece formación a las mujeres sobre preparación y respuesta para casos de desastre.

40. También Save the Children International hizo hincapié en el fomento de la participación significativa. En cuanto al acceso a las plataformas y espacios de toma de decisiones, la organización ha apoyado la participación de las adolescentes en los debates sobre políticas y rendición de cuentas a nivel internacional, regional y nacional. Esa labor incluye, por ejemplo, el apoyo a la participación de las niñas en los períodos de sesiones anuales de la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, el debate abierto anual del Consejo de Seguridad sobre los niños y los conflictos armados y el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, incluidos los avances en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

41. En varias comunicaciones se informó de prácticas prometedoras para promover la igualdad de género en la educación de calidad, asequible e inclusiva en todos los niveles, y por medio de ella, manteniendo la financiación de la educación en situaciones humanitarias⁷⁰. Plan International describió un proyecto que está llevando a cabo en Malawi para proporcionar educación sobre salud sexual y reproductiva y competencias para la vida a las niñas, con el fin de mejorar su capacidad de decisión y negociación, aumentar su confianza e incrementar el acceso a la información y los servicios en general.

42. Otra práctica prometedora es la creación de espacios seguros para mujeres y niñas. En 2020, el UNFPA apoyó más de 800 espacios seguros exclusivos para mujeres y niñas en entornos humanitarios, donde se proporcionaban servicios e información accesibles y de calidad y se velaba por que las mujeres y las niñas dispusieran de espacios inclusivos en los que pudieran expresar abiertamente sus experiencias y desafíos y se les garantizara la confidencialidad y el apoyo⁷¹. Las observaciones que se reciben periódicamente permiten vigilar cualquier consecuencia perjudicial no deseada de la programación humanitaria, que puede abordarse mediante actividades de mitigación de riesgos y una mayor implicación comunitaria.

43. La Unión Europea informó de que la integración sistemática de un enfoque de género en la ayuda humanitaria es un requisito operacional para que la programación sea de calidad, así como una cuestión de cumplimiento del mandato humanitario de la Unión Europea y del derecho y los compromisos internacionales. Una práctica prometedora en este sentido es el Proyecto de Capacidad de Reserva en Cuestiones de Género, un modelo de asistencia internacional para facilitar y reforzar la capacidad y el liderazgo de las entidades humanitarias y los Gobiernos para emprender y promover la programación con igualdad de género, con el fin de garantizar que, en las acciones humanitarias a nivel mundial, regional y nacional, se tengan en cuenta las distintas necesidades de las poblaciones afectadas. En el marco del proyecto, se destinan asesores de género a las situaciones humanitarias para que apoyen a los coordinadores de asuntos humanitarios, los equipos humanitarios en los países, los organismos de las Naciones Unidas, las entidades responsables de los grupos temáticos, las organizaciones no gubernamentales y los Gobiernos a fin de subsanar las deficiencias críticas abordando estratégicamente las cuestiones de desigualdad de género en las fases de planificación y ejecución de la respuesta humanitaria.

44. Se informó de los esfuerzos realizados para promover el acceso a la justicia y a los mecanismos de rendición de cuentas, incluida la responsabilidad social, en las situaciones humanitarias⁷². Bosnia y Herzegovina indicaron que la fiscalía del cantón de Una-Sana participa activamente en la aplicación de medidas para proteger a las víctimas de la violencia de género en contextos humanitarios, incluso en el desarrollo de los procedimientos operativos estándar para la prevención de la violencia de género y protección contra ella. En su comunicación, Colombia explicó que el Ministerio de Justicia ha diseñado e impartido sesiones de formación para mujeres líderes y defensoras de los derechos humanos a fin de

⁷⁰ Comunicaciones del Reino Unido y de la Unión Europea.

⁷¹ UNFPA, *Humanitarian Action 2021 Overview*, 2020, pág. 13.

