



NOTA DE ORIENTACIÓN

REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

VISIÓN GENERAL

“Las iniciativas bien concebidas relacionadas con la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático que prevén la participación plena y efectiva de las mujeres pueden promover de forma considerable la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres, al tiempo que garantizan el logro de los objetivos en los ámbitos del desarrollo sostenible, la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático”.

Recomendación general núm. 37 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, artículo 7

La desigualdad de género, unida a las crisis climática y ambiental, constituye el mayor reto para el desarrollo sostenible en la actualidad¹. En los últimos veinte años, prácticamente se han duplicado los desastres relacionados con el clima, lo que ha exacerbado las desigualdades nacionales y entre países². La repercusión de las normas, los roles y las relaciones de género en la vida de las personas dentro de una cultura y sociedad dadas es crucial para entender y reducir el riesgo de desastres, ya que la discriminación de género suele limitar el control que tienen las mujeres y las niñas sobre las decisiones que gobiernan sus vidas, así como su acceso a los recursos y las oportunidades. Esto aumenta su exposición a los riesgos, lo que da lugar a que las mujeres y las niñas registren tasas más altas de mortalidad, morbilidad y pérdida de medios de subsistencia durante los desastres.

Al mismo tiempo, el riesgo de desastres limita el avance colectivo hacia la igualdad de género y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los desastres agravan las desigualdades de género predominantes en las sociedades. Prueba de ello es la repercusión desproporcionada que la pandemia de COVID-19 ha tenido en las mujeres y las niñas, cuyo acceso a redes de protección social y planes de estímulo fiscal es limitado, y las cuales soportan una mayor carga de cuidados y trabajo doméstico no remunerados, y tasas más altas de violencia doméstica y de la pareja³.

Las normas y roles de género aumentan también la exposición y la vulnerabilidad de las mujeres frente a los desastres. Las tasas de mortalidad más altas entre las mujeres y las niñas en numerosos desastres recientes se han atribuido a las desigualdades de género, como, entre otras, el acceso limitado de las mujeres a la información y las comunicaciones sobre riesgos, las tasas elevadas de pobreza entre las mujeres, y la distinta exposición a las amenazas debido a los trabajos asignados según el género y su función de cuidadoras. Aunque las mujeres suelen salir peor paradas en lo que respecta a la desigualdad de género, esto no se traduce siempre en peores resultados ante los desastres; de hecho, se registran tasas más altas de mortalidad entre los hombres en ciertos contextos debido a que están sobrerrepresentados en las profesiones relacionadas con las operaciones de rescate⁴.

Básicamente, no se ha prestado atención adecuada a las formas en que la desigualdad de género y el riesgo de desastres se refuerzan mutuamente ni a cómo esta sinergia

ASPECTOS FUNDAMENTALES:

- Los desastres no se experimentan de manera uniforme en el conjunto de la sociedad. Los hombres y las mujeres, y los niños y las niñas, así como las personas con identidad de género diversa, sufren los desastres de manera diferente, aunque vivan en el mismo hogar⁶.
- La vulnerabilidad y exposición al riesgo de desastres que afecta de manera desproporcionada a las mujeres y las niñas es una construcción social, económica y cultural y se puede reducir⁷.
- Para que la gobernanza del riesgo de desastres sea eficaz debe considerar las maneras en que las dinámicas de género influyen en la repercusión de los desastres.
- Cuando se utilicen las capacidades, conocimientos y habilidades de las mujeres en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres, todos saldremos beneficiados.

puede utilizarse con más eficacia para lograr la igualdad de género y reducir el riesgo de desastres.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres describe el enfoque inclusivo de participación de toda la sociedad que se debe adoptar para reducir el riesgo de desastres. Reconoce las diferencias entre las vulnerabilidades que afrontan las mujeres y los hombres durante los desastres, el modo en que la desigualdad existente agrava el riesgo de desastres y el papel indispensable de las mujeres, a menudo infravalorado, en los esfuerzos dirigidos a reducir el riesgo de desastres. El Marco de Sendai insta a la movilización del liderazgo de las mujeres para fomentar la

resiliencia, y reconoce que es necesario que se adopten medidas de creación de capacidad con el fin de empoderar a las mujeres para la preparación ante los desastres y de desarrollar su capacidad para asegurar medios alternativos de vida en situaciones posteriores a estos⁵. Sin embargo, no se está haciendo lo suficiente al respecto.

