

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 de América Latina y el Caribe previa al sexagésimo sexto período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer - Tema prioritario *“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”*



Documento de referencia para la Sesión especial de Consulta Regional de América Latina y el Caribe, previa al sexagésimo sexto período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW66), en el marco de la 62ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Esta tendrá lugar los días 26 y 27 de enero de 2022. La consulta es organizada por la Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Dirección general: Jennifer Guralnick, Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, por sus siglas en inglés)

Autoras: Daniela Beltrame y María del Pilar Medina, consultoras de UNDRR, asesoras en género y reducción del riesgo de desastres

En el documento se han integrado los aportes de Cecilia Alemany, Ana Grace Cabrera, Kyana Bowen, Riina Haavisto, Diego Martino, Lili Ilieva y Bárbara Ortiz de ONU Mujeres

Se agradecen los aportes realizados por las organizaciones feministas, de mujeres y de la sociedad civil, las participantes de la Red de América Latina y el Caribe de Mujeres para la Reducción de Riesgo de Desastres y todas las personas que han contribuido su tiempo y conocimientos a través de las consultas realizadas durante los meses de noviembre y diciembre de 2021. A todas ellas se les reconoce y agradece por sus valiosos aportes.

El contenido y la información de esta publicación pueden ser utilizados siempre que se cite la fuente.

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a las autoras y no necesariamente representan las opiniones de UNDRR, ONU Mujeres o de los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

TABLA DE CONTENIDOS

| | |
|---|----|
| SIGLAS | 4 |
| INTRODUCCIÓN | 6 |
| ANTECEDENTES | 7 |
| Manifestaciones del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe | 9 |
| Las desigualdades sociales basadas en género como factor de aumento del riesgo de desastres | 10 |
| Desigualdades de género y la pandemia de COVID-19 como ejemplo del carácter sistémico del riesgo | 13 |
| AGENDAS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES | 14 |
| Compromisos internacionales en materia de reducción de riesgo de desastres y vinculación con agenda de género | 14 |
| Compromisos internacionales sobre derechos de las mujeres y vinculación con reducción del riesgo de desastres | 18 |
| AVANCES, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DE LA INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE | 20 |
| Prioridad 1: Conocimiento del riesgo de desastres con enfoque de género | 20 |
| Prioridad 2: Gobernanza para la reducción del riesgo de desastres con enfoque de género | 23 |
| Prioridad 3: Inversión en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia con enfoque de género | 25 |
| Prioridad 4: Preparación para la respuesta, la rehabilitación y para reconstruir mejor con enfoque de género | 27 |
| PRINCIPIOS GUÍA Y RECOMENDACIONES PARA LA INTEGRACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES | 28 |
| A. Coordinación intersectorial | 29 |
| B. Derechos humanos e interseccionalidad | 29 |
| C. Reconocimiento, participación y autonomía | 29 |
| D. Integralidad normativa con enfoque de género | 30 |
| E. Estabilidad económico-financiera | 30 |
| F. Localización y progresividad | 30 |
| CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 30 |
| BIBLIOGRAFÍA | 39 |

SIGLAS

| | |
|------------|--|
| ACC | Adaptación al Cambio Climático |
| ALC/LAC | América Latina y el Caribe |
| ARISE | Alianza del Sector Privado para Sociedades Resilientes ante Desastres |
| AVC | Análisis de Vulnerabilidades y Capacidades |
| AOD | Ayuda Oficial al Desarrollo |
| CAD | Comité de Ayuda al Desarrollo |
| CAN | Comunidad Andina de Naciones |
| CAPRADE | Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres |
| CEA | Conferencia de Estadísticas de las Américas |
| CC | Cambio Climático |
| CARICOM | Comunidad del Caribe (por sus siglas en inglés) |
| CDEMA | Agencia Caribeña de Gestión de Emergencias (por sus siglas en inglés) |
| CEA/CEPAL | Conferencia Estadística de las Américas / Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CEDAW | Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (por sus siglas en inglés) |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CEPREDENAC | Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana |
| CREWS | Sistemas de Alerta Temprana y Riesgo Climático (por sus siglas en inglés) |
| CSW | Comisión sobre el Estatus de la Mujer (por sus siglas en inglés) |
| CSW66 | 66º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (por sus siglas en inglés) |
| DIRRD | Día Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres |
| FIC | Fondos de Inversión en el Clima |
| FMAM | Fondo para el Medio Ambiente Mundial |
| FVC | Fondo Verde para el Clima |
| GAR | Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (por sus siglas en inglés) |
| GBV | Violencia Basada en Género (por sus siglas en inglés) |
| GIG | Grupo Interagencial de Género de Naciones Unidas |
| GR-DRR | Reducción del Riesgo de Desastres sensible al género (por sus siglas en inglés) |
| GRRD | Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres |
| GSMA | Asociación Global de Sistemas Móviles (por sus siglas en inglés) |
| ISA REP | Red de Energía del Perú |
| LGBTIQ+ | Lesbianas, Gays, Bisexuales, Intersexuales, Transexuales, Queer |
| MAM | Mecanismos para el Adelanto de la Mujer |
| MERCOSUR | Mercado Común del Sur |

| | |
|-------------|---|
| MHEWS | Sistemas de Alerta Temprana Multi-Amenaza (por sus siglas en inglés) |
| MSRRD | Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| OCHA | Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| OIEWG | Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos de Composición Abierta sobre los Indicadores y la Terminología Relacionados con la Reducción del Riesgo de Desastres (por sus siglas en inglés) |
| OHCHR | Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (por sus siglas en inglés) |
| ONU Mujeres | Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres |
| OSC | Organizaciones de la Sociedad Civil |
| PAR | Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 – 2030 en las Américas |
| PCGIR | Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres |
| PEID | Pequeños Estados Insulares en Desarrollo |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PRGIRD | Plan Regional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres |
| PVR | Estudios de Peligro, Vulnerabilidad y Riesgos |
| RAR | Informe de Evaluación Regional sobre el Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe |
| REDULAC | Red Universitaria de Latinoamérica y el Caribe para la Reducción de Riesgo de Desastres |
| RMAGIR | Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Gestión Integral de Riesgos de Desastres del Mercosur |
| RRD | Reducción del Riesgo de Desastres |
| SADDD | Datos Desagregados por Sexo, Edad y Discapacidad (por sus siglas en inglés) |
| SAT | Sistema de Alerta Temprana |
| SFM | Monitor del Marco de Sendai (por sus siglas en inglés) |
| SICA | Sistema de Integración Centroamericana |
| STAG | Grupo Asesor sobre Ciencia y Tecnología (por sus siglas en inglés) |
| UNCT | Equipos de País de Naciones Unidas (por sus siglas en inglés) |
| UNFPA | Fondo de Población de Naciones Unidas (por sus siglas en inglés) |
| UNDRR | Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (por sus siglas en inglés) |
| UNJS GEWEL | Estudio Conjunto de Naciones Unidas sobre Equidad de Género y Empoderamiento y Liderazgo de Mujeres (por sus siglas en inglés) |
| VBG | Violencia Basada en Género |
| VNU | Voluntarios de las Naciones Unidas |

INTRODUCCIÓN

El impacto de los desastres sobre las personas no es una experiencia homogénea. Factores como el género, la edad, la vida en un ámbito urbano o rural, la pertenencia a un pueblo originario o ser afrodescendiente, el acceso a la educación o mecanismos de protección social influyen considerablemente en sus conocimientos y capacidades para prepararse y responder ante el riesgo de desastres. Esto, a su vez, tiene un impacto en la capacidad que tienen las personas para mitigar su vulnerabilidad ante un eventual desastre, tomar acciones para prevenirlo o prepararse para saber cómo reaccionar en caso de que éste ocurra.

La capacidad que tienen las personas para mitigar su vulnerabilidad ante un eventual desastre, tomar acciones para prevenirlo o prepararse para responder en caso de que ocurra, está relacionada también con su género, edad, pertenencia a un pueblo originario o afrodescendiente, discapacidades y acceso a la educación o mecanismos de protección social. Los impactos de los desastres, por ende, también afectan a las personas de forma heterogénea según los factores señalados.

Esta estrecha relación entre desigualdad, desastres y desarrollo pone de manifiesto la necesidad de formular estrategias de reducción del riesgo de desastres (RRD) que mejoren la resiliencia and riesgos de desastres sin dejar a nadie atrás al responder a las distintas realidades, en particular las de poblaciones en situación de vulnerabilidad (como personas con discapacidad, pueblos indígenas o afrodescendientes, personas migrantes, desplazadas o refugiadas o de comunidades rurales). Las variables sociales, económicas, culturales y ambientales, a las que se suman factores institucionales y políticos, generan desigualdades de género que perjudican a mujeres y niñas, incluyendo limitaciones en su autonomía física, política y económica y barreras de acceso a la toma de decisión. Esto impacta negativamente en su capacidad para enfrentar y recuperarse de los desastres. El diseño y planificación de políticas RRD tiende a asumir las dinámicas de género como dadas, lo que contribuye a perpetuar y profundizar esas desigualdades y barreras.

Si bien en América Latina y el Caribe existen avances alentadores en la lucha por la igualdad de género, incluyendo iniciativas prometedoras para la integración del enfoque de género en la RRD, aún hay un importante camino por recorrer para que sea una práctica sistemática en la región. Está pendiente la construcción de procesos más representativos, justos y equitativos en la RRD que, desde una perspectiva de derechos humanos (DDHH) interseccional, integren el enfoque de género y la autonomía de las mujeres y las niñas para avanzar hacia el desarrollo sostenible.

Este documento de referencia se ha elaborado como parte del proceso de preparación del sexagésimo sexto período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW66, por sus siglas en inglés), que tendrá lugar en marzo de 2022 y cuyo tema principal es *“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”*. En este marco, el documento tiene como objetivo alimentar las discusiones intergubernamentales en el marco de la Consulta Regional de América Latina y el Caribe previa a la realización de la CSW66 en torno a los siguientes puntos:

- Identificar el alcance de la inclusión del enfoque de género y el empoderamiento de las mujeres en el marco de la RRD en la región;
- Analizar el estado de situación, los avances y desafíos en la región sobre:
 - Los conocimientos necesarios para construir políticas y programas que promuevan la igualdad de género y la plena participación y autonomía de las mujeres y las niñas en procesos de desarrollo informados por el riesgo de desastres (incluidos los datos desagregados por sexo);

- Los mecanismos existentes de gobernanza y rendición de cuentas sobre RRD, con vistas a su fortalecimiento integrando enfoque de género;
- El estado de la inversión en políticas, programas y acciones de RRD con enfoque de género y plena participación de las organizaciones de mujeres y feministas; y
- Elaborar principios-guía y recomendaciones orientadas a la acción y basadas en evidencia, a partir de buenas prácticas y lecciones de la región, que contribuyan a alcanzar la igualdad de género y la plena participación y autonomía de todas las mujeres y las niñas.

Para ello, se presentan en primer lugar los antecedentes en materia de RRD en la región, incluyendo manifestaciones del riesgo de desastres, resaltando las desigualdades sociales basadas en género como impulsor del riesgo de desastres. En segundo lugar, tomando como punto de partida el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (MSRRD) y los avances de su implementación en América Latina y el Caribe, se incluye un breve recorrido por las agendas y compromisos en materia de RRD, de derechos de las mujeres y de enfoque de género, resaltando su interrelación. A continuación, se incluye un balance de los avances y desafíos en inclusión del enfoque de género en RRD en la región, a partir de las cuatro prioridades de acción del MSRRD: (i) Comprender el riesgo de desastres, (ii) Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionarlo, (iii) Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia y, (iv) Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción. Finalmente, se presentan los principales hallazgos a manera de conclusiones y, por último, se proponen seis principios-guía que direccionan y agrupan una serie de recomendaciones para avanzar hacia la igualdad de género y la plena autonomía de mujeres y niñas en el contexto de las políticas y programas de RRD en la región.

ANTECEDENTES

De acuerdo con la base de datos y publicaciones estadísticas de CEPAL¹, para mediados del año 2022 América Latina y el Caribe tendrá una población de poco más de 665 millones de personas, de las cuales alrededor de 338 millones (51%) son mujeres. Esta población se localiza principalmente en zonas urbanas (81% en América Latina y 73% en el Caribe) y la proporción entre hombres y mujeres tanto en zonas urbanas como en áreas rurales se mantiene homogénea, siendo mujeres alrededor del 50% de la población. Sin embargo, las condiciones limitantes que mujeres y niñas enfrentan como, por ejemplo, la baja participación en la toma de decisiones familiares y comunitarias, el limitado acceso al manejo de las finanzas familiares y a servicios de bancarización, crédito, o el deficiente acceso a la asistencia sanitaria o a la educación, entre otros, se acentúan en la ruralidad, limitando aún más la capacidad de preparación y respuesta de las mujeres y niñas rurales a los eventos de desastre.²

A esto se suma la situación de pobreza y de pobreza extrema que enfrentan más de 287 millones de personas (46% de la población)³ la cual tiene una causa importante en la falta de autonomía económica de las mujeres y que se agudiza muchas veces en hogares con mayor presencia de niños y niñas.⁴ Después de la crisis económica generada por las medidas de restricción a la movilidad implementadas para controlar la expansión del COVID-19, desde finales de 2020 se inició un periodo de recuperación económica en toda la región. Sin embargo, las mujeres, así como otros grupos históricamente marginados

¹ CEPALSTAT *Base de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL*, consultado enero 5 de 2022.

² Ver: ONU Mujeres *Conozca los datos: Mujeres y niñas rurales*

³ OCHA, *Global Humanitarian Review 2022*, portal web, consultado enero 5 de 2022 (en inglés).

⁴ Según el *Observatorio de Igualdad de Género* de CEPAL en 2019, por cada 100 hombres viviendo en hogares pobres en América Latina, había 112,7 mujeres en similar situación.

continúan enfrentando un acceso desigual al trabajo decente, siendo las mujeres jóvenes un grupo en situación de especial vulnerabilidad.⁵

Otro aspecto relevante es la inseguridad, siendo América Latina y el Caribe una de las regiones con más altos índices de criminalidad del mundo. En el caso de las mujeres, al menos 4.091 mujeres fueron víctimas de feminicidio en 26 países (17 de América Latina y 9 del Caribe) en 2020 según datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL⁶.

Mención aparte merece la violencia que enfrentan las mujeres defensoras ambientales, muchas de ellas vinculadas estrechamente al territorio y a la defensa de la naturaleza. América Latina y el Caribe ocupa el primer lugar mundial en asesinato de personas que se dedican a proteger la naturaleza, un fenómeno que va en aumento y que también se ensaña con las defensoras ambientales⁷. Por ejemplo, entre 2015 y 2016 en Mesoamérica, hubo 2,197 ataques documentados contra mujeres defensoras, 37% de los cuales tenían un componente específico de género⁸. Las mujeres que defienden su derecho a la tierra y a un medioambiente saludable enfrentan amenazas específicas, además de las que enfrentan los hombres. Las campañas de difamación a menudo se centran en sus vidas privadas, con contenido sexista o sexual explícito. La violencia sexual, gran parte de la cual no se denuncia, también se utiliza como táctica para silenciarlas. Según el informe *“Última Línea de Defensa: Las industrias que causan la crisis climática y los ataques contra personas defensoras de la tierra y el medioambiente”* del Global Witness, 3 de cada 4 ataques registrados a personas defensoras ambientales⁹ tuvieron lugar en las Américas. De los 10 países con mayor cantidad de ataques registrados en el mundo, 7 están en América Latina¹⁰.