⁷² Comunicaciones de Bahrein, Bosnia y Herzegovina, Malasia y Nepal; y de Save the Children International.

informarlas sobre sus derechos humanos y los mecanismos jurídicos disponibles para acceder a la justicia. En Filipinas, la Comisión de Derechos Humanos ha remitido casos de mujeres que han sufrido abusos durante su desplazamiento, en cumplimiento de su función de entidad defensora en materia de género.

45. El Centro de Derechos Reproductivos de Uganda informó sobre un enfoque innovador y prometedor para asegurar la rendición de cuentas por las vulneraciones de la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y las niñas refugiadas y pertenecientes a las comunidades de acogida. El proyecto: a) refuerza la capacidad de los representantes comunitarios para integrar un enfoque basado en los derechos humanos en la prestación de servicios; y b) establece un mecanismo de recopilación, examen y respuesta respecto de los resultados de la vigilancia comunitaria de la salud sexual y reproductiva y de las quejas relacionadas, incluidas las observaciones de los usuarios cuando los servicios de salud sexual y reproductiva no cumplen con las normas de derechos humanos⁷³.

46. Las investigaciones en materia de derechos humanos, incluidas las que llevan a cabo las comisiones de investigación y las misiones de constatación de los hechos establecidas por el Consejo de Derechos Humanos y otros órganos de las Naciones Unidas, constituyen un paso fundamental para garantizar la rendición de cuentas por las violaciones y abusos individuales y para abordar los problemas sistémicos que permiten que persistan tales violaciones y abusos. A través de la documentación y el análisis con perspectiva de género, las investigaciones sobre derechos humanos pueden captar el alcance y las repercusiones de las diversas vulneraciones sufridas por las mujeres y las niñas en situaciones humanitarias, al tiempo que se proporciona un análisis crítico de las tendencias relativas a todo el conjunto de vulneraciones⁷⁴. A este respecto, una valiosa fuente de información es el informe de 2020 de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el acceso a la atención sanitaria de los supervivientes de la violencia sexual relacionada con los conflictos. Habida cuenta de la conclusión del informe de que en Sudán del Sur había, en promedio, un centro de salud por cada 10.000 habitantes, y de que muchos de esos centros no contaban con suficiente personal calificado para tratar a los supervivientes de la violencia sexual, en el informe se recomendaba que el Gobierno aumentara sustancialmente la financiación del sector de la salud pública, reforzando así las capacidades de los centros y de los trabajadores sanitarios y mejorando el acceso a la atención de la salud sexual y reproductiva⁷⁵. Además de abordar la responsabilidad penal de los agresores, el informe se centró en los pasos necesarios para prestar servicios de salud sexual y reproductiva de forma integral y sostenible como una forma importante de garantizar la reparación de los daños sufridos por los supervivientes de la violencia sexual.

47. Diferentes marcos humanitarios hacen hincapié en la centralidad de los derechos humanos y en la integración de enfoques basados en los derechos humanos en la programación⁷⁶. Algunos marcos proporcionan orientación sobre cómo garantizar la rendición de cuentas a la hora de promover, proteger y respetar el pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias. Por ejemplo, el marco operacional del Equipo de Tareas del Comité Permanente entre Organismos sobre Rendición de Cuentas a las Poblaciones Afectadas está diseñado para ayudar a los organismos humanitarios, tanto individual como colectivamente, a encontrar puntos de partida prácticos para mejorar la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas a través de cinco compromisos: liderazgo/gobernanza, transparencia, opinión y queja, y participación⁷⁷.

⁷³ Comunicación del Centro de Derechos Reproductivos y la International Federation of Gynecology and Obstetrics.

⁷⁴ [A/HRC/42/CRP.4](#) y [A/HRC/41/18](#).

⁷⁵ Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur y ACNUDH, “[Access to health for survivors of conflict-related sexual violence in South Sudan](#)”, mayo de 2020, párr. 10.

⁷⁶ Véanse Asociación Esfera, *El Manual Esfera*, 2018; y Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Salud Reproductiva en Situaciones de Crisis, [Inter-Agency Field Manual on Reproductive Health in Humanitarian Settings](#).