Es posible acelerar los progresos hacia la consecución de los objetivos de igualdad de género y de prevención y reducción del riesgo de desastres (RRD), que se refuerzan mutuamente, garantizando que las iniciativas de RRD tienen perspectiva de género y promueven y respaldan el empoderamiento y el liderazgo de las mujeres.

LOS DESAFÍOS

1. Las necesidades específicas de las mujeres y las niñas no se priorizan en la reducción del riesgo de desastres

Las mujeres no están representadas adecuadamente en las esferas de liderazgo y adopción de decisiones, lo cual significa que raramente se da prioridad a sus necesidades y a los riesgos que afrontan, como los relacionados con la salud sexual y reproductiva y la violencia de género. A pesar de los efectos de género de la pandemia de COVID-19, de los 225 equipos de tareas sobre COVID-19 formados en 137 países, solo en el 4% se registra paridad de género, mientras que en el 84% predominan los hombres⁸.

2. El conocimiento limitado de la importancia del género en el riesgo de desastres, junto con la falta de datos desglosados suficientes, da pie a que la adopción de decisiones y las prioridades no se basen en pruebas sólidas

La insuficiencia de datos desglosados por sexo, edad y discapacidad sigue representando un obstáculo considerable para entender y analizar la diferencia en los efectos, y formular programas de reducción del riesgo de desastres con perspectiva de género y más inclusivos. Los datos pertinentes para las necesidades de RRD deben entenderse en sentido más amplio con el fin de incluir la información sobre la desigualdad de género existente; la información económica para la recuperación, y los datos sobre el alcance de la participación, el empoderamiento y las funciones de liderazgo de las mujeres.

3. La desigualdad de género se ve exacerbada por la falta de análisis de género en la gestión del riesgo climático y de desastres

La falta de análisis de género sólidos que fundamenten los enfoques de gestión del riesgo climático y de desastres supone que, a menudo, las estrategias y políticas pueden agravar involuntariamente las desigualdades de género, por ejemplo, al aumentarse la carga de cuidados no remunerados que sobrellevan las mujeres.

4. Las inversiones en reducción del riesgo de desastres dejan a las mujeres atrás

Es necesario ampliar radicalmente las inversiones en desarrollo que tengan en cuenta los riesgos. Sin embargo, es frecuente que los beneficios de las inversiones existentes no lleguen a las mujeres ni a otros grupos marginados. Las mujeres tienen activos que suelen correr un mayor riesgo de perderse durante los desastres, como ganado menor, huertos, artesanía y joyas. En el seno del hogar, también es más probable que estos activos se vendan para financiar la recuperación, lo que afianza aún más las desventajas económicas de las mujeres e influye en su resiliencia frente a desastres futuros⁹.

1 "El logro de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas en el contexto de las políticas y programas relativos al cambio climático, el medio ambiente y la reducción del riesgo de desastres", Informe del Secretario General, E/CN.6/2022/3

2 "Nota de orientación: Reducción del riesgo de desastres y cambio climático", UNDRR 2021

3 "Learning from COVID-19 to strengthen gender-responsive disaster risk reduction", UNDRR 2021

4 <https://www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/publication/gender-dynamics-of-disaster-risk-and-resilience>

5 Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

6 <https://www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/publication/gender-dynamics-of-disaster-risk-and-resilience>

7 "Hacia la igualdad de género y el liderazgo de las mujeres para la resiliencia ante el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe", Consulta Regional previa al sexagésimo sexto período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de las Mujeres

8 Rastreador Global de Respuestas de Género a la COVID-19 de ONU-Mujeres y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

9. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35202/Gender-Dimensions-of-Disaster-Risk-and-Resilience-Existing-Evidence.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

RECOMENDACIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS

1. Afrontar la desigualdad estructural de género como factor impulsor subyacente del riesgo a través de las leyes, políticas y programas, y de la gobernanza de la RRD