En relación con ataques a personas de diversas identidades de género y orientaciones sexuales, las cifras son significativamente altas: según el informe de la Red Regional de Información sobre Violencia LGBTI en América Latina y el Caribe y su Observatorio SinViolencia LGBTI¹¹ entre 2014 y 2020 al menos 3.599 personas LGTBI fueron asesinadas en América Latina y el Caribe, 1401 (39%) de ellas por motivos relacionados con el prejuicio frente a su orientación sexual o identidad de género.

Recuadro 1. El rol clave de las mujeres indígenas

Los pueblos indígenas han estado sujetos a condiciones de marginación y discriminación histórica, sumada a prácticas de asimilación, despojo territorial y denegación de sus derechos. Esto ha dado lugar a importantes brechas sociales, económicas y de goce de derechos entre los pueblos indígenas y el resto de la población, con una carga desproporcionada en las mujeres. En su informe sobre *“El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe”*¹², el Secretario General llama la atención sobre cómo los pueblos indígenas, y en particular las mujeres indígenas, se ven afectados de manera desproporcionada debido a las condiciones socioeconómicas previas en las que viven.

Las mujeres indígenas y sus organizaciones han jugado un papel activo y sostenido a lo largo del tiempo en la defensa de sus derechos

⁵ CEPAL *Panorama Social de América Latina*.

⁶ CEPAL: Al menos 4.091 mujeres fueron víctimas de feminicidio en 2020 en América Latina y el Caribe, pese a la mayor visibilidad y condena social

⁷ Mujeres, la primera línea de defensa contra el cambio climático, pero también las más afectadas

⁸ “Cuerpos, territorios y movimientos en resistencia en Mesoamérica” – Informe de Agresiones a Defensoras 2015-2016

⁹ El informe reporta el asesinato de 227 personas defensoras de la tierra y el medioambiente en 2020. Si bien el número de mujeres es menor del de hombres (1 de cada 10), la violencia que se ejerce contra las mujeres defensoras ambientales incluye no solo el asesinato sino también la violencia sexual.

¹⁰ Última línea de defensa: Las industrias que causan la crisis climática y los ataques contra personas defensoras de la tierra y el medioambiente. Global Witness, septiembre 2021.

¹¹ SinViolencia LGBTI (2021). *Des-Cifrando la Violencia en Tiempos de Cuarentena: Homicidios de lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América Latina y el Caribe 2019-2020*.

¹² El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe

individuales y colectivos, siendo uno de los más importantes el derecho a la tierra. El vínculo de las mujeres indígenas con el territorio, la defensa del agua y de la naturaleza es clave para la conservación del medio ambiente, la adaptación y mitigación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres. La resiliencia de las mujeres indígenas, sus conocimientos ancestrales en la gestión de los recursos naturales y la reducción del riesgo de desastres pueden ser consideradas como prácticas innovadoras que pueden contribuir positivamente a la economía circular, la transición ecológica y la consolidación de energías limpias y seguras. Además, las mujeres indígenas son las encargadas de garantizar la seguridad alimentaria de sus comunidades, lo que es de vital importancia tanto para la adaptación y la mitigación del cambio climático como en la reducción del riesgo de desastres, en la que el acceso a alimentos, agua y fuentes de energía es crucial para atender a las poblaciones afectadas.

Manifestaciones del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe

En el periodo comprendido entre los años 1998 y 2017, se registraron 1.786 eventos de desastres en la región, la gran mayoría de los cuales (93%) fueron de origen climático y el porcentaje restante de origen geológico¹³. En cuanto a las afectaciones, más de 277 millones de personas fueron afectadas directa o indirectamente en la región, principalmente por eventos climáticos¹⁴ y se registraron 312.000 muertes, de las cuales cerca del 30% fueron causadas por sismos (eventos de origen geológico).

Sin embargo, no es posible saber cuáles de estas cifras corresponden a mujeres o niñas, así como a personas con discapacidad o personas LGTBIQ, ni cuántas de éstas murieron a causa de estos sucesos. Esto se debe principalmente a la carencia de datos desagregados por sexo, edad y discapacidad, que tiene su origen, en parte en el uso de instrumentos de recolección de datos que fueron concebidos para otros fines (por ejemplo, la contabilidad de población afectada -heridos y muertos-, así como la medición de pérdidas económicas) así también como por el carácter opcional¹⁵ de la desagregación de datos que tiene actualmente el proceso de monitoreo y reporte ante los indicadores de Sendai y de las metas pertinentes de los ODS.

Recuadro 2. Los desastres no son naturales

*“Debemos asociar el desastre con lo cotidiano: vulnerabilidad, pobreza, marginalización.
Los desastres no son algo fortuito que cae del cielo” - Allan Lavell*

Los desastres no son naturales, sino que son eventos que se derivan de las malas prácticas del desarrollo. Así pues, la severidad de sus impactos radica en factores sociales como procesos inadecuados de urbanización, falta de planeación, condiciones inseguras, insalubridad, desigualdades sociales y pobreza.

Si bien algunas amenazas como sismos, tsunamis y erupciones volcánicas tienen un origen natural, se convierten en desastres porque se encuentran con personas y comunidades en situación de vulnerabilidad expuestas a ellos. Otro tipo de desastres como inundaciones, sequías y deslizamientos de tierra tienen un origen climático, el cual se ha acentuado por las actividades humanas.

Es fundamental entonces dejar de ver los desastres como eventos naturales sobre los que no existe control alguno y empezar a verlos como una construcción social. De esta manera se incentiva y promueve el enfoque de prevención que está en el centro de todas las gestiones de reducción del riesgo de desastres.

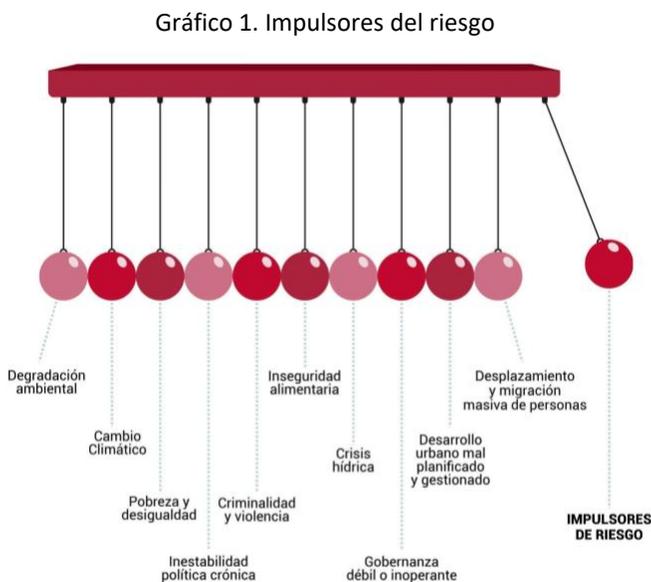
¹³ Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe (RAR) 2021.

¹⁴ Tormentas 50%, sequías 22% e inundaciones 20%.

¹⁵ Ver en OIEWG: “Aunque en las metas mundiales del Marco de Sendai no se pide explícitamente que se realice un desglose de los datos, en el párrafo 19 g) del Marco de Sendai sí se requiere que se preste atención específica a factores como los ingresos, el sexo, la edad y la discapacidad en la reducción del riesgo de desastres. El acopio de datos desglosados debe considerarse fundamental para la aplicación efectiva del Marco de Sendai y las metas pertinentes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionadas con el riesgo de desastres”.

Las desigualdades sociales basadas en género como factor de aumento del riesgo de desastres

El riesgo de desastres es la posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones, daños y pérdidas en un periodo de tiempo concreto y se compone de cuatro variables básicas: (i) amenaza, (ii) exposición, (iii) vulnerabilidad y (iv) capacidad¹⁶. Adicionalmente, y en una evolución de este concepto, se ha reconocido que, además de estas variables, hay factores subyacentes que intensifican el riesgo: por ejemplo, la manera de ocupar el territorio, los modelos de producción y desarrollo o las normas, comportamientos y desigualdades culturales y sociales, que tienen la posibilidad de acentuar o disminuir el impacto de un evento particular. A estos factores que aumentan o acentúan el riesgo se les denomina “impulsores del riesgo” (ver gráfico 1).



Fuente: UNDRR (2021) *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*.

Es fundamental tener en cuenta que, en contextos de emergencias y desastres y en especial en la etapa posterior a éstos, se agudizan todas las desigualdades que existían previamente. Esto incluye las diversas formas de desigualdad entre mujeres y hombres, por lo que es fundamental contrarrestarlas en todas las fases de las emergencias, considerando en particular¹⁷:

- **Prevención y atención a la violencia:** Las emergencias y los desastres aumentan de manera significativa los niveles de vulnerabilidad de las mujeres y niñas de todas las edades, colocándolas

¹⁶ Según la OIEWG (2021) *Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*, un desastre es la disrupción grave del funcionamiento de comunidades o sociedades en cualquier escala, debido a uno o varios fenómenos peligrosos (amenazas) que interactúan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad de dichas comunidades o sociedades. La exposición se refiere a la situación en la que se encuentran personas, infraestructuras, edificaciones y otros activos humanos que se localizan en zonas expuestas a amenazas y, la vulnerabilidad y la capacidad son condiciones de una persona o comunidad, bienes y sistemas que son determinadas por factores físicos, sociales, económicos y ambientales.

¹⁷ Respuesta humanitaria con enfoque de igualdad de género: Liderazgo y participación de las mujeres como elementos clave para una acción integral y efectiva en desastres y emergencias

en situaciones de alto riesgo y exposición frente a fenómenos como la violencia basada en género, la explotación sexual, la trata y el tráfico de personas. En estos contextos se incrementa de manera particular para las niñas y adolescentes el riesgo de ser víctimas de abuso y violencia sexual, ya que muchos de los factores de protección, como escuelas, personas cuidadoras y autoridades especializadas, ven afectadas sus funciones.

- Aumento de la carga del trabajo no remunerado: Las emergencias y los desastres acarrearán una carga adicional para las mujeres y niñas, entre otras razones porque sobre ellas recae tradicionalmente el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Esta situación afecta particularmente a las mujeres jefas de familia, mujeres en situación de pobreza y con personas dependientes a su cargo, incrementando sus niveles de exposición a la violencia y a condiciones de vulnerabilidad.
- Disponibilidad de información desagregada: Recopilar información desagregada por sexo y edad y otros factores relevantes dependiendo del contexto (madres cabeza de hogar, condición de discapacidad o movilidad reducida, enfermedad crónica, grupo étnico, orientación sexual, situación migratoria, religión, etc.) para un análisis sobre las necesidades, prioridades y capacidades de las mujeres y niñas afectadas por un desastre. Si no se cuenta con esta información, se puede dificultar el diagnóstico diferenciado de las poblaciones afectadas, disminuyendo la posibilidad de diseñar medidas adecuadas y haciendo más lenta la recuperación.
- Participación igualitaria en la negociación y la toma de decisiones: Construir una respuesta integral a emergencias y desastres significa también asegurar que sean escuchadas las voces, las experiencias y los liderazgos de todas las poblaciones afectadas. Esto, como en cualquier otro ámbito público o privado, implica compartir la toma de decisiones entre mujeres y hombres y muy especialmente reconocer el liderazgo de las mujeres y sus organizaciones para incluirlas como parte activa en la formulación y aplicación de medidas en todas las fases de los desastres y emergencias, incluyendo las iniciativas de recuperación.

Gracias al avance en estudios de género en la RRD a nivel global¹⁸ y regional¹⁹, es posible empezar a entender el grado de influencia de las desigualdades sociales basadas en género en el resultado de los desastres. Dos grandes razones saltan a la vista: (i) el sesgo de género en el uso de lenguaje y la producción de conocimiento (incluidos los datos estadísticos) y (ii) las desigualdades de género estructurales que existen en nuestras sociedades.

En cuanto al sesgo de género en el uso de lenguaje y la producción de conocimiento²⁰, aunque los últimos tiempos han visto un incremento en la toma de conciencia sobre la existencia de dichos sesgos y su profunda influencia en los procesos y patrones del desarrollo, particularmente para mujeres, niñas y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad; en la práctica, aún no se incorporan cambios de manera sistemática en los distintos instrumentos de política y herramientas de implementación de dichas políticas. El lenguaje y el conocimiento describen el mundo tanto como lo crean, ya que aquello que no se nombra o no se cuenta, tiende a ser ignorado; por ello es de especial relevancia aquí el sesgo estructural que considera a los hombres, blancos, heterosexuales, con ingresos medios-altos como “la norma”.

¹⁸ Para una guía de referencias bibliográficas sobre el tema, ver el documento *Bibliografía y Guía de Referencias sobre género y desastres* (en inglés) de University College London.

¹⁹ *UNDRR (2020) Revisión de la respuesta de género e inclusión de discapacidades en RRD en la región Asia-Pacífico* (en inglés).

²⁰ Ver también el buscador de léxico sensible al género de ONU Mujeres *GenderTerm*.

En la gestión para la RRD esto se manifiesta de múltiples formas. En los sistemas de alerta temprana (SAT), por ejemplo, hay todavía oportunidades de mejora en la comprensión de las diferencias en la forma de acceder, procesar y actuar ante la información. Estos tienden a priorizar la forma de los hombres de hacerlo, a través, por ejemplo, de la priorización de dispositivos móviles, más accesibles para los hombres que para las mujeres²¹. Así mismo, las comunicaciones sobre procedimientos de evacuación, entre otras alertas, tienden a ignorar la doble o triple carga de las mujeres en cuanto al trabajo de cuidado, principalmente cuando están a cargo de menores de edad, personas con discapacidad o de personas mayores, lo que sin duda afecta su capacidad para reaccionar ante una alerta.²²

Las desigualdades de género estructurales que existen en nuestras sociedades, y que afectan negativamente a mujeres y niñas, incrementan la vulnerabilidad de las mujeres al riesgo y restringen su capacidad de actuar ante las amenazas. Esto puede generar una espiral descendente de pobreza tras el desastre de mayor magnitud para mujeres y niñas. Ha sido bien documentado que los hogares con mujeres a la cabeza están sobre representados entre aquellos en situación de pobreza, lo cual acentúa su vulnerabilidad ante desastres e incrementa sus dificultades para recuperarse posteriormente.²³

Entre las desigualdades de género estructurales, se destaca la brecha en la participación en los procesos de negociación y la toma de decisiones. Las mujeres y las niñas suelen ser excluidas en los espacios de decisión, ignorando o subestimando su autonomía y capacidades para el desarrollo y bienestar integral de comunidades más resilientes. Un ejemplo que evidencia esta situación está en el registro de activos de los hogares, generalmente a nombre del hombre de la familia, lo cual lleva a que el registro de pérdidas, daños y necesidades continúe subestimando la afectación y el impacto, tanto directo como indirecto, en las mujeres. Además, en países con presencia de diversos pueblos indígenas, la falta de información disponible en idiomas locales impone barreras adicionales al acceso a información clave²⁴ que perjudican a mujeres que no hablan o entienden el idioma predominante.