⁷⁷ Comité Permanente entre Organismos, “[The Operational Framework, Accountability to Affected Persons, 2013](#)”.

B. Deficiencias en la aplicación de un enfoque integral

1. Deficiencias relacionadas con las pruebas

48. A pesar de que las entidades del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo han demostrado que las mujeres y las niñas se ven afectadas de forma desproporcionada por las situaciones humanitarias, existen deficiencias en la recopilación de datos y en la documentación de la eficacia de las intervenciones encaminadas a promover y proteger los derechos de las mujeres y las niñas. Esas deficiencias hacen difícil evaluar de manera suficientemente detallada el impacto concreto que tienen las situaciones humanitarias en la vida de las mujeres y las niñas. También se observan deficiencias en la documentación de todo el espectro de cuestiones de derechos humanos, más allá de la violencia de género, que afectan a las mujeres y niñas en situaciones humanitarias. La inseguridad propia de las situaciones humanitarias y los patrones sistémicos de discriminación y desigualdad de género, en particular contra las personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas, representan un desafío para la recopilación de datos y la documentación del acceso a los servicios, sobre todo los servicios de salud sexual y reproductiva, así como las violaciones y abusos de los derechos humanos. Los factores que hacen difícil reunir datos adecuados son, entre otros, las dificultades para acceder a todos los segmentos de la sociedad, la escasez de financiación, la falta de garantías de confidencialidad, la falta de confianza, la falta de datos de referencia y la resistencia a fortalecer las metodologías para lograr la coordinación y los enfoques integrados y normalizados⁷⁸.

2. Falta de participación significativa de las mujeres y las niñas en las respuestas humanitarias, incluido el apoyo a las organizaciones dirigidas por mujeres

49. A pesar de que cada vez se realizan mayores esfuerzos y se reconoce más la importancia de la participación y el liderazgo de las mujeres y las niñas en todas las etapas de la respuesta humanitaria, siguen existiendo grandes brechas entre los compromisos y las acciones necesarias para tener un impacto significativo en la vida de las mujeres y las niñas, especialmente las que viven en zonas remotas. La participación significativa de las mujeres en la toma de decisiones, sobre todo en los niveles superiores, sigue siendo limitada en las respuestas a las emergencias tanto repentinas como prolongadas. Se ha observado que la participación y la consulta de las mujeres afectadas en la labor de evaluación de las necesidades suelen aumentar a lo largo de la duración de una respuesta. Sin embargo, esa participación no se ha traducido necesariamente en una implicación activa de las mujeres y las niñas en la toma de decisiones sobre el diseño, las actividades o la gestión de los proyectos. Además, sigue siendo un reto llegar a todas las comunidades afectadas, incluidas las mujeres y las niñas, a menudo debido a la inseguridad, la falta de infraestructuras, la lejanía, las tareas relacionadas con los cuidados, y las normas y percepciones culturales⁷⁹.

50. A pesar de que el aumento del apoyo y los mecanismos de financiación para los agentes locales y nacionales es una prioridad clave para empoderar a las organizaciones dirigidas por mujeres, estas han sido ignoradas en gran medida y siguen teniendo dificultades para obtener recursos, reconocimiento y apoyo⁸⁰. Un obstáculo importante es la escasa financiación de las organizaciones locales dirigidas por mujeres. Desde 2010, menos del 1 % de toda la financiación humanitaria se ha asignado directamente a organizaciones dirigidas por mujeres⁸¹. El acceso limitado a los fondos influye en su tamaño y eficacia. Además, la mayor parte de la financiación que reciben las organizaciones dirigidas por mujeres es a corto plazo, está orientada a la prestación de servicios y está diseñada para responder únicamente a las emergencias, sin apoyo para garantizar la sostenibilidad de los servicios a largo plazo y

⁷⁸ A/HRC/39/26, párr. 57.