- Incluir la igualdad de género y la no discriminación como objetivos de las políticas en las leyes, políticas y programas sobre clima, medio ambiente y gestión del riesgo de desastres.
- Se deben formular políticas y normas nacionales y locales para fomentar la capacidad de reducción de múltiples riesgos a largo plazo. En la fase de recuperación de un desastre, es preciso entender el principio de “reconstruir mejor” como una oportunidad para reducir el riesgo de desastres, y también para afrontar y transformar las desigualdades subyacentes. El establecimiento y la mejora de mecanismos de seguimiento y evaluación locales y nacionales para medir el desempeño nacional de las iniciativas con perspectiva de género a la hora de implementar el Marco de Sendai ayudará a medir los progresos.
- Institucionalizar la representación y participación significativa de las mujeres y sus organizaciones en las instituciones de gobernanza en materia de clima, medio ambiente y riesgo de desastres. Aunque la paridad de género no garantiza una programación con perspectiva de género, la participación de una masa crítica de mujeres entre la plantilla y los órganos directivos y rectores es un factor propicio importante a tal fin.
- Garantizar que toda la información sobre el riesgo, incluidas las alertas tempranas, sea inclusiva y accesible para todas las personas, y tenga en cuenta los impactos en aras de una mejor comprensión. Las comunidades deben disfrutar de un acceso sencillo a la información sobre los riesgos de desastres, los efectos asociados y el costo de la inacción, a fin de que aprecien mejor la repercusión de sus acciones.
- La incorporación de una perspectiva de género a la RRD no debe tener lugar solo en los planos regional o nacional. La planificación urbana debe hacer frente a la desigualdad de género con el fin de promover ciudades más resilientes, seguras e inclusivas.

2. Detectar y eliminar los obstáculos, y promover la presentación de datos sobre desastres desglosados por sexo

- Demostrar la aplicación de los datos desglosados en favor de la planificación inclusiva para cambiar las normas y expectativas en torno a la recopilación, análisis y presentación de datos desglosados por sexo sobre las metas del Marco de Sendai, de forma que esto no se siga considerando como “opcional”, sino “esperado”, y que los presenten la mayoría de los países, no solo unos cuantos.
- Hacer frente a los obstáculos continuos a la disponibilidad de datos de género en cada contexto nacional, incluidos los problemas generalizados de los sistemas, como los vínculos entre los sistemas de recopilación de datos nacionales y subnacionales, y facilitar las inversiones necesarias para que esto sea viable.
- Garantizar que las mujeres lideren los procesos de recopilación y uso de datos desglosados sobre clima y desastres, y que participen en ellos. Consolidar los datos recopilados por una variedad de agentes sobre la reducción del riesgo de desastres y la igualdad de género con el fin de entender mejor los riesgos de desastre, la exposición y la vulnerabilidad, y mejorar la transparencia al facilitar el acceso y el recurso a datos actuales y pertinentes que fundamenten la elaboración de políticas y quien la adopción de decisiones y las inversiones.

3. Entender mejor las causas profundas de la vulnerabilidad y la importancia del género en los riesgos

- Invertir en el examen de las causas profundas de los riesgos de desastre, y la exposición y vulnerabilidad en conexión con el género, analizando las normas, roles, responsabilidades y relaciones de género con el fin de establecer medidas que reduzcan las diferencias de género en relación con el riesgo de desastres. Esto debería incluir datos socioeconómicos cuantitativos y cualitativos como base del análisis de género para planificar una reducción del riesgo de desastres eficaz.
- Reconocer la diversidad y las maneras en que las identidades múltiples y entrecruzadas se superponen para crear el perfil de riesgo único de una persona. Las mujeres y las niñas, las personas con discapacidad, los niños y las personas de edad no forman un grupo homogéneo de “personas vulnerables”.
- Medir los efectos de la programación en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la gobernanza del riesgo de desastres ambientales y relacionados con el cambio climático. Esto mejoraría la información de respuesta a fin de poner de relieve qué funciona y qué no, y ajustar en consecuencia las políticas, la programación, los recursos y la capacidad de implementación con el propósito de que resulten más eficaces para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