En eventos muy recientes como los huracanes Eta e Iota en los países del norte de Centroamérica (2020) o el huracán Elsa en el Caribe, la erupción volcánica en San Vicente y las Granadinas, así como en el terremoto en Haití (2021), la erosión de las autonomías sociales, económicas y políticas de las mujeres, ya agravadas por el impacto de la pandemia de COVID-19 y el retroceso en los avances duramente conseguidos, les impidió tener igualdad de acceso a información con el potencial de salvar vidas y a la protección y el apoyo adecuados después de la crisis.²⁵

²¹ La *Asociación Global de Sistemas Móviles (GSMA por sus siglas en inglés)* afirma que la brecha de género en el uso de Internet móvil en los países de ingresos medios y bajos continúa siendo sustancial. Más de 300 millones de mujeres menos que hombres que acceden a Internet en un dispositivo móvil.

²² Según datos de ONU Mujeres, las mujeres realizan al menos 2,5 veces más trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que los hombres.

²³ Ver *Estrategia Regional de Gestión Integral de Desastres y Marco de Programación 2014-2024 de CDEMA*

²⁴ See UN Women-CARE Rapid Gender Assessment Guatemala (2020) at *Eta and Iota Rapid Gender Analysis - Guatemala, December 2020 - Guatemala | ReliefWeb*.

²⁵ Ver UN Women-CARE Rapid Gender Assessments from Guatemala (2020), Honduras (2020) and Haiti (2021).

Recuadro 3. El carácter sistémico del riesgo

Los riesgos son sistémicos por naturaleza. Se entiende por “riesgo sistémico” *el riesgo integrado a un sistema, que no se considera en sí mismo como tal y por eso, en general no se rastrea ni se gestiona. En una sociedad cada vez más poblada, interconectada y globalizada, la propia naturaleza y la escala del riesgo han cambiado, hasta el punto de superar a las instituciones y los enfoques de gestión de riesgos establecidos* (GAR, 2019).

Desde esta perspectiva, los riesgos son cada vez más complejos de compartimentar y es necesario explorar la interacción entre distintas variables: la articulación entre las escalas global, regional, nacional, subnacional y local; la relación entre los mecanismos de producción, consumo y los cambios de uso y ocupación del suelo y, sus efectos en el entorno natural. Además, es fundamental tener en cuenta los conflictos entre política, economía y sociedad y, como se enfatiza a lo largo de este documento, las situaciones de vulnerabilidad diferenciadas de grupos históricamente marginalizadas como mujeres y niñas indígenas y afrodescendientes, personas LGTBIQ+ o personas con discapacidad, entre otros.

Desigualdades de género y la pandemia de COVID-19 como ejemplo del carácter sistémico del riesgo

La pandemia de COVID-19²⁶ ha evidenciado, sin duda alguna, cómo los distintos factores existentes influyen el impacto de un evento de desastre. La crisis sanitaria causada por la pandemia rápidamente se convirtió en una crisis social y económica que afectó a todos los sectores de la sociedad a nivel mundial. Sin embargo, los efectos de esta crisis no han sido iguales para todas las personas y han causado un retroceso en los avances que se habían obtenido en los últimos años en temas de salud, seguridad, economía y protección social para mujeres y niñas. Los datos recopilados al momento indican que son ellas quienes han recibido mayores impactos, no porque la enfermedad las afecte en mayor medida, sino porque las medidas tomadas para contener su expansión (movilidad restringida, cierres de comercio y oficinas, escolaridad virtual y cuidado de familiares en casa) las han afectado desproporcionadamente. Sumado a esto, las medidas para mantener a la población en sus hogares en muchos casos han provocado una intensificación de la violencia basada en género (VBG). Se ha incrementado en particular la violencia en el ámbito del hogar, ya que las mujeres se han visto forzadas a convivir con sus agresores, en un contexto de restricción de acceso a servicios de protección, causando lo que se ha denominado “una pandemia en la sombra”²⁷.

Las mujeres también se han visto afectadas en mayor medida por los efectos económicos de la situación ante la pandemia de COVID-19, ya que cerca del 60% de ellas trabaja en la economía informal²⁸, a menudo sin contrato y sin acceso a los sistemas de protección social vinculados al empleo formal. Este número asciende al 75% en el caso de mujeres en situación de movilidad humana, que se encuentran aún más desprotegidas al no contar en muchos casos con la documentación necesaria para acceder a un contrato.²⁹ En el caso particular de las mujeres en situación de movilidad humana, esta situación de precariedad constituye un ejemplo de la magnitud de los efectos negativos que los desastres tienen sobre ellas, ya que

²⁶ Este documento se escribe cerca de un año después (marzo 11 de 2020) de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara oficialmente la enfermedad causada por el coronavirus 2019 (COVID-19) como una pandemia, debido a su expansión a todo el planeta y a su nivel de gravedad.

²⁷ CEPAL (2021) *La pandemia en la sombra: femicidios o feminicidios ocurridos en 2020 en América Latina y el Caribe*.

²⁸ Ver más en UN (2021) *COVID-19, Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer*.

²⁹ ONU Mujeres *Como la migración es un tema de igualdad de género*

se enfrentan a las crisis atravesando a la vez formas múltiples e interconectadas de discriminación, racismo y xenofobia, lo que pone en peligro aún más sus medios de subsistencia y bienestar.

La recuperación de la pandemia ha sido un desafío en América Latina y el Caribe, pues a pesar de comprender solo el 8,4% de la población mundial, ha sido la región más afectada del mundo, con 18,5% de todos los casos mundiales de COVID-19 y 30,3% de todas las muertes³⁰. A pesar de su profundo impacto, la pandemia también presenta una oportunidad para tomar medidas transformadoras, construidas sobre la base de una mayor conciencia de las desigualdades presentes en numerosas áreas de las vidas de mujeres y niñas.³¹ Es una coyuntura para incorporar principios de igualdad de género y resiliencia en las acciones de recuperación social y económica³², reconociendo el impacto desproporcionado que la pandemia ha tenido sobre las mujeres y otras poblaciones históricamente marginalizadas.³³

AGENDAS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES

Compromisos internacionales en materia de reducción de riesgo de desastres y vinculación con agenda de género

Si bien existen varios instrumentos, agendas y compromisos previos en materia de RRD, el presente documento se concentra en el estado de situación a partir de la adopción del *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (MSRRD)*. Adoptado en marzo de 2015, el Marco de Sendai hace énfasis en conceptos como el riesgo de los desastres y la resiliencia, reflejando una evolución de un enfoque primordial de gestionar los desastres hacia una visión de gestionar *el riesgo* de los desastres bajo una comprensión que el riesgo en sí es una construcción social y que el desastre puede ser prevenido mediante procesos sociales y donde, de acuerdo al *informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos de Composición Abierta sobre los Indicadores y la Terminología Relacionados con la Reducción del Riesgo de Desastres (OIEWG)*: “la reducción del riesgo de desastres es el objetivo de política de la gestión del riesgo de desastres; (cuyas) metas y objetivos se definen en las estrategias y los planes de reducción del riesgo de desastres.”

El MSRRD busca un resultado global: “La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países” y, para lograrlo plantea tres pilares fundamentales: (i) reducir el riesgo existente, (ii) no generar nuevos riesgos y, (iii) aumentar la resiliencia ante el riesgo residual³⁴.

³⁰ Datos a octubre 2020 en *Global Humanitarian Overview 2022*.

³¹ Varias agencias del SNU han publicado guías sobre inclusión del enfoque de género en la respuesta al COVID-19. Por ejemplo, ver *UN Secretary-General's policy brief: The impact of COVID-19 on women and here UNW publications on COVID-19*.

³² Ver más en CEPAL y UNDRR (2021) *La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19): una oportunidad de aplicar un enfoque sistémico al riesgo de desastres en el Caribe*.

³³ Por ejemplo, UNDRR condujo una serie de webinars sobre variados aspectos de la pandemia de COVID-19, incluyendo cuestiones relacionadas con juventud y personas con discapacidad. Asimismo, el United Nations Independent Expert on Sexual Orientation and Gender Identity produjo una serie de lineamientos para acompañar a los Estados en la prevención y mitigación del impacto de la pandemia para una respuesta y recuperación libres de violencia y discriminación sobre la base de la orientación sexual y la identidad de género: *OHCHR (2020) ASPIRE Guidelines on COVID-19 Response and Recovery Free from Violence and Discrimination Based on Sexual Orientation and Gender Identity*.

³⁴ Establece 13 principios guía (de los cuales 6 se consideran estructurales), 7 metas globales (Metas A a G) y define 4 prioridades de acción a ser aplicadas en los niveles global y regional y en los niveles nacional y local (ver gráfico 2).

El MSRRD reconoce además una base en los derechos humanos y que la RRD requiere empoderamiento y participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, haciendo un llamado a la integración de las perspectivas de género, edad, discapacidad, clase y etnia en todas las políticas y prácticas, así como la promoción del liderazgo de mujeres y jóvenes como agentes de cambio. De igual manera considera la participación de las mujeres fundamental para gestionar eficazmente el riesgo de desastres y llama a tomar medidas para su empoderamiento en la preparación y prevención de los desastres, así como para desarrollar su capacidad para asegurar la resiliencia de los medios de vida de sus familias y comunidades en situaciones adversas o post-desastres.

Esto se complementa con la evolución de años recientes en la comprensión del riesgo de desastres, a raíz de importantes ejercicios de seguimiento y evaluación como el Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (GAR) 2019, y documentos como la *Resolución sobre la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres* adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015 (A/RES/70/204) o más recientemente, el *Informe del Secretario General de Aplicación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (A/75/226 de 2020)* y la *Resolución aprobada por la Asamblea General de 2020 (A/RES/75/216)*. Estos últimos alientan a los gobiernos a promover la participación y el liderazgo plenos, equitativos y efectivos de las mujeres, así como de las personas con discapacidad, en el diseño, gestión, asignación de recursos e implementación de políticas, planes y programas de RRD, y reconocen que mujeres y niñas están desproporcionadamente expuestas a riesgos de desastre, así como a la consecuente interrupción de sus redes de apoyo.

Gráfico 2. Contenidos del Marco de Sendai

| | | |
|--|---|--|
| <p>1 RESULTADO</p> <p>La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.</p> | <p>1 OBJETIVO</p> <p>Orientar la gestión de RRD en relación con amenazas múltiples del desarrollo a todos los niveles, en todos los sectores y entre ellos</p> | <p>ALCANCE SOBRE DESASTRES</p> <p>De pequeña y gran escala Frecuentes y poco frecuentes Súbitos y de evolución lenta Debidos a amenazas naturales o de origen humano</p> |
| <p>6 PRINCIPIOS ESTRUCTURALES (parte de los 13 PRINCIPIOS RECTORES)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La responsabilidad primordial de prevenir y reducir el riesgo de desastres es del Estado, con apoyo de cooperación. 2. Responsabilidad compartida entre gobiernos y autoridades centrales y locales, sectores y actores pertinentes. 3. Protección de las personas y sus bienes, promoviendo y protegiendo todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo. 4. Involucramiento y colaboración de toda la sociedad con empoderamiento y participación inclusiva, accesible y no discriminatoria. 5. Participación plena de todas las instituciones estatales de carácter ejecutivo y legislativo a nivel nacional y local. 6. Coherencia de políticas, planes, prácticas y mecanismos entre los diferentes sectores y agendas. | <p>7 METAS</p> <p>Meta A. Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por desastres para 2030, y lograr reducir la tasa de mortalidad mundial causada por desastres por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015.</p> <p>Meta B. Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030, y lograr reducir el promedio mundial por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015.</p> <p>Meta C. Reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial para 2030.</p> <p>Meta D. Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas, incluso desarrollando su resiliencia para 2030.</p> <p>Meta E. Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2030.</p> <p>Meta F. Mejorar considerablemente la cooperación internacional para los países en desarrollo mediante un apoyo adecuado y sostenible que complemente las medidas adoptadas a nivel nacional para la aplicación del presente Marco para 2030.</p> <p>Meta G. Incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidos a las personas, y el acceso a ellos, para 2030</p> | |
| <p>4 PRIORIDADES DE ACCIÓN</p> <p>Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres.</p> <p>Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionarlo.</p> <p>Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.</p> <p>Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de recuperación, rehabilitación y reconstrucción.</p> | | <p>GRUPOS DE INTERÉS</p> <p>Sectores público y privado, sociedad civil, organizaciones de trabajo voluntario organizado y organizaciones comunitarias.</p> <p>Mujeres, niños y niñas, jóvenes, personas con discapacidad, personas adultas mayores, pueblos indígenas, migrantes. Academia, empresas y medios de comunicación.</p> <p>4 NIVELES</p> <p>Local, Nacional, Regional, Global</p> |

Fuente: Elaboración propia con datos del MSRRD

En este mismo sentido, en América Latina y el Caribe, el *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe (RAR) 2021* propone una comprensión de estas correlaciones con miras hacia procesos y políticas más integrales de desarrollo informados por el riesgo como estrategia para lograr cambios de paradigma. Asimismo, durante el desarrollo de la *VII Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas y el Caribe* en noviembre de 2021, los Estados de la región revisaron y actualizaron el *Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendai en las Américas y el Caribe (PAR)*³⁵ y emitieron una *Declaración Ministerial*³⁶ que, entre otros puntos, manifiesta el compromiso de los países con la participación de múltiples partes interesadas: mujeres, personas mayores, personas con discapacidad, niños, niñas, jóvenes, comunidades campesinas, poblaciones indígenas y afrodescendientes, y otras poblaciones históricamente marginalizadas.

El Plan de Acción Regional se actualizó con el fin de integrar las lecciones que la pandemia de COVID-19 está dejando en relación con la naturaleza sistémica del riesgo y que han evidenciado la urgencia de construir resiliencia de manera transversal en todos los sectores del desarrollo. Se destaca la inclusión innovadora de dos iniciativas relacionadas con la igualdad de género y el empoderamiento y la autonomía de mujeres:

- la iniciativa regional 5, que recomienda alimentar el conocimiento de las amenazas con información sobre las necesidades diferenciadas de mujeres y otras poblaciones históricamente marginalizadas como jóvenes, pueblos indígenas, personas con discapacidad, y personas mayores; y
- la iniciativa regional 14, que reconoce la necesidad de una gobernanza inclusiva del riesgo de desastres que permita la participación activa de poblaciones con necesidades diferenciadas

De igual forma, otra innovación en esta versión actualizada del Plan de Acción Regional es el compromiso renovado a nivel regional hacia la coherencia y la clara intención de articular esfuerzos, acciones y recursos con agendas y acciones de adaptación y mitigación al cambio climático y de desarrollo sostenible. Tanto el PAR como la Declaración Ministerial hacen énfasis en un lenguaje más representativo e inclusivo, así como en identificar y responder a los impactos, necesidades, conocimientos y aportes diferenciados.