⁷⁹ Comité Permanente entre Organismos, *Inter-Agency Humanitarian Evaluation on Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls*, 2020, pág. 20.

⁸⁰ J. Lafrenière y otros, "Introduction: gender, humanitarian action and crisis response", *Gender & Development*, vol. 27, núm. 2 (2019), págs. 187 a 201.

⁸¹ S/2020/946, párr. 91; véase también CARE International, *Time for a Better Bargain: How the Aid System Shortchanges Women and Girls in Crisis*, 2021, pág. 4.

la participación efectiva de las mujeres y las niñas en la coordinación y el liderazgo de la labor humanitaria⁸².

51. Los informes también han demostrado la escasa participación significativa de las organizaciones dirigidas por mujeres en calidad de equipos locales y de respuesta inicial⁸³. Por ejemplo, aunque se confía en las organizaciones locales dirigidas por mujeres para la prestación de servicios, no siempre se las consulta sobre el diseño, la ejecución, la vigilancia o la evaluación de los programas. Si bien se les suele pedir que trabajen en los lugares más inaccesibles, porque a menudo son las únicas que pueden llegar a esos lugares, su experiencia y conocimientos no se tienen en cuenta activamente para el diseño y la ejecución de los programas.

3. Deficiencias en los mecanismos y enfoques de rendición de cuentas

52. Es frecuente la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, tanto judiciales como extrajudiciales, para ofrecer acciones de recurso y reparación por las violaciones de los derechos humanos que sufren las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias. En los pocos casos en que los mecanismos de rendición de cuentas siguen funcionando, su enfoque tiende a centrarse en un concepto restringido de justicia, que se limita a la identificación y el castigo de los autores de un conjunto reducido de delitos, como la violencia sexual, sin tener en cuenta cómo prevenir y erradicar el conjunto de violaciones de derechos humanos que sufren las mujeres y las niñas. Aunque esas formas de rendición de cuentas son muy importantes, es necesario entender la rendición de cuentas más allá de la justicia penal, e incluso más allá de los tribunales. Este enfoque holístico de la rendición de cuentas entraña formas múltiples, participativas y transparentes de vigilancia, examen y supervisión, incluida la disponibilidad de vías administrativas, sociales, políticas y jurídicas para que las mujeres y las niñas reivindiquen sus derechos, garantizando así la rendición de cuentas en todas las etapas del ciclo de programación humanitaria.

53. Como se señaló anteriormente, los órganos de investigación en materia de derechos humanos desempeñan un papel importante en la identificación de las personas que corren mayor riesgo de quedar rezagadas y en el tratamiento de las causas profundas de las violaciones de derechos, en particular de la violencia de género. Hasta ahora, no se ha prestado suficiente atención a cuestiones importantes que afectan a las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias y están relacionadas con sus derechos humanos a la alimentación, la vivienda adecuada, la educación, la salud (en particular, la salud y los derechos sexuales y reproductivos) y la participación en igualdad de condiciones en la vida económica⁸⁴. Para que la respuesta humanitaria tenga el impacto deseado, es clave abordar esas cuestiones como parte de las causas estructurales de la discriminación y la desigualdad por razón de género.

4. Escasez de fondos

54. Como se señaló anteriormente, aunque es evidente que ha habido avances en los marcos normativos y de políticas, estos todavía no se traducen sistemáticamente en medidas concretas que tengan un efecto positivo en la vida de las mujeres y las niñas que necesitan asistencia humanitaria. Existen todavía importantes lagunas en relación con una financiación que tenga en cuenta las cuestiones de género en todos los sectores humanitarios y el compromiso político de aumentar los presupuestos para los grupos excluidos⁸⁵. Aunque la mayoría de los donantes incluyen la cuestión del género en sus políticas, sus fondos no siempre se destinan a proyectos que incorporen un análisis de género adecuado, y son pocos los donantes que realmente vigilan y hacen un seguimiento de cómo se aborda la cuestión del género en los programas que apoyan⁸⁶. Por ejemplo, menos del 1 % de la financiación

⁸² ONU-Mujeres, "How to promote gender-responsive localization in humanitarian action", nota orientativa, 2020, pág. 13.