4. Aumentar la inversión en gestión del riesgo climático y de desastres con perspectiva de género

- Cumplir las promesas de división equitativa de la financiación climática en favor de medidas de mitigación y adaptación que tengan en cuenta los riesgos. La categorización en función del género y el riesgo, y el seguimiento de los flujos presupuestarios y de gasto permiten entender con más claridad cuánto deberían gastar los países y qué esferas se están priorizando, y medir mejor los enfoques de reducción del riesgo y adaptación con perspectiva de género. Se requieren estrategias de financiación con perspectiva de género para aplicar estrategias de RRD locales y nacionales, planes de adaptación al clima y estrategias de desarrollo que tengan en cuenta los riesgos.
- La protección social sensible a las perturbaciones actúa como vehículo eficaz para la implementación de una variedad de programas de adaptación y reducción del riesgo de desastres. Aunque los programas de protección social adaptativa permiten anticipar eficazmente las perturbaciones y evitar que se conviertan en crisis, menos de la mitad de la población mundial está cubierta por al menos una prestación de protección social¹⁰. Tales iniciativas deben ser universales, a la luz de la necesidad de hacer frente a las deficiencias de protección social en el sector informal que suelen aumentar las vulnerabilidades que afrontan las mujeres, ya que normalmente se encuentran sobrerrepresentadas en la economía informal.
- Es necesario que las inversiones en sistemas de infraestructura resilientes se fundamenten en evaluaciones de género y del riesgo exhaustivas para garantizar que no creen o exacerben desigualdades de género y riesgos futuros.
- Es necesario que los análisis del riesgo climático y de desastres tengan más en cuenta los riesgos sistémicos y no equitativos, los efectos en cadena, y los efectos a medio y largo plazo de los distintos escenarios climáticos. El análisis de la relación costo-beneficio debe integrar un análisis de género en las proyecciones de costos de los efectos de desastres futuros, y así reconocer la carga de cuidados no remunerados o insuficientemente remunerados que sobrellevan las mujeres de manera desproporcionada.
- Invertir recursos para reforzar las capacidades de reducción del riesgo de desastres con perspectiva de género y mejorar la colaboración entre las diversas partes interesadas en todos los sectores a escala local y nacional. Debería ponerse un porcentaje superior de recursos directamente a disposición de las organizaciones comunitarias de mujeres con el objeto de apoyar el papel de las mujeres como agentes del cambio.

5. Fortalecer la resiliencia y el empoderamiento económicos de las mujeres

- Las políticas deben valorar, recompensar, reducir y redistribuir los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados, y reconocer las formas en que este tipo de trabajo aumenta durante los desastres; además, las personas que lo realizan deberían participar en los diálogos sobre políticas.
- Movilizar y sostener los recursos financieros; promover el trabajo decente; asegurar los derechos de propiedad y sobre la tierra; garantizar el acceso a la educación y la capacitación, y apoyar el desarrollo tecnológico y digital en favor de la resiliencia de las mujeres frente a los desastres.
- La promoción y participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, en particular en los campos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, donde todavía se registran brechas significativas en materia de paridad de género, ayudará asimismo a respaldar la diversidad del liderazgo en la reducción del riesgo de desastres.
- Es necesario que los mecanismos de protección social y los planes de estímulo financiero incluyan a las microempresas y pequeñas y medianas empresas dirigidas por mujeres.
- La financiación del riesgo de desastres, los seguros y los fondos contra el cambio climático deben tener perspectiva de género y ser accesibles para las mujeres.
- Los planes de estímulo tras la COVID-19 deben catalizar un crecimiento económico más verde, eliminar los subsidios a los combustibles fósiles, evitar la desregulación ambiental y hacer frente a los principales factores impulsores del riesgo de desastres.
- La protección social actúa como vehículo eficaz para la implementación de una variedad de programas de adaptación y reducción del riesgo de desastres. Tales iniciativas deberían ser universales y sensibles a las perturbaciones para reducir las vulnerabilidades, proteger los ingresos y actuar como mecanismos para el socorro básico posterior.
- Para mejorar las medidas preventivas y anticipatorias es necesario ampliar los instrumentos de financiación y los mecanismos de financiación en capas.
- Se deben aprovechar las alianzas con el sector privado para desarrollar conjuntamente instrumentos financieros, lo que incluye la gestión del riesgo residual, p. ej., a través de bonos, productos de seguros y otros mecanismos de financiación para imprevistos. Los incentivos y mecanismos regulatorios deben catalizar la acción y acelerar las vías de inversión como parte de la transición a economías resilientes y con bajas emisiones de carbono.

6. Promover y apoyar la participación y el liderazgo equitativos y plenos de las mujeres en la reducción del riesgo de desastres en todos los niveles

- Fomentar el empoderamiento económico de las mujeres en las zonas rurales, así como su acceso a los recursos productivos y el control de estos, con el fin de facilitar su participación en la producción sostenible de alimentos y proporcionar resiliencia contra los riesgos climáticos y de desastres.
- Garantizar que las mujeres participen en el diseño, gestión, dotación e implementación de las políticas, planes y programas de reducción del riesgo de desastres con perspectiva de género.
- Reconocer las capacidades, competencias y conocimientos diversos de las mujeres, y asegurar que reciben apoyo e inversión.
- Fortalecer la resiliencia de las mujeres y las niñas frente al riesgo climático y de desastres mediante la financiación y provisión de infraestructuras sostenibles; la aceleración del acceso a energías renovables descentralizadas y combustibles seguros, y un mayor acceso a los servicios públicos, la protección social y las redes de seguridad social adaptativas, así como al trabajo decente para las mujeres.

¹⁰ https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_842103/lang-es/index.htm