A nivel subregional, América Latina y el Caribe también cuenta con estrategias y políticas para la RRD adaptadas a los diferentes territorios. Es de destacar que estos instrumentos suelen tener un carácter vinculante y, por tanto, establecen compromisos concretos por parte de los países firmantes. En este contexto, estas herramientas ofrecen enormes oportunidades con el fin de generar lineamientos concretos para la inclusión del enfoque de género en la RRD de manera obligatoria por parte de los Estados. La tabla 1 presenta las estrategias de RRD a nivel subregional, y su nivel de inclusión del enfoque de género.

Tabla 1. Estrategias subregionales de RRD y nivel de inclusión del enfoque de género

| ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS | DESCRIPCIÓN DE NIVEL INCLUSIÓN DE ENFOQUE DE GÉNERO |
|---|---|
| <i>Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres (2017)</i> | Plantea que las mujeres y personas con discapacidad deben encabezar y promover públicamente los enfoques basados en la igualdad de género y ser universalmente accesibles durante las fases de respuesta y reconstrucción. El Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres de la Comunidad Andina de Naciones (CAPRADE/CAN) lidera su formulación y coordinación. |

³⁵ Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas y el Caribe (inicialmente adoptado en 2017 y actualizado en noviembre de 2021).

³⁶ Esta Declaración contó con aportes de las agencias gubernamentales para la gestión y RRD, la sociedad civil y la juventud.

| | |
|---|---|
| <i>Estrategia de Gestión del Riesgo de Desastres de los países MERCOSUR 2019 - 2030</i> | Incluye consideraciones puntuales de género y avance de las mujeres solo en referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sin retomar su rol o espacio al delinear la estrategia. La Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Gestión Integral de Riesgos de Desastres del Mercosur del Mercado Común del Sur (RMAGIR/MERCOSUR) lidera su formulación y coordinación. |
| <i>Estrategia para la Gestión Integral de Desastres de la Subregión del Caribe 2014- 2024</i> | Presenta la incorporación del enfoque de género como un elemento transversal concebido como el análisis de las diferencias en vulnerabilidades entre hombres y mujeres, niñas y niños y la forma en que deben tenerse en cuenta en el diseño de políticas, estrategias y programas para la RRD, así como en procesos de recuperación y reconstrucción. La Agencia Caribeña de Gestión de Emergencias y Desastres (CDEMA por sus siglas en inglés) de la Comunidad del Caribe (CARICOM) lidera la formulación y coordinación de esta estrategia, que actualmente y por primera vez, tiene una mujer como Directora Ejecutiva. CDEMA cuenta también con un grupo de trabajo de género para aportar asesoría técnica y ha desarrollado <i>manuales de prácticas para integrar enfoque de género en reducción y gestión del riesgo de desastres</i> . |
| <i>Plan Regional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PRGIRD) 2019- 2023 Centroamérica y Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR) 2017-2030</i> | Entre sus principios incluye la igualdad de género, buscando la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, con equilibrio de participación y trato. Plantea visibilizar la forma diferenciada en que mujeres y hombres se ven afectados por desastres y los distintos roles que se les asignan frente a la gestión del riesgo y a los procesos de desarrollo. El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana del Sistema de Integración Centroamericana (CEPRENAC/SICA) lidera su formulación y coordinación. Esta agencia intergubernamental, al igual que CDEMA, cuenta actualmente y por primera vez con una mujer en el cargo de Secretaria Ejecutiva. |

Fuente: Elaboración propia

Compromisos internacionales sobre derechos de las mujeres y vinculación con reducción del riesgo de desastres

La *Agenda 2030* y los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* crean un vínculo integral entre el desarrollo sostenible, la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas, y establecen una agenda para abordar desafíos ambientales y climáticos, así como el riesgo de desastres.³⁷ Es así que de los 38 indicadores definidos por los países para medir los avances en las siete metas del MSRRD, los correspondientes a metas relacionadas con disminuir el impacto de daños y pérdidas (metas A, B, C y D) y de contar con estrategias nacionales y locales y procesos de planificación (meta E), también fueron adoptados como once indicadores de cuatro metas bajo los ODS 1, 11 y 13. Sin embargo, es importante recalcar que los países, al definir los indicadores del MSRRD, dejaron como opcional contar con datos desagregados por sexo, edad o discapacidad, entre otras desagregaciones necesarias para mejorar nuestra comprensión y contar con información basada en evidencia, así como para formular políticas públicas y programas enfocados en el cierre de brechas.

Además de los compromisos internacionales trazados por la *Agenda 2030* y los ODS, existen documentos adicionales que son parte de la hoja de ruta a escala global para promover los derechos de las mujeres y las niñas, así como la inclusión del enfoque de género en políticas y acciones de desarrollo. La tabla 2 presenta algunos de los más destacados de estos documentos y su relación con la reducción del riesgo de desastres.

Tabla 2. Compromisos relevantes sobre derechos de las mujeres y vinculación con RRD

| COMPROMISO | DESCRIPCIÓN Y VINCULACIÓN CON RRD |
|------------|-----------------------------------|
|------------|-----------------------------------|

³⁷ Para mayor información sobre igualdad de género en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible, ver [UN Women \(2018\). Turning Promises to Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development.](#)

| | |
|---|---|
| <i>Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)</i> | Subraya las obligaciones de los Estados de defender los derechos de las mujeres rurales a la tierra y recursos naturales, salud, educación, empleo, vivienda, agua, saneamiento, energía y participación. (Recomendación General 34, 2016). Enfatiza el impacto desproporcionado que los desastres tienen sobre mujeres y niñas, y llama a proteger y promover sus derechos en relación con la RRD a través de medidas como la integración de dimensiones de género en programas y proyectos, y el acceso a recursos, conocimientos y tecnología para fomentar la capacidad de mujeres y niñas para la RRD (Recomendación General 37,2018). |
| <i>Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará</i> | La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, establece el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, y describe distintos tipos de violencia. Ha dado pauta para la adopción de leyes y políticas sobre prevención, erradicación y sanción de la violencia contra las mujeres en los Estados Parte de la Convención, formulación de planes nacionales, organización de campañas e implementación de protocolos y de servicios de atención, entre otras iniciativas. El alcance de este acuerdo se extiende a los ámbitos públicos y privados, incluyendo la participación de las mujeres en procesos y mecanismos para la RRD, en su rol de primera respuesta, así como en la respuesta ante los desastres como pueden ser las condiciones necesarias para protegerlas en los albergues, entre otros. |
| <i>Declaración y Plataforma de Acción de Beijing</i> | Resultado de la IV Conferencia Mundial sobre la mujer, es hasta el momento el instrumento internacional más integral y ambicioso para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Establece que la degradación ambiental afecta a todas las personas, especialmente a mujeres y niñas, y entre ellas, más aún a mujeres rurales e indígenas. La revisión de 2000 (E/CN.6/2020/3) ya exigía políticas sensibles al género y financiamiento para la gestión y RRD, así como de recursos naturales, gobernanza ambiental y acción climática en el marco de una transición justa hacia estabilización climática con trabajo decente, protección social e inversión en la economía del cuidado. |
| <i>Estrategia de Montevideo</i> | La Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 fue aprobada en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. La Estrategia de Montevideo tiene por objeto guiar la implementación de la Agenda Regional de Género y asegurar que se emplee como hoja de ruta con vistas a alcanzar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel regional desde la perspectiva de la igualdad de género, la autonomía y los derechos humanos de las mujeres. Identifica cuatro nudos estructurales que dificultan el pleno ejercicio de derechos de mujeres y niñas, y su capacidad de decidir y actuar sobre su desarrollo, incluida la RRD: a) desigualdad socioeconómica y pobreza; b) patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos y cultura del privilegio; c) división sexual del trabajo e injusta organización social del cuidado y, d) concentración del poder y relaciones de jerarquía en el ámbito público. Propone 74 medidas en 10 ejes. |
| <i>Compromiso de Santiago</i> | Acuerdo resultante de la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer, se trata de una herramienta regional para abordar las causas estructurales de la desigualdad de género e impulsar políticas de respuesta a todo tipo de crisis, incluida la generada por la pandemia de COVID-19, a corto, mediano y largo plazo. Del mismo modo, las amenazas biológicas, incluyendo epidemias y pandemias, están reconocidas y abordadas en el MSRRD como parte de la RDD. |

Fuente: Elaboración propia

En el marco de estos compromisos se suman distintas políticas, planes, programas y acciones nacionales que los países de la región han adoptado para implementar los lineamientos del MSRRD en sus territorios. Entran en esta categoría las políticas, estrategias y planes nacionales y locales de RRD, la integración de RRD en estrategias y planes de desarrollo o sectoriales, así como mecanismos intersectoriales como los sistemas nacionales de gestión y reducción del riesgo de desastres y la importancia de su vinculación con los *Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM)* que describen el estatus que los países han conferido a las instancias institucionales para dirigir y coordinar las políticas de igualdad de género mediante leyes, decretos y otras medidas oficiales y que en América Latina y el Caribe se crearon hace más de 30 años como entidades con diverso grado de institucionalidad y jerarquía.³⁸

La incorporación del enfoque de género en los informes nacionales de los países de la región al Marco de Sendai es todavía incipiente y, si bien algunos países están haciendo un esfuerzo para garantizar la transversalidad del enfoque de género en todas sus políticas públicas, incluidas aquellas relativas a la

³⁸ Ver más en *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Nivel jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM)*

reducción del riesgo de desastres, ésta es un área en la que queda espacio para la mejora. En este sentido, algunas iniciativas, como el fortalecimiento de las capacidades nacionales, la producción de datos desagregados o la incorporación de los mecanismos para el avance de las mujeres a los procesos de planificación relativos a la reducción del riesgo de desastres, entre otras, pueden ser de gran utilidad. Esto permitiría a los Estados estar en mejor posición para garantizar que la inclusión del enfoque de género y la participación real y efectiva de las mujeres están integradas en las políticas públicas para la reducción del riesgo de desastres, mejorando su capacidad de respuesta ante cualquier eventualidad.

AVANCES, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DE LA INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La agenda para avanzar en la igualdad de género y liderazgo de mujeres y niñas en cuanto a la RRD en la región ha tenido avances en los últimos años, incluyendo el desarrollo de estrategias, programas y proyectos, así como la publicación de documentos y experiencias relevantes, y la implementación de capacitaciones, entre otras iniciativas de variados alcances territoriales. A pesar de ello, restan aún desafíos significativos, muchos de ellos relacionados con la inclusión de enfoque de género en las cuatro prioridades del MSRRD y plasmadas en los compromisos a través del *Plan de Acción Regional para su implementación en las Américas y el Caribe: desarrollar el conocimiento del riesgo de desastres, fortalecer su gobernanza, ampliar los niveles de inversión, y fomentar una mejor respuesta, rehabilitación y reconstrucción*.

En este contexto, el tema prioritario de la CSW66 centrado en *“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”* presenta una oportunidad única para avanzar en esta agenda crítica. A fin de facilitar la discusión y acuerdos para una posición regional en común, este documento propone el análisis del componente de RRD en las cuatro prioridades previamente mencionadas desde un enfoque de derechos humanos e interseccionalidad.

Prioridad 1: Conocimiento del riesgo de desastres con enfoque de género

Como se mencionó anteriormente, la vulnerabilidad no es una característica intrínseca de ninguna población, incluidas mujeres y niñas. Ellas no son inherentemente ‘vulnerables’, sino que sus derechos son sistemáticamente vulnerados por condiciones estructurales sociales, económicas, culturales, ambientales, institucionales y políticas. El conocimiento real y profundo sobre cómo estos factores constituyen barreras a la igualdad de género y la autonomía de las mujeres en la RRD es clave para avanzar en políticas y prácticas afines más inclusivas, que contribuyan al desarrollo sostenible.

Este conocimiento se nutre, al menos en parte, de la producción de datos estadísticos. En general, lo que no se mide no cuenta. En materia de datos desagregados sobre afectación e impacto de los desastres, las limitaciones son evidentes, y esto dificulta aún más el establecimiento de conexiones entre condiciones estructurales que aumentan vulnerabilidad, y el mayor riesgo e impacto de desastres.

Recuadro 4. Carencia de datos desagregados por sexo, edad y discapacidad

La carencia de suficientes datos desagregados por sexo, edad y discapacidad (SADD por sus siglas en inglés) continúa siendo una barrera para comprender impactos diferenciados y formular políticas y programas de RRD más inclusivos y con enfoque de género. De acuerdo con el sistema en línea para el monitoreo y reporte nacional, el Monitor del Marco de Sendai (SFM por sus siglas en inglés), a nivel mundial de los 149 países actualmente reflejados en proceso de monitorear y reportar a través del SFM, únicamente 44 (30%) incluyen datos desagregados por sexo. La OIEWG reconoció la importancia de contar con esta desagregación y alentó a los Estados miembros a mejorar sus capacidades en esta área³⁹. En este sentido, la recolección y uso de datos desagregados debería pasar de ser opcional dado particularmente su importancia para la comprensión y, por ende, la formulación de políticas y programas para la RRD.

Un estudio donde se analizaron datos de diferentes informes sobre desastres en 141 países encontró que las tasas de mortalidad más altas, que a menudo afectan a las mujeres, estaban directamente relacionadas con su nivel de derechos económicos y sociales en comparación con los hombres. En sociedades donde mujeres y hombres gozan de igualdad de derechos, no hubo diferencias significativas en el número de muertes basadas en el sexo. Los roles de género tienen un impacto significativo en las tasas de muerte y lesiones de hombres y mujeres en diferentes contextos⁴⁰.

En la región de América Latina y el Caribe, a pesar del reconocimiento sobre la centralidad de integrar conocimientos basados en datos sobre las diferentes poblaciones afectadas por desastres, aún existen desafíos significativos en la materia. De los 35 países de las Américas y el Caribe, 28 (80%) reflejan un proceso de monitoreo y reporte en el SFM, con niveles de uso diferentes, y de lo cual sólo el 14% o cuatro de los países de ALC que están usando en SFM en línea están incluyendo datos desagregados por sexo (Antigua and Barbuda, Chile, Costa Rica y Ecuador). Algunos de los factores que pueden contribuir a explicar esta situación son, entre otros, el bajo nivel de participación de las mujeres en la definición de los indicadores⁴¹ y el hecho de que la desagregación de datos por sexo se definió como opcional para los reportes nacionales, sumado a que las herramientas para recolección de datos hacia los reportes nacionales se diseñaron en su mayoría centrados en la respuesta y la recuperación. Actualmente, solo el 20% de los puntos focales nacionales del MSRRD de la región son mujeres.