⁸³ *Ibid.*, págs. 8 y 9.

⁸⁴ A/HRC/48/32, párr. 50.

⁸⁵ A/HRC/39/26, párr. 54.

⁸⁶ DARA, *The Humanitarian Response Index 2011: Addressing the Gender Challenges*, 2011, pág. 23.

humanitaria mundial se destina a respuestas a la violencia de género⁸⁷. Las investigaciones han demostrado que el efecto combinado de los bajos niveles de financiación solicitados y recibidos supone una doble amenaza para los programas humanitarios dirigidos a las necesidades específicas de las mujeres y las niñas⁸⁸. También existe capacidad limitada o falta de voluntad de algunos donantes y Estados para destinar recursos a la prestación de salud y derechos sexuales y reproductivos en todas las etapas de una respuesta humanitaria. En un informe reciente, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas destacó que la escasa prioridad que los Estados otorgaban a los derechos en materia de salud sexual y reproductiva de las mujeres y las niñas se reflejaba en la falta de presupuestos con perspectiva de género y de inversión financiera en ese ámbito, también en el caso de la ayuda extranjera⁸⁹.

5. Necesidades de financiación o de programación

55. La división entre las situaciones humanitarias y las de desarrollo podría perpetuarse debido a la distribución de la financiación o los programas en partidas aisladas, en particular lo que se puede financiar, quién puede financiar qué, a quién y durante cuánto tiempo⁹⁰. Esto repercute en lo que se financia, ya que a menudo se da prioridad a las cuestiones “humanitarias”, mientras que algunas cuestiones como la salud y los derechos sexuales y reproductivos suelen ser consideradas por separado. Esto ha creado divisiones, especialmente entre las intervenciones y la programación humanitaria y de desarrollo, lo que da lugar a que se pasen por alto las experiencias de ciertas categorías de mujeres y niñas. Por ejemplo, los programas contra la violencia de género que facilitan el acceso a servicios integrales de salud sexual y reproductiva para las víctimas de la violencia podrían excluir a aquellas que no hayan acudido a ellos en calidad de víctimas. Los defensores humanitarios y de los derechos humanos piden que se adopten enfoques inclusivos que trasciendan los marcos dicotómicos y sitúen a las mujeres y las niñas en el centro de las respuestas humanitarias⁹¹.

C. Conclusiones y recomendaciones

56. Los Estados tienen las obligaciones jurídicas internacionales de promover, proteger y respetar el pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres y las niñas y de garantizar la rendición de cuentas, incluido el derecho a un recurso efectivo, por las violaciones de los derechos humanos que se produzcan en situaciones humanitarias. Por lo tanto, un enfoque integral respecto de la promoción, la protección y el respeto del pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias requiere que se aplique un enfoque basado en los derechos humanos para el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de cualquier respuesta humanitaria.

57. Aunque los interesados han emprendido iniciativas prometedoras en múltiples situaciones humanitarias, siguen existiendo grandes deficiencias en la promoción, la protección y el respeto del pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres y las niñas. La discriminación preexistente por razón de género agrava la situación y crea obstáculos adicionales para el disfrute de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en los contextos humanitarios. La pandemia de COVID-19 ha empeorado la situación. Como resultado, a las mujeres y a las niñas se les niega un papel significativo en la toma de decisiones en los procesos de respuesta humanitaria que afectan sus vidas y, en consecuencia, las mujeres y las niñas son más vulnerables, entre otras cosas, a más violencia de género, inseguridad económica y restricciones, incluidas las restricciones a su libertad de circulación y participación en la vida política y pública; al acceso a los servicios sanitarios, incluido el disfrute de los servicios de salud sexual y reproductiva;

⁸⁷ CARE, “Women and Girls in Emergencies”, 2018, pág. 16.