Sin embargo, existen avances en cuanto a la integración de consideraciones de género en estadísticas. En nuestra región, el grupo de trabajo para la RRD dentro de la Conferencia de Estadísticas de las Américas (CEA) de la CEPAL ha desarrollado un documento de recomendaciones institucionales y metodológicas para la medición de indicadores del MSRRD. Entre ellas se destacan:

“11. Comprender que las estadísticas con enfoque de género contribuyen a la eliminación de estereotipos, a la formulación de políticas inclusivas y al seguimiento de acuerdos, especialmente en materia de igualdad de género (meta 5 de los ODS) y,

³⁹ En su párrafo 23 se menciona que *“Aunque el desglose de datos puede ser sumamente recomendable, se señaló que quizá no sea viable de inmediato en todos los Estados Miembros, de modo que no podía considerarse un requisito en los indicadores pertinentes. El grupo de trabajo alienta a los Estados Miembros a que inicien o, cuando proceda, mejoren el acopio de datos sobre las pérdidas causadas por los desastres desglosados por ingresos, sexo, edad y discapacidad.”*

⁴⁰ *UNDRR (2021) Achieving gender equality and empowerment of all women and girls in the context of climate change, environmental and disaster risk reduction policies and programmes. Implementing the SFDRR y CSW66 Expert Group Meeting Documents*

⁴¹ En la definición de los indicadores del MSRRD participaron más de 300 personas delegadas nacionales de 114 países. El 20% fueron de ALC, con una participación del 58% de hombres y 42% mujeres. De las 7 personas delegadas de los 4 países del Caribe no hispano-parlante participantes, solo una fue mujer. Ver más en: *OIEWG (2021) Recomendaciones del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres,*

12. Utilizar lenguaje inclusivo en la construcción de indicadores para RRD. Recolectar datos desagregados por sexo, edad y discapacidad, a fin de generar indicadores con enfoque de género y que reconozcan a aquellas poblaciones históricamente marginadas [y] las distintas necesidades y capacidades de estas poblaciones, así como del impacto diferenciado de los desastres, lo cual apoya a los tomadores de decisiones en la formulación de estrategias de gestión inclusiva del riesgo".⁴²

También existen avances en la región de América Latina y el Caribe en cuanto a incorporación del enfoque de género a estudios de vulnerabilidad y riesgo. Por ejemplo, en Cuba, de 2015 a 2017, en el marco del proyecto de fortalecimiento del sistema de alerta temprana hidrometeorológico (FORSAT) se llevó a cabo un proceso de mejora de herramientas a través de incorporación del enfoque de género⁴³. Las acciones piloto se desarrollaron con participación del Grupo Nacional de PVR de la Agencia de Medio Ambiente y de la Federación de Mujeres Cubanas, para facilitar la posterior incorporación del enfoque a la metodología nacional.⁴⁴ También en Cuba, la iniciativa *PNUD Genera Igualdad*⁴⁵ viene implementando el Proyecto Resiliencia Costera⁴⁶, que promueve la igualdad de género en un enfoque integrado de RRD y adaptación al cambio climático en la planificación del desarrollo territorial.

Por otra parte, la implementación de Marcadores de Género en la región constituye otro avance en la incorporación de elementos de comprensión del riesgo con enfoque de género. A los ejemplos a nivel global⁴⁷, se suman aquellos específicos para la región de América Latina y el Caribe, como el *Marcador de Género con Edad de ONU Mujeres*. Este último reconoce que, en cada sociedad, las personas tienen diferentes roles de género que se van modificando con la edad y que afectan su acceso y utilización de recursos, así como su manera de utilizarlos. Esta comprensión facilita la localización de respuestas humanitarias y profundiza el conocimiento detallado sobre el riesgo de desastres.

En cuanto a intercambio de conocimientos y colaboración global para promover el enfoque de género en la gestión y RRD en la región, un caso relevante es el del fondo de *Resiliencia Sensible al Género e Interseccionalidad en Políticas y Prácticas (GRRIPP por sus siglas en inglés)*⁴⁸. Entre sus acciones, el GRRIPP apoya iniciativas por la igualdad de género, como es el caso del proyecto Igualdad de género e integración de población LGBTIQ+ en la gestión local de riesgo de desastres desde una perspectiva interseccional en la provincia de Chacabuco, Región Metropolitana de Chile.

Si bien existe este tipo de avances, y aunque numerosos documentos mencionan como prioritaria la existencia y acceso a información y conocimiento para mujeres, especialmente aquellas pertenecientes a grupos históricamente excluidos, en la práctica todavía es una tarea pendiente. La región aún carece de

⁴² CEA-CEPAL (2021) *Recomendaciones institucionales y metodológicas para la medición de indicadores ODS relacionados con desastres y con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres*.

⁴³ Entre ellas, la Encuesta de Percepción de Riesgo de la Población - Instrumento de los Estudios de Peligro, Vulnerabilidad y Riesgos (PVR) -, y el cuestionario del Análisis de Vulnerabilidades y Capacidades (AVC) que aplica Cruz Roja como parte de la preparación ante desastres

⁴⁴ *Percepción de riesgos en Cuba con Enfoque de Género (2015) y PNUD (2017) La Integración del Enfoque de Género en los Proyectos de Gestión del Riesgo de Desastres*

⁴⁵ PNUD Genera Igualdad es la estrategia del PNUD para acelerar el proceso de igualdad de género en todos los programas o instituciones con las que PNUD colabora. Tiene varias líneas de trabajo, y en relación con la RRD, desarrolla acciones de cambio climático, entornos urbanos y rurales, y gestión del riesgo de desastres.

⁴⁶ Este proyecto se implementa con el liderazgo del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), a través de la Agencia de Medio Ambiente (AMA) y su Grupo Nacional para la Evaluación de Riesgos.

⁴⁷ Ver el *Marcador de políticas de igualdad de género del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)*; el de la *Unión Europea (EU/ECHO)* o el del *Comité Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés), en el marco de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UN OCHA)*.

⁴⁸ Se trata de un proyecto de intercambio de conocimientos y colaboración, implementado por un colectivo de universidades, cuyo objetivo es unir teoría, política y práctica para promover un enfoque de género en gestión de desastres.

estudios formales y detallados sobre acceso de mujeres y otras poblaciones marginalizadas a conocimiento (incluidos datos estadísticos) sobre RRD y está pendiente avanzar en la reflexión sobre si ellas mismas han sido parte de la producción de ese conocimiento, más allá de ser "población objetivo" de la recolección de datos, o si incluso participan de su gestión de alguna manera. Es decir, las mujeres todavía no participan plenamente en la negociación y los procesos de decisión sobre su presente y futuro en la RRD. Falta aún que los Estados y otros actores se hagan preguntas estructurales como: ¿quiénes participan en la generación de conocimiento sobre RRD?, ¿quiénes lo gestionan? y ¿con qué objetivos? En resumen, aún existe un largo camino a recorrer, no sólo en cuanto a sobre quién se genera conocimiento, sino *con* quién y *para* quién.

Prioridad 2: Gobernanza para la reducción del riesgo de desastres con enfoque de género

La "reducción de desastres" y la "reducción del riesgo de desastres" son procesos distintos. Esta diferencia implica un cambio significativo de énfasis, así como de las formas de gobernanza necesarias para lograrlo (RAR 2021). Esto es un cambio de paradigma que se traduce en un cambio estructural: pasar de responder a las emergencias producidas por un desastre a planear las acciones necesarias para reducir el riesgo de desastres, a través de reducir la vulnerabilidad y generar estrategias articuladas entre todos los sectores de la sociedad, a todos los niveles. Es pasar de asumir el riesgo de desastres como un asunto exclusivo del sector de atención de emergencias a verlo como una estrategia estructural para el desarrollo, con implicaciones multidisciplinarias e intersectoriales de todas las instancias de la sociedad.

Hablar del estado de situación de la inclusión del enfoque de género en la gobernanza del riesgo de desastres incluye hacer un diagnóstico sobre el nivel de participación de las organizaciones de mujeres y de las mismas mujeres, así como de su liderazgo en estos procesos. Si bien la participación de las mujeres en la toma de decisiones está consagrada en los marcos internacionales de derechos humanos, todavía existe una gran disparidad de género que impacta negativamente en el número de mujeres que desempeñan un papel de liderazgo en la RRD. Por ejemplo, actualmente solo el 20% de los puntos focales nacionales ante el MSRRD en la región son mujeres. Esto encuentra su causa en factores institucionales y socioeconómicos que limitan el rol de las mujeres en la gobernanza de la RRD, a lo que se suman factores socioculturales como la cultura patriarcal, las creencias religiosas, el nivel de educación o la carga de las labores domésticas.⁴⁹ Por ejemplo, el *Análisis Rápido de Género (RGA por sus siglas en inglés)* elaborado por ONU Mujeres y CARE en el marco del *Reporte de Situación del Terremoto de Haití (2021)* reveló que a pesar de que el 79% de las personas participantes percibieron que las mujeres participaban de la respuesta humanitaria, su influencia en la toma de decisiones se percibía como limitada en comparación con los hombres (22% y 52% respectivamente).

Afortunadamente, existen espacios que buscan corregir estas disparidades en cuanto a la participación de las mujeres en la RRD. Uno de estos es la *Red Internacional de Mujeres para la Reducción del Riesgo de Desastres (WIN DRR)*, programa apoyado por el Gobierno de Australia y UNDRR⁵⁰. A ello se suma la *Red de América Latina y el Caribe de Mujeres para la RRD*⁵¹, promovida por las oficinas regionales de ONU Mujeres, GNDR y UNDRR, que se ha concebido como un espacio para compartir experiencias, desafíos y

⁴⁹ Hemachandra, K. et. al. (2018) *Role of Women In Disaster Risk Governance*

⁵⁰ WIN DRR tiene cuatro objetivos concretos: i) construir la base de evidencia sobre el liderazgo de las mujeres en la RRD (con investigación y producción de conocimiento); ii) fortalecer las capacidades de liderazgo (a través de programas de capacitación, tutoría y apoyo entre pares); iii) reconocer los logros de las mujeres en RRD, incluidos premios anuales de liderazgo y; iv) apoyar a las instituciones para que adopten estrategias y políticas para mejorar el liderazgo de la mujer.

⁵¹ La Red fue *lanzada oficialmente el 13 de octubre de 2021* para conmemorar el Día Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (DIRRD), con la celebración de un diálogo inicial de alto nivel donde las participantes compartieron ideas sobre los desafíos y avances en la materia. Actualmente la Red cuenta con más de 800 participantes, en su gran mayoría mujeres.

oportunidades, generar ideas y soluciones y, sobre todo, contribuir a fortalecer la posición de las mujeres y las niñas de la región en la RRD. Asimismo, se puede señalar que durante la reciente *VII Plataforma Regional para la RRD celebrada en 2021* hubo alta participación de mujeres (el 53% eran mujeres, 46% hombres y 1% se identificó con otro género), así como un total de 58 personas con algún tipo de discapacidad.

Entre otros avances para aumentar la representación de mujeres y otros grupos tradicionalmente marginalizados en la RRD en América Latina y el Caribe, cabe reiterar el hecho de que por primera vez en su historia, dos agencias intergubernamentales en materia de riesgo de desastres (*CEPREDENAC* y *CDEMA*) tienen mujeres en su jefatura. Además, estas agencias cuentan con grupos de trabajo de género, manuales y diferentes mecanismos de asesoría técnica en la materia.⁵²

Recuadro 5: Participación de diversidad de actores

UNDRR continúa apoyando los esfuerzos para incrementar el papel de una amplia gama de sectores y actores en la RRD y facilitar sus contribuciones, en línea con el compromiso para fortalecer la gobernanza de la gestión y la RRD. En la plataforma en línea de *Compromisos Voluntarios del Marco de Sendai (Plataforma CV)* se encontró⁵³ que a nivel global existen 94 compromisos de los cuales 26 están específicamente enmarcados en acciones de género. De ellos, en ALC se encuentran 4 compromisos (1 de alcance regional, 1 en Guatemala y 2 en Haití) con 16 organizaciones vinculadas y 11 entregables:

- *Documental "Tsunami Ladies. Mujeres resilientes de Chile y Japón, conectadas por el mar."* Alcance: **Américas**, Asia. Estado: pendiente de actualización. Alcance regional.
- *Construcción de resiliencia comunitaria a través de la gestión comunitaria del riesgo de desastres.* Alcance: Afganistán, Chad, **Guatemala**, Pakistán. Estado: completado. Alcance local.
- *Preparación localizada para una respuesta más efectiva con comunidades afectadas.* Alcance: **Haití**, Kenia, Madagascar, Mozambique y Filipinas. Estado: completado. Alcance local.
- *Promoción intensiva del Marco de Sendai con las comunidades haitianas.* Alcance: **Haití**. Estado: pendiente de actualización. Alcance local.

También a nivel subregional, otro ejemplo relevante para la gobernanza de la RRD con enfoque de género es la *Reunión sobre Resiliencia y Perspectiva de Género en respuesta a desastres durante la crisis de la COVID-19* organizada en colaboración con la Oficina Multipaís para el Caribe (MCO, por sus siglas en inglés) de ONU Mujeres y el Parlamento de Santa Lucía. La misma auspició un diálogo entre personas parlamentarias, personal técnico y sociedad civil sobre desigualdad de género en los impactos y experiencias durante las situaciones de emergencia causadas por varias amenazas. Se examinó cómo incorporar la perspectiva de género en la prevención, respuesta y medidas de recuperación para asegurar que se satisfagan las necesidades diferenciadas con el fin de aumentar la capacidad de resiliencia ante los desastres.

Existen asimismo avances a nivel nacional. En América Central, el *Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres de Guatemala 2018-2022*, por ejemplo, es explícito en la necesidad de asegurar el empoderamiento y la participación inclusiva de las personas afectadas desproporcionadamente por los desastres. En el Caribe, se destacan los planes y estrategias de Guyana y de Santa Lucía: por ejemplo, el *Plan Nacional Integrado de Gestión del Riesgo de Desastres y Estrategia de Implementación de Guyana*

⁵² Por ejemplo, ver: *Manuales de prácticas para integrar enfoque de género en reducción y gestión del riesgo de desastres de CDEMA y el Campus Virtual de CEPREDENAC, el cual incluye un eje de capacitación en Género y Juventud.*

⁵³ Búsqueda filtrada por dos criterios: geografía y género, realizada el 07/01/2022 en el portal *Compromisos Voluntarios del Marco de Sendai*.

establece cinco objetivos estratégicos en RRD y ordena la articulación de dichos objetivos con aspectos de género, ambiente y cambio climático.

Si bien los Estados y las organizaciones están incorporando este tipo de afirmaciones, y adoptando lenguaje inclusivo, existen aún desconexiones en cómo este lenguaje se transforma en participación real de las mujeres, así como de grupos tradicionalmente excluidos.

Adicionalmente, en materia de representación y coordinación, el acceso al conocimiento, incluidos datos y estadísticas, es también esencial para una gobernanza eficaz de la RRD. De acuerdo con el *Gender-Responsive Disaster Preparedness and Recovery in the Caribbean: Desk Review* del Canada Caribbean Resilience Facility (CCRF), la mayoría de las políticas relacionadas con la RRD en los países del Caribe no tienen consideraciones respecto a las necesidades específicas de hombres, mujeres, niñas, niños, ni de las personas mayores, con discapacidad o con enfermedades crónicas, así como las de otras poblaciones históricamente marginalizadas.

Para trabajar en contrarrestar esta situación, UNDRR promueve la inclusión de la igualdad de género en la planificación de la RRD a través del desglose de datos, así como la capacitación y el asesoramiento estratégico a los puntos focales nacionales ante el MSRRD, las oficinas nacionales de estadística y otros actores de los sistemas nacionales de RRD y de estadísticas, el desarrollo sostenible y el cambio climático. En relación con la producción de datos estadísticos para comprender los impactos diferenciados que la pandemia por COVID-19 tiene sobre mujeres y niñas, el Parlamento Latinoamericano y Caribeño-PARLATINO emitió en abril de 2020 una declaración en la que deja en claro que es prioritario atender las necesidades de mujeres que están en la primera línea de respuesta, sin descuidar otros asuntos como la violencia basada en género, el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, la autonomía económica y la participación de las mujeres en la toma de decisiones, entre otros⁵⁴.

De forma similar, las capacidades de las personas en roles de toma de decisión son claves para implementar acciones de RRD con enfoque de género en sus áreas de trabajo. Como avances, en 2021 el *Instituto de Educación y Capacitación Global de UNDRR* (UNDRR GETI) capacitó a un total de 744 funcionarios de gobiernos nacionales y locales y de otras partes interesadas de 40 países y territorios de la región, de los cuales, 49% eran mujeres. Sin embargo, la falta de recursos y la debilidad institucional a nivel local⁵⁵ siguen constituyendo serias limitantes.

Prioridad 3: Inversión en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia con enfoque de género

Al analizar los desafíos para la inversión con enfoque de género para la RRD es importante considerar tres ejes: (i) las acciones del sector público, a través de la definición de políticas y programas, asignación de actividades, recursos, responsables, estructuración de proyectos de inversión y financiamiento directo o indirecto; (ii) las gestiones del sector privado frente a las distintas acciones de RRD, como decisiones de inversión, asociación empresarial y apoyo financiero y de aseguramiento y; (iii) las acciones de cooperación internacional a través de recursos catalogados como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

El primer punto de importancia es atender al vacío de información específica sobre financiamiento para la RRD con enfoque de género, lo cual pareciera reflejar una falta de priorización del tema.

⁵⁴ Declaración del Parlamento Latinoamericano y Caribeño ante el impacto diferenciado que el COVID 19 tiene para mujeres y niñas

⁵⁵ *FAO/UNDRR (2017) Lineamientos y recomendaciones para la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres en el Sector Agrícola y Seguridad Alimentaria y Nutricional América Latina y el Caribe*

En el sector público, los gobiernos podrían aumentar las inversiones y los recursos para la RRD con enfoque de género e inclusión integrando aquellos en la planificación económica, en las estrategias de inversión pública y en los presupuestos y marcos de gastos en todos los sectores y en todos los niveles. A medida que los países desarrollen estrategias de financiamiento para implementar sus estrategias nacionales y locales de RRD, será fundamental asegurarse de que incluyan la igualdad de género, con participación de los ministerios de la Mujer en el desarrollo de estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres y en los exámenes de los presupuestos públicos y proyectos de inversión pública informados sobre los riesgos.

En cuanto al sector privado, éste es un actor clave en la inversión en la RRD con enfoque de género para la resiliencia. Una brecha importante es la existencia y accesibilidad de seguros para hogares y pymes a fin de que tengan acceso a fondos para hacer frente a desastres que afecten sus bienes físicos. Si bien la información es, aquí también, escasa y aislada, pueden verse espacios de oportunidad que pueden servir para impulsar buenas prácticas. Uno de ellos es la Alianza del Sector Privado para Sociedades de Resiliencia ante Desastres (ARISE). Apoyado por la UNDRR, *ARISE* es una red de entidades del sector privado, que incluye el compromiso con empresas y pymes, la mayor parte de las cuales están lideradas por mujeres, en sectores donde las mujeres están sobrerrepresentadas.

Esta iniciativa, de nivel global con redes nacionales y locales, consiste en una agrupación de empresas del sector privado que están comprometidas con el desarrollo informado del riesgo de desastres y con las acciones necesarias para la preparación para la respuesta. *ARISE* tiene cuatro áreas prioritarias: (i) mejorar la resiliencia de pequeñas y medianas empresas (pymes); (ii) integrar los riesgos climáticos y de desastres en las decisiones de inversión del sector financiero; (iii) incentivar la RRD y la generación de datos mejorados para la toma de decisiones informadas de la mano de las aseguradoras como gestoras del riesgo a nivel global y; (iv) apoyar el desarrollo de infraestructura resiliente. El trabajo de *ARISE* en la región de las Américas y el Caribe cubre estas cuatro áreas, a través de redes nacionales en 21 países y de las redes *INTEGRARSE* y *CARICHAM*⁵⁶.

En cuanto a fondos de cooperación internacional para la RRD con enfoque de género en la región, los datos son escasos, pero sugieren oportunidades de mejora en materia de inclusión y sensibilidad a las desigualdades de género. Si bien existen escasos datos para la región, el informe global *Cooperación Internacional en Reducción del Riesgo de Desastres: Meta F* elaborado por UNDRR observó que sólo el 11% del financiamiento por Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) está relacionado con los desastres, de lo cual únicamente el 0.5% se destina a la RRD y prevención de desastres. Esto significa que sólo 50 centavos por cada 100 dólares de AOD son destinados a la RRD. Si bien esta cifra no muestra aspectos relacionados con enfoque de género, la tendencia observada en este aspecto sugiere que la cifra sería aún menor. De igual manera, el documento reporta que, aunque los recursos de AOD se utilizan para respuesta a desastres y rehabilitación, la inversión para prevenir futuros desastres y mortalidad es insuficiente.⁵⁷

Si bien en la región hay avances importantes de la inclusión del enfoque de género en acciones de financiación de banca multilateral y destinación de fondos de cooperación internacional como el proyecto de Sistemas de alerta temprana de riesgos climáticos (*CREWS*, por sus siglas en inglés) en el Caribe para fortalecer los sistemas de alerta temprana - SAT (el cual se presenta en detalle en la Prioridad 4), se requiere el establecimiento de mecanismos que permitan hacer un seguimiento sistemático a la financiación para la RRD y así identificar vacíos e implementar las acciones correctivas pertinentes.

⁵⁶ *INTEGRARSE* es la red de Integración Centroamericana por la Responsabilidad Social Empresarial y *CARICHAM* es la red de Cámaras de Comercio de la Comunidad del Caribe.

⁵⁷ Estudio elaborado para el Día Internacional de la Reducción del Riesgo de Desastres 2021.

Prioridad 4: Preparación para la respuesta, la rehabilitación y para reconstruir mejor con enfoque de género

La creación de capacidades para un enfoque de preparación multiamenaza y a largo plazo, como parte de un enfoque integral de reducción de riesgos, presenta una oportunidad, no solo para la RRD, sino para transformar las desigualdades de género subyacentes. Entonces, para identificar avances y desafíos pendientes en la construcción de una respuesta eficaz alineada con la premisa de "reconstruir mejor" en la recuperación, rehabilitación y reconstrucción post desastres, es imprescindible considerar el grado de involucramiento de la diversidad de actores más amplia posible, particularmente el nivel de participación y liderazgo de las organizaciones de mujeres, feministas y de otras poblaciones tradicionalmente marginalizadas, como los pueblos indígenas y afrodescendientes, las personas con discapacidad y las personas LGTBQ+. Conjuntamente, es clave realizar una revisión de conocimientos, capacidades, voluntades, recursos y prácticas en RRD de integración del enfoque de género en las prioridades mencionadas (generación de conocimiento, sostenimiento del financiamiento y mejora de la gobernanza del riesgo).

En particular, la preparación efectiva para desastres requiere sistemas de alerta temprana multiamenaza (MHEWS por sus siglas en inglés) de largo alcance, que integren el enfoque de género. Los datos notificados por los países sobre la meta mundial G muestran que se necesita mayor inversión y transferencia de tecnología para desarrollar capacidades de pronóstico, monitoreo y alerta temprana en los países en desarrollo. A fines de 2020, la iniciativa CREWS apoyaba a 57 países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) para fortalecer los sistemas hidrometeorológicos y MHEWS, incluida la integración del enfoque de género.

En nuestra región, existen iniciativas que buscan contribuir a integrar los enfoques basados en la igualdad de género y los derechos humanos en la RRD. Estos casos revelan buenas prácticas a nivel regional, nacional y local. La iniciativa regional caribeña *EnGenDER*⁵⁸, por ejemplo, parte del reconocimiento de que las diferentes poblaciones responden y reaccionan de manera diferente a los desastres y que los grupos con menos conocimientos y capacidades son a menudo los más afectados. A su vez, propone empoderar a los gobiernos para que integren el enfoque de derechos humanos, así como el enfoque de género, en las intervenciones de reducción del riesgo de desastres, cambio climático y gestión ambiental.⁵⁹ Uno de sus valores es reconocer que las diferencias entre países participantes en igualdad de género e integración de este enfoque con RRD ameritan un abordaje diferenciado y consciente de los diferentes contextos. Además, busca que los gobiernos *“se apropien de sus riesgos de desastres y su exposición con mejores arreglos nacionales para hacer frente a las posibles necesidades de recuperación a gran escala, incluida una mejor capacidad de respuesta a los impactos en los sistemas nacionales y mejores herramientas de financiación de la protección social para los más vulnerables.”*

En la misma línea, el proyecto CREWS se inició en 2018 en los 15 países miembros de la CARICOM tiene un enfoque que prioriza la inclusión de género y de poblaciones en situación de vulnerabilidad como mujeres, niños, niñas, personas mayores y personas con discapacidades. El proyecto consta de tres componentes: (i) Estrategia regional e identificación de inversiones prioritarias, (ii) Fortalecimiento institucional y creación de capacidad de los servicios hidrometeorológicos y SAT y, (iii) Implementación de proyectos piloto a nivel nacional para fortalecer de manera integral los SAT. CREWS Caribe se ha asociado con el Banco Mundial (BM), el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación

⁵⁸ Enabling a Gender-Responsive Disaster Recovery, Climate and Environmental Resilience in the Caribbean

⁵⁹ Liderada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en colaboración con ONU Mujeres y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), e implementada en nueve países (Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Surinam). *Iniciativa regional EnGenDer y Documento de Proyecto*

(GFDRR), la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) para la implementación de este proyecto, así como con otras agencias regionales y nacionales.⁶⁰

También en el Caribe, el documento del Banco Mundial *Preparación para la respuesta y para la recuperación con enfoque de género en el Caribe* presenta una revisión de buenas prácticas en Conocimiento del Riesgo. En el proyecto “Atlas de Riesgo Climático en Negril, Jamaica”, elaborado en 2015, el 77% de las personas participantes en el mapeo de amenazas de la comunidad eran mujeres, quienes ayudaron a identificar áreas de alto riesgo e instalaciones e infraestructura críticas que podrían ser afectadas por un desastre. Además de las mujeres, este proyecto integró también a personas mayores y jóvenes en un proceso de construcción colectiva.

En cuanto a iniciativas a nivel localizado, en Perú, luego de las inundaciones de 2017 que afectaron al país como consecuencia de El Niño costero, el PNUD con financiamiento de la Comisión Europea de Ayuda Humanitaria (ECHO, por sus siglas en inglés), impulsó una iniciativa que reunió a seis asociaciones de mujeres artesanas en Catacaos, al norte del país, que alcanzó aproximadamente a 250 mujeres para reconstruir sus economías después de la crisis. Esta iniciativa, llamada Programa Tejiendo Futuro, incluyó no solo a mujeres sino a también a personas con discapacidad para crear oportunidades para que las mujeres reconstruyan sus comunidades y sus medios de vida.⁶¹ La atención se centró en los hogares con mujeres al frente del hogar (cabeza de familia), implementando una metodología de “trabajo a cambio de dinero”⁶², para ayudar a la población a regresar a sus hogares y acceder a un trabajo u ocupación temporal. A través de esta iniciativa, las mujeres participaron en la reconstrucción de sus comunidades a través de la remoción segura de escombros y lodo alrededor de las casas, ubicaciones residenciales y espacios comunitarios, como comedores populares, puestos de salud y espacios verdes y, al mismo tiempo, reactivaron sus hogares y medios de subsistencia. Esta iniciativa contó también con el apoyo del Programa Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) y la Red de Energía del Perú (ISA REP), quienes contribuyeron para fortalecer el aporte de las mujeres a la recuperación de Catacaos y a mejorar la resiliencia de sus comunidades.

PRINCIPIOS GUÍA Y RECOMENDACIONES PARA LA INTEGRACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

En línea con los desafíos pendientes identificados previamente, se formulan seis principios-guía (Gráfico 3) que a su vez dan origen a las recomendaciones (tabla 3) para incluir de manera estructural el enfoque de género en programas y acciones de RRD, considerando las prioridades trazadas por el MSRRD.⁶³

⁶⁰ Para más información ver *Sistemas de Alerta Temprana para el Riesgo Climático (CREWS por sus siglas en inglés) en el Caribe*

⁶¹ Para más información ver *PNUD (2017) Género y Recuperación ante Desastres; PNUD (2017) Manos de Reconstrucción y PNUD (2017) Tejiendo Futuro*

⁶² Para más información ver *PNUD (2017) Trabajando por la Recuperación*

⁶³ Para la construcción de estos Principios-Guía se tuvieron especialmente en cuenta los diez ejes de la *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030#*, con el fin de no perder de vista la hoja de ruta regional en materia de enfoque de género. Los ejes y su integración son: 1. Marco normativo: igualdad y Estado de derecho (integrado en Principio-guía D); 2. Institucionalidad: políticas multidimensionales e integrales de igualdad de género (integrado en Principio-guía D); 3. Participación popular y ciudadana: democratización de la política y las sociedades (integrado en Principio-guía C); 4. Construcción y fortalecimiento de capacidades estatales: gestión pública basada en la igualdad y la no discriminación (integrado en Principio-guía E); 5. Financiamiento: movilización de recursos suficientes y sostenibles para la igualdad de género (integrado en Principio-guía E); 6. Comunicación: acceso a la información y el cambio cultural (integrado en Principio-guía C); 7. Tecnología: hacia el gobierno electrónico y economías innovadoras e inclusivas (integrado en Principio-guía E); 8. Cooperación: hacia una gobernanza multilateral democrática (integrado en Principios-guía C y E); 9. Sistemas de

Gráfico 3. Principios-guía para la incorporación del enfoque de género en RRD



Fuente: elaboración propia

A. *Coordinación intersectorial*

A fin de desarrollar políticas y acciones de RRD con inclusión del enfoque de género, se vuelve necesario trabajar intersectorialmente y en coordinación entre diferentes actores de la sociedad incluyendo ministerios de las Mujeres, ministerios de Economía, Finanzas y de Planificación, de Ambiente y las agencias a cargo de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, ministerios de Desarrollo Social, autoridades a cargo de la RRD, oficinas nacionales de Estadística, gobiernos locales, sistemas nacionales de inversión pública y oficinas de estadísticas. Igualmente, es crucial contar con las organizaciones de mujeres, feministas y de la sociedad civil, así como con el sector privado y la academia, entre otras.