⁸⁸ ONU-Mujeres y UNFPA, *Nigeria: Funding for gender equality and the empowerment of women and girls in humanitarian programming*, 2020, pág. 8.

⁸⁹ A/HRC/47/38, párr. 30.

⁹⁰ A/HRC/42/24, párr. 32.

⁹¹ A/HRC/39/26, párr. 39.

al acceso a la justicia y a recursos efectivos, agua potable y saneamiento; y al acceso a la educación y la nutrición.

58. Sobre la base del análisis contenido en el presente informe, se recomienda que los Estados, los organismos de las Naciones Unidas, los agentes humanitarios, los donantes y otras partes interesadas adopten las siguientes medidas:

a) Efectivizar, promover y respetar todas las obligaciones en materia de derechos humanos dimanantes del derecho internacional de los derechos humanos y reforzar la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos en las políticas y programas de preparación y respuesta ante situaciones humanitarias y en los procesos de transición;

b) Adoptar un enfoque integral respecto de la promoción, la protección y el respeto del pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias, entre otras cosas creando conciencia y facilitando el intercambio entre todas las partes interesadas de nuevas prácticas y enfoques prometedores;

c) Asegurar la participación significativa de las mujeres y niñas afectadas en la evaluación del contexto, la identificación y determinación de sus necesidades, las prioridades de financiación y servicios, los procesos para el acceso y la prestación de servicios, y la preparación y respuesta para hacer frente a las crisis;

d) Asegurar la colaboración con organizaciones dirigidas por mujeres en todo el ciclo de programación humanitaria y en todas las etapas de cada respuesta humanitaria;

e) Promover la evaluación de las necesidades humanitarias y las respuestas humanitarias y velar por que ellas se basen en un análisis de género interseccional y en la recopilación y el análisis de datos desglosados por sexo, edad y género;

f) Invertir más en la creación de capacidad para enfoques integrales basados en los derechos y proporcionar recursos financieros más flexibles y predecibles para las organizaciones dirigidas por mujeres, incluidas las defensoras de los derechos humanos que realizan actividades de promoción críticas, prestan servicios de prevención y respuesta y brindan información en las situaciones humanitarias, en particular mecanismos estructurados de financiación para prestar apoyo a dichos servicios;

g) Adoptar y promover un enfoque holístico de la rendición de cuentas y garantizar formas múltiples, participativas y transparentes de vigilancia, examen y supervisión, incluida la disponibilidad de mecanismos de rendición de cuentas administrativos, sociales, políticos y jurídicos de modo que las mujeres y las niñas dispongan de vías para reivindicar sus derechos humanos e interponer recursos efectivos;

h) Proporcionar recursos para fortalecer los enfoques de rendición de cuentas en materia de derechos humanos en las situaciones humanitarias y emprender investigaciones o documentar las formas en que pueden institucionalizarse e integrarse los diferentes tipos de mecanismos de rendición de cuentas necesarios para hacer efectivos los derechos humanos de las mujeres y las niñas;

i) Garantizar y promover la transparencia de las políticas, la programación y la coordinación entre sectores y grupos temáticos en las respuestas humanitarias, por ejemplo, proporcionando información precisa en idiomas y formatos accesibles a todas las personas afectadas por una situación humanitaria, especialmente las mujeres y las niñas.

59. El Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos, incluidas las comisiones de investigación y las misiones de constatación de los hechos, deben prestar atención en su labor a toda la gama de derechos humanos de las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias. Para ello, deben analizar de forma más coherente las causas profundas de la discriminación y la desigualdad por razón de género que preceden a una situación de conflicto y que contribuyen a aumentar la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas en las situaciones humanitarias, considerando a las mujeres y las niñas en toda su

diversidad, y traducir ese análisis en recomendaciones específicas y orientadas a la acción dirigidas a todos los interesados a fin de dar forma a las respuestas humanitarias e identificar las posibles deficiencias.