B. *Derechos humanos e interseccionalidad*

Es importante reconocer que el género no es un factor que opera en solitario, sino que, por las dinámicas de poder inherentes a nuestras sociedades, se superpone con otros factores como la clase, la etnicidad, la edad, la discapacidad, la sexualidad o la ubicación geográfica⁶⁴. Esto configura desigualdades sistémicas que influyen en el riesgo de desastres y los procesos para su reducción. Un enfoque de derechos humanos e interseccionalidad contribuye a evidenciar las desigualdades que dan origen a las profundas violaciones de los derechos humanos de mujeres y niñas, que se agravan en el caso de las mujeres indígenas y afrodescendientes, mujeres con discapacidad, personas LGTBIQ o personas en movilidad humana, entre otros, que van desde la posibilidad de padecer diferentes formas de violencia, hasta las barreras en el acceso al agua, la salud, la educación de calidad, el trabajo decente o los servicios de asesoría legal.

C. *Reconocimiento, participación y autonomía*

La construcción de capacidades y voluntades de personal de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, comunidades, el sector privado, la academia y otros actores relevantes para desarrollar una formulación participativa de políticas públicas incorporando el enfoque de género y el liderazgo de las mujeres es clave. Esto supone integrar organizaciones de mujeres y otros grupos tradicionalmente excluidos, como

información: transformar datos en información, información en conocimiento y conocimiento en decisión política (integrado en Principio-guía C); y 10. Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas: garantía de derechos y transparencia (integrado en Principio-guía D).

⁶⁴ UNDRR (2021) *Expert Group Meeting: Achieving gender equality and the empowerment of all women and girls in the context of climate change, environmental and disaster risk reduction policies and programmes. Background Papers: Resurreccion, B.*

las mujeres indígenas y afrodescendientes, en el proceso de formulación e implementación de políticas en todas sus etapas, participando con plena autonomía, esto es, con capacidad de ideación, creación y decisión.

D. Integralidad normativa con enfoque de género

Como mencionamos previamente, pasar del objetivo de reducir los desastres al objetivo más amplio y sostenible de reducir el riesgo de desastres que el MSRRD introdujo en 2015 no es un cambio menor. Esto significa la integración de perspectivas de género en políticas, planes y procesos de toma de decisiones, como parte integral de sus principios rectores, donde la desigualdad es un elemento central que considerar. Es esta entonces la oportunidad para que los Estados actualicen sus marcos normativos en materia de RRD a las premisas establecidas en el MSRRD, teniendo en cuenta muy especialmente la integración estructural del enfoque de género en la normativa nacional.

E. Estabilidad económico-financiera

Al igual que en otros ámbitos, la estabilidad económico-financiera es clave para que los Estados puedan asignar suficientes recursos para garantizar la continuidad de políticas y acciones con enfoque de género, lo que permite sostener estas políticas en el tiempo, de modo que puedan tener un impacto real en cerrar las brechas de género y contribuir al empoderamiento y la autonomía de las mujeres. De esta manera, los Estados pueden aumentar las inversiones y los recursos para la RRD, así como ajustar sus políticas para incorporar aspectos de RRD en sus inversiones, integrándose en la planificación económica, las estrategias de inversión pública y los presupuestos y marcos de gastos en todos los sectores y en todos los niveles, todo ello garantizando la incorporación del enfoque de género en la formulación e implementación de estas iniciativas.

F. Localización y progresividad

La formulación de políticas y acciones de RRD con enfoque de género debe contextualizarse en cada territorio, respetando sus características y procesos históricos y garantizando la plena y efectiva participación de las mujeres. Por un lado, es vital la conciencia de las situaciones particulares de cada territorio, informadas por perspectivas comunitarias y ancladas en liderazgos locales, incluyendo los liderazgos de mujeres. Al mismo tiempo, la progresividad tiene que ver con el reconocimiento de la necesidad de adaptar los esquemas temporales a los diferentes contextos históricos y geográficos, así como la definición de expectativas y metas comprendiendo la diversidad de circunstancias locales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Después de revisar en detalle algunos de los avances y desafíos notables de la inclusión del enfoque de género en la RRD en América Latina y el Caribe, agrupados por las cuatro prioridades de acción del MSRRD, este documento identifica algunos hallazgos clave y conclusiones.

En cuanto al **conocimiento del riesgo**, en la región las barreras estructurales que impiden que mujeres, niñas y otras poblaciones tradicionalmente marginalizadas tengan acceso a información clave que les permita reducir su vulnerabilidad ante una amenaza son las mismas que impiden la formulación de políticas de RRD inclusivas que reconozcan los factores subyacentes del riesgo que profundizan esa vulnerabilidad. La asignación de roles de género tiene efectos negativos sobre la condición de la mujer desde su infancia, afectando su educación y aspiraciones. Hay avances en cuanto a la integración de consideraciones de género en las recomendaciones institucionales y metodológicas para la generación de estadísticas según los indicadores del MSRRD en América Latina y el Caribe, así como en estudios de vulnerabilidad y riesgo, la implementación de marcadores de género e intercambio de conocimientos y la

colaboración con organizaciones de mujeres, entre otros. Sin embargo, existen aún desafíos importantes en todas las áreas, como el hecho de que las metodologías utilizadas actualmente para la generación de datos estadísticos no aseguran la recopilación sistemática de datos desagregados por sexo y edad, así como otras variables como discapacidad, pertenencia racial o étnica o zona de residencia, ni incluyen una reflexión sobre *para qué* se recolecta la información, *para quién(es)* y *por quien(es)*. Otra tarea pendiente es el establecimiento de mecanismos para actualizar las estrategias de aproximación al conocimiento de las amenazas⁶⁵, la exposición y el riesgo en general e incorporar de manera estructural la medición de las variables que perpetúan la discriminación de mujeres, niñas y otros grupos en situación de vulnerabilidad.

En los aspectos de **gobernanza para la reducción de riesgo de desastres**, definitivamente la coordinación intersectorial y la articulación vertical en la RRD (tanto a nivel nacional como local) son tareas en las que aún hay mucho trabajo por hacer y, por tanto, se convierten en valiosas oportunidades para implementar de manera transversal el enfoque de género en la RRD. Si bien el análisis revela que hay una participación significativa de mujeres involucradas en procesos vinculados con la gestión del riesgo de desastres y con la RRD, su rol no necesariamente es igual al de los hombres en relación con la toma de decisiones, aunque en la región ya hay algunos avances en materia de representación y presencia de mujeres en puestos de jefatura. A esto se suma la existencia de redes, grupos de trabajo de género y publicaciones que abogan por la inclusión del enfoque de género en las políticas públicas, así como por asegurar la integración sectorial de las estrategias planteadas. Sin embargo, existe todavía lugar para garantizar una mayor participación efectiva de las organizaciones de la sociedad civil y de las organizaciones de mujeres y feministas en toda su diversidad, con el fin de atender las necesidades y aportes particulares de mujeres, niñas y otras poblaciones históricamente marginalizadas.

En cuanto a la **inversión en RRD para la resiliencia**, si bien existen leyes y marcos normativos nacionales que asignan partidas presupuestales a la RRD, la inversión pública pareciera también estar sesgada y carecer de una articulación inter y multisectorial para brindar la estabilidad necesaria y fomentar cambios a largo plazo que atiendan las necesidades, demandas y propuestas diferenciadas de mujeres, niñas y de otras poblaciones que requieren de apoyo y atención especial. Hay todavía desafíos para las entidades líderes de los diferentes sectores económicos a nivel nacional, subnacional y local para enfocar esfuerzos y articular acciones con ministerios, secretarías y oficinas de la mujer. En la misma línea, existen espacios de oportunidad para que agrupaciones empresariales a nivel nacional como cámaras de comercio o gremios de las diferentes industrias productivas tomen un rol más activo en el impulso de la RRD y el enfoque de género entre sus empresas afiliadas. En relación con los sectores financiero, asegurador y reasegurador, los instrumentos de financiación y pólizas de seguro existentes no contribuyen a contrarrestar los efectos de las barreras de acceso al crédito, a la titulación y a la propiedad de tierras y activos que enfrentan las mujeres y otras poblaciones históricamente marginalizadas, que las deja en situación de desprotección en el evento de un desastre. Por último, en relación con las acciones de cooperación internacional, es evidente que los recursos destinados actualmente a la prevención de desastres son insuficientes y no incorporan los mecanismos necesarios para asegurar que dichos fondos se asignen atendiendo a las necesidades diferenciadas de mujeres, niñas, personas con diversas identidades de género y orientaciones sexuales, así como de otras poblaciones con derechos vulnerados.

Para identificar avances y desafíos pendientes en la **preparación para la respuesta**, es imprescindible considerar el reconocimiento e involucramiento de la mayor diversidad de actores, particularmente la participación y liderazgo efectivos de las organizaciones de mujeres y de otras poblaciones marginalizadas, así como de las personas a nivel individual en la elaboración de estrategias de preparación y respuesta a emergencias. Como mencionado previamente, si bien en la región de ALC existen varias iniciativas

⁶⁵ Ver los *perfiles de información sobre amenazas realizados por ISC y UNDRR en octubre 2021*, así como la *nota de prensa sobre su lanzamiento*

destacables en este aspecto, hay también tareas pendientes. Los medios de difusión en los SAT, por ejemplo, aún no garantizan que no se deja a nadie atrás. De igual manera, son insuficientes los mecanismos que aseguren la oferta y el acceso a servicios básicos de salud sexual y reproductiva después de la ocurrencia de un desastre y, muchas veces, no existen protocolos especiales de prevención y atención a la violencia basada en género (VBG) que se activen como parte de las acciones de respuesta al evento de desastre. Finalmente, en cuanto a las acciones y oportunidades para **rehabilitar y "reconstruir mejor"**, los desafíos pendientes se enmarcan en identificar cómo las desigualdades de género se traducen en el territorio y en implementar estrategias que corrijan esto en el proceso de reconstrucción. Existen, sin embargo, ejemplos de avances en la incorporación de participación efectiva de mujeres, niñas, poblaciones de diversas identidades de género y orientaciones sexuales y de sus organizaciones en los procesos de planeación y ejecución de la reconstrucción, que constituyen valiosos aportes en el camino hacia eliminar las desigualdades de género.

Las siguientes recomendaciones (tabla 3) surgen de la articulación de los principios-guía con los principales avances, oportunidades y desafíos identificados en la incorporación del enfoque de género en las cuatro prioridades del MSRRD en América Latina y el Caribe⁶⁶. Si bien la tabla se ordena y estructura en torno a los principios-guía, la misma constituye una simplificación con fines explicativos de las estrechas vinculaciones, solapamientos y relaciones causales entre las recomendaciones.

Tabla 3. Recomendaciones para la incorporación del enfoque de género en la RRD, por principio-guía y prioridades del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres

| PRINCIPIO - GUÍA | RECOMENDACIÓN | PRIORIDADES MSRRD |
|--------------------------------|--|-------------------|
| A. Coordinación intersectorial | <p>R1. Promover la diversidad y representatividad de actores involucrados en la RRD</p> <p>R1.1 Asegurar la participación de los ministerios de la Mujer en el desarrollo de estrategias nacionales de RRD, junto con los ministerios de Finanzas (Hacienda), Planificación, Ambiente y demás actores pertinentes (ver también en R11).</p> <p>R1.2 Asegurar el reconocimiento y participación de organizaciones de la sociedad civil en espacios de decisión sobre políticas y programas de RRD, en especial las organizaciones de mujeres y feministas, así como aquellas representando a grupos tradicionalmente excluidos.</p> | 2,4 |
| | <p>R2. Priorizar alianzas con organizaciones de mujeres y feministas</p> <p>R2.2. Dentro de la promoción de la diversidad de representación y participación, es importante priorizar alianzas con organizaciones de mujeres y feministas, incluyendo las organizaciones de mujeres indígenas y afrodescendientes, entre otras, creando espacio para su participación en la negociación y toma de decisiones.</p> <p>R2.3 Revisar los mecanismos existentes de inclusión en espacios de formulación de políticas públicas, para fomentar la participación plena y efectiva de las organizaciones anteriormente mencionadas en el diseño, planificación, ejecución, monitoreo y revisión y en procesos de rendición de cuentas.</p> | 2 |

⁶⁶ Tanto para ordenar los principios-guía como para la construcción de las recomendaciones, se tuvieron especialmente en cuenta: a) los aportes realizados por mujeres y organizaciones de mujeres en el marco de la Sesión de Consulta a las organizaciones feministas, de mujeres y de la sociedad civil organizada por ONU Mujeres y CEPAL, del 17 de diciembre de 2020; y b) las respuestas recibidas a la encuesta exploratoria abierta a la Red Latinoamericana y Caribeña de Mujeres en Reducción de Riesgo de Desastres sobre inclusión de enfoque de género y empoderamiento de mujeres y niñas en el contexto de políticas y programas para la Reducción del Riesgo de Desastres, en el marco de la elaboración de este documento.

| | | |
|--|--|-----------------|
| <p>B. Derechos Humanos e Interseccionalidad</p> | <p>R3. Incrementar el conocimiento sobre el enfoque de derechos humanos, género e interseccional en la RRD</p> <p>R3.1 Desarrollar publicaciones y contenidos pedagógicos (informes, reportes, cursos, etc.) de análisis interseccional del riesgo por y para mujeres, niñas y otros grupos tradicionalmente excluidos para entender cómo las diferentes barreras estructurales se combinan para dificultar su participación e influencia en la toma de decisiones sobre prevención y la RRD.</p> <p>R3.2 Apoyar capacitaciones, talleres y espacios para el monitoreo y reporte de indicadores con datos desagregados por sexo y edad, así como otras variables como discapacidad, pertenencia racial o étnica o zona de residencia, así como la capacitación para el análisis de esos indicadores desde el enfoque de derechos humanos, género e interseccionalidad, alineando las políticas nacionales de cooperación al desarrollo con las estrategias nacionales y locales de RRD (ver R9).</p> <p>R3.3 Diseñar capacitaciones y manuales en RRD y género, especialmente dirigidos a medios de comunicación.</p> | <p>1</p> |
| | <p>R4. Desarrollar herramientas de generación de conocimiento (incluidas la recolección de datos y análisis de información) del riesgo de desastres con enfoque de género e interseccional, evaluando en especial los factores subyacentes del riesgo</p> <p>R4.1 Desarrollar y aprovechar herramientas para recopilar y reportar datos y construir estadísticas desagregadas por sexo, edad y discapacidad, a nivel nacional y local⁶⁷, incorporando en ellos el enfoque de género interseccional, en línea con los indicadores globales de MSRRD y los ODS relacionados con desastres.</p> <p>R4.2 Integrar marcadores de género con enfoque interseccional a las estrategias y planes nacionales y locales. Estos marcadores deben también contemplar la evaluación de factores subyacentes del riesgo y promover la diversidad y representatividad de actores involucrados en las 4 prioridades de MSRRD (ver también en R8)</p> | <p>1</p> |
| <p>C. Reconocimiento, Participación y Autonomía</p> | <p>R5. Promover vínculos entre organizaciones de mujeres, feministas y de la sociedad civil</p> <p>R5.1 Generar y apoyar intercambios horizontales de estas organizaciones de la región para compartir experiencias, desafíos, oportunidades, lecciones aprendidas y buenas prácticas en RRD. Los formatos pueden incluir: comunidad de prácticas, laboratorio, observatorio, taller, encuentro u otros similares. Actualmente, podrían potenciarse algunos espacios existentes a tal efecto, como las plataformas regional y global, las plataformas nacionales de RRD, la Red LAC de Mujeres para la RRD, REDULAC, el Grupo Asesor de UNDRR sobre Ciencia y Tecnología (STAG).</p> <p>R5.2 Articular acciones con las organizaciones mencionadas para el diseño y la implementación de protocolos de seguridad y bienestar para mujeres y niñas a ser implementados en escenarios de respuesta a emergencias (simulacros de evacuación, albergues temporales, guías informativas, entre otros) y definir su potencial rol en eventos de desastre.</p> | <p>2</p> |
| | <p>R6. Apoyar el liderazgo de las mujeres en las negociaciones y toma de decisiones sobre generación y manejo de conocimientos, fomentando el análisis de datos intercultural con enfoque de género en RRD</p> <p>R6.1 Considerar como los datos reflejan y reproducen jerarquías sociales e injusticias, yendo más allá de la desagregación de datos por ingresos, sexo, edad o discapacidad. Entendiendo</p> | <p>2</p> |

⁶⁷ Aprovechar sinergias con plataformas de datos existentes como *CEPALSTAT*, *SDG Gateway LAC*, *Monitor del Marco de Sendai (SFM)*, *DesInventar Sendai* y la plataforma *INFORM*, entre otros (nota al pie).

| | | |
|-------------------------------------|---|------------|
| | <p>los datos como una forma de poder, considerar si y cómo las mujeres y otros grupos tradicionalmente excluidos tienen acceso a ese poder.</p> | |
| | <p>R7. Reconocer, valorar e incorporar conocimientos ancestrales de las organizaciones de mujeres, feministas y de la sociedad civil</p> <p>R7.1 Crear y fortalecer espacios de intercambio de conocimientos, incluyendo especialmente organizaciones de mujeres y feministas que compartan conocimientos locales y ancestrales.</p> <p>R7.2 Incorporar activamente sus recomendaciones en iniciativas de RRD, especialmente en el caso de las organizaciones de mujeres indígenas y afrodescendientes.</p> | 1,2 |
| | <p>R8. Generar e incorporar marcadores de género para programas y proyectos en las cuatro prioridades del MSRRD (conocimiento, gobernanza, inversión y respuesta y reconstrucción).</p> <p>R8.1 Generar procesos de incorporación de marcadores de género para programas y proyectos en las cuatro prioridades del MSRRD (conocimiento, gobernanza, inversión y respuesta y reconstrucción), incluyendo mecanismos de monitoreo y evaluación de dicha incorporación.</p> | 1,2,3,4 |
| E. Integralidad Normativa | <p>R9. Alinear agendas y marcos normativos, así como políticas, estrategias y planes, para la RRD con enfoque de género interseccional</p> <p>R9.1 Definir y apoyar políticas y programas transversales y de largo plazo con enfoque de género para articular las acciones de atención inmediata con aquellas de mediano y largo plazo para la RRD, así como para la recuperación y reconstrucción ante desastres</p> <p>R9.2 Revisar los marcos normativos nacionales y garantizar su armonización con los instrumentos internacionales, con el objetivo de contar con una estructura normativa que establezca los lineamientos, instrumentos, mecanismos y arreglos institucionales y financieros necesarios para asegurar la RRD con enfoque de género, incluyendo alimentar el conocimiento de amenazas y riesgos con información sobre necesidades diferenciadas de mujeres y otras poblaciones históricamente marginalizadas, y promover una gobernanza inclusiva del riesgo de desastres que permita la participación activa de aquellas poblaciones con necesidades diferenciadas.</p> <p>R9.3 Revisar y alinear políticas públicas y agendas de DDHH, género, RRD, manejo de recursos naturales, cambio climático y ODS, entre otras, para asegurar mayor coherencia.</p> | 2 |
| | <p>R10. Evaluar y fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de las entidades públicas que lideran la formulación de políticas, agendas y marcos normativos de RRD, para incorporar el enfoque de género</p> <p>R10.1 Diseñar e implementar procesos de desarrollo y evaluación de capacidades técnicas, operacionales y administrativas de las entidades públicas que lideran la formulación de políticas, programas, agendas y marcos normativos de RRD, para incorporar el enfoque de género.</p> <p>R10.2 Generar o fortalecer procesos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas con enfoque de género para la garantía de derechos y transparencia en RRD.</p> | 1, 2, 3, 4 |
| E. Estabilidad Económico-Financiera | <p>R11. Establecer compromisos políticos para el financiamiento público y la cooperación internacional para la RRD con enfoque de género</p> <p>R.11.1 Generar compromisos presupuestales sostenidos en el tiempo para implementar estrategias nacionales y locales de RRD informadas por el riesgo e integrando el enfoque de género.</p> <p>R.11.2 Incluir marcadores de género y marcadores de resiliencia en proyectos de inversión pública (ver R8).</p> | 2, 3 |

| | | |
|---------------------------------|--|-----|
| | <p>R11.3 Asegurar la participación de los Ministerios de la Mujer en las decisiones, así como el monitoreo y la evaluación, sobre presupuestos públicos, junto con los Ministerios de Finanzas, Planificación y demás actores pertinentes a fin de facilitar compromisos financieros sostenidos para la igualdad de género en RRD.</p> <p>R11.4 Promover inversiones de AOD informadas sobre los riesgos de desastres con enfoque de género interseccional e incluir intercambios de experiencias, tecnologías y capacidades para avanzar en la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas.</p> <p>R11.5 Facilitar mayor financiamiento para las organizaciones de la sociedad civil, en especial para las organizaciones feministas, de mujeres y de otros grupos históricamente excluidos, como las organizaciones de mujeres indígenas y afrodescendientes.</p> <p>R11.5 Continuar y ampliar la adjudicación de fondos para la contratación o capacitación de expertas o experticia en género para que los principios del enfoque de género se incorporen de forma apropiada en políticas, programas y acciones.</p> | |
| | <p>R12. Desarrollar y fortalecer alianzas público-privadas para la RRD con enfoque de género</p> <p>R12.1 Diseñar productos de financiación y de aseguramiento diferenciados para garantizar el acceso de las organizaciones feministas, de mujeres y de la sociedad civil a dichos productos</p> <p>R12.2 Revisar planes sectoriales a fin de avanzar en el cierre de brechas de protección social en el sector informal y los empleos de menor salario, históricamente ocupados por mujeres y otros grupos tradicionalmente marginalizados, que a menudo su situación se perjudica ante la ocurrencia de un desastre.⁶⁸</p> | 3 |
| | <p>R13. Asegurar financiamiento sostenido para organizaciones feministas, de mujeres y de la sociedad civil</p> <p>R13.1 Identificar oportunidades de financiamiento para estas organizaciones y abogar por el sostenimiento de sus iniciativas y proyectos en materia de RRD</p> | 3 |
| F. Localización y Progresividad | <p>R14. Desarrollar procesos de educación sobre RRD con enfoque de género adaptados localmente</p> <p>R14.1 Identificar casos de buenas prácticas de inclusión de enfoque de género en RRD para construir localmente sobre los avances logrados en cada territorio, y diseñar estrategias para compartir logros y desafíos a fin de escalar soluciones y aprendizajes</p> <p>R14.2 Generar y promover procesos educativos formales y no formales adaptados a los contextos específicos y las circunstancias históricas, tanto para comprender la necesidad del enfoque de género en RRD como para transmitir información de manera inclusiva.</p> <p>R14.3 Remover barreras de acceso para mujeres y niñas y promover su participación en programas de educación superior de ciencia y tecnología aplicadas a la RRD, considerando facilitar el acceso a través de becas u otras iniciativas que las prioricen.</p> | 1 |
| | <p>R15. Ampliar el trabajo multiescalar con enfoque de género para territorios resilientes</p> <p>R15.1 Incluir de manera efectiva el enfoque interseccional de género en los procesos de revisión de mitad de término de la implementación del MSRRD que inicia en 2022.</p> | 2,4 |

⁶⁸ Ver CEPAL (2021) *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe*, en el marco de la Cuarta Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, 26 a 28 de octubre de 2021.

R15.2 Incorporar el enfoque de género en el trabajo de RRD no solamente a escala regional o nacional, sino en ciudades, barrios y comunidades rurales, que constituyen territorios interseccionales⁶⁹ clave para integrar discusiones y acciones.

R15.3 En el ámbito urbano, promover procesos de planificación y desarrollo urbanos que incorporen el enfoque interseccional de género y que promuevan ciudades más resilientes, seguras, sostenibles e inclusivas.

R15.4 Inversión RRD en infraestructuras vitales (escuelas, hospitales, entre otros) con soluciones ajustadas a las diferentes necesidades locales de mujeres y niñas, así como de otros grupos tradicionalmente marginalizados.

Además, los miembros de la comunidad internacional, incluidas las agencias del Sistema de las Naciones Unidas, y particularmente aquellas de la región que trabajan en RRD (UNDRR, así como también ONU Mujeres, CEPAL, PNUD, PNUMA, OPS/OMS o el PMA, entre otras), al igual que las agencias intergubernamentales regionales y subregionales, tienen también la oportunidad de profundizar la inclusión del enfoque de género y la autonomía de las mujeres en la RRD.

Se destacan oportunidades como:

- Generar directrices para acelerar la implementación del MSRRD con enfoque interseccional de género de aquí al 2030 y más allá, aprovechando el proceso de Revisión de Medio Término de su implementación;
- Identificar puntos en común y articular las acciones de inclusión de enfoque de género en RRD con las de cambio climático y desarrollo sostenible en el marco de una agenda integrada;
- Establecer lineamientos de inclusión de enfoque de género en distintas iniciativas, entre las que se destaca *“Making Cities Resilient (MCR2030)”*, la alianza ARISE con el sector privado, *la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres*, entre otros.

Si bien es clave contar con acciones para reducir los factores del riesgo y así evitar que un desastre ocurra, es también de vital importancia poder aprovechar estas ocurrencias y planificar para recuperar mejor en caso de que sucedan, dado que los desastres y las situaciones de emergencia tienden a reforzar, perpetuar y aumentar las desigualdades de género existentes antes del evento. Las estrategias de recuperación, reconstrucción y rehabilitación ofrecen una ventana de oportunidad para superar situaciones de desigualdad, cerrar brechas y abrir espacios de inclusión y desarrollo sostenible⁷⁰. Una respuesta con perspectiva de género debe reconocer que:

- El proceso de recuperación puede brindar la oportunidad de favorecer el surgimiento de condiciones de equilibrio social, político o económico entre mujeres y hombres en donde antes no existían: por ejemplo, mediante el acceso igualitario a oportunidades de educación y empleo.
- El proceso de reconstrucción abre la posibilidad de corregir desigualdades de género estructurales: por ejemplo, en relación con los títulos de propiedad de las nuevas edificaciones.
- El proceso de rehabilitación es un momento clave para avanzar hacia el cierre de todas las brechas de desigualdad, en especial, las existentes entre hombres y mujeres: por ejemplo, normalizando

⁶⁹ Para más información sobre el concepto de territorios interseccionales, ver *RAR, 2021 pp.94-95*

⁷⁰ RESPUESTA HUMANITARIA CON ENFOQUE DE IGUALDAD DE GÉNERO: Liderazgo y participación de las mujeres como elementos clave para una acción integral y efectiva en desastres y emergencias

la participación de las organizaciones de mujeres en la negociación y la toma de decisiones de la comunidad.

Esto se traduce en aspectos concretos que deben ser considerados para que dichos procesos puedan consolidarse como estrategias transformadoras que generen oportunidades para el cambio y la sostenibilidad. Algunas acciones que pueden facilitar este proceso son las siguientes:

- Identificar y visibilizar los liderazgos ejercidos por las mujeres en la respuesta. El fortalecimiento de estos procesos contribuye a la reconstrucción del tejido social en las comunidades afectadas. Es necesario reiterar que la recuperación, la reconstrucción y la rehabilitación son procesos que brindan oportunidades, y en este sentido son acciones específicas que pueden ser clave para detonar liderazgos y transformaciones sociales de gran alcance.
- Asegurar la participación activa de las mujeres en todos los aspectos de toma de decisión y gestión de proyectos. Incluir en este proceso a las instituciones y mecanismos para el avance de la mujer es fundamental en los mecanismos y espacios que realizarán el diseño, seguimiento y puesta en marcha de las estrategias de recuperación.
- Abrir espacios incluyentes para la consulta con todos los grupos de la sociedad civil, incluyendo a las organizaciones que trabajan por la igualdad de género, entre otras, a fin de identificar a los grupos en situación de vulnerabilidad y a aquellas personas que son más difíciles de alcanzar.
- Diseñar programas de recuperación, rehabilitación y reconstrucción que tengan en cuenta las necesidades diferenciadas de las mujeres y las niñas, así como su capacidad para contribuir a la construcción de sociedades más resilientes y sostenibles. Los planes y programas de desarrollo deben ser participativos, promover la resiliencia y tener en cuenta los enfoques de género, edad, discapacidad e interculturalidad.
- Incorporar la perspectiva de igualdad de género en los presupuestos públicos orientados a atender y responder a los desastres. Además, hay que asegurar que los programas, proyectos e iniciativas de recuperación socioeconómica incluyan líneas específicas para las mujeres, con su correspondiente asignación presupuestal.
- Promover programas de capacitación y creación de capacidades que favorezcan la transformación de los roles de género tradicionales y que permitan a las mujeres ingresar en sectores del trabajo y la economía en donde estén actualmente subrepresentadas para avanzar hacia una recuperación sostenible. La fase de recuperación debe abrir la posibilidad de una mejor inserción en la recuperación económica, a través del acceso a sectores productivos más dinámicos con nuevas y más amplias cadenas de valor. Igualmente, es importante reconocer la carga de trabajo de cuidados que, tradicionalmente, recae sobre las mujeres y promover su redistribución, tanto al interior de las familias como con la participación activa del Estado y el sector privado.
- Fomentar la cobertura mediática con perspectiva de igualdad de género. Debe buscarse que la información que se publique sea desagregada por sexo y edad, así como otras variables como discapacidad, pertenencia racial o étnica o zona de residencia, y que en lo posible los medios de comunicación puedan contar con elementos e información para transmitir una historia de la recuperación que visibilice y fortalezca los aportes de las mujeres y las niñas, así como sus necesidades. Se requiere igualmente garantizar una adecuada comunicación con la población afectada para informar sobre los servicios y los tipos de ayuda que recibirán.

- Estar alerta al riesgo de violencia, explotación y abuso sexual y asegurar una política de “tolerancia cero” frente a estas conductas. Todos los actores involucrados en la respuesta deben adoptar medidas para prevenir, atender, sancionar y erradicar todas las formas de violencia basada en el género durante y con posterioridad al desastre. Es fundamental la implementación y monitoreo de los protocolos existentes, así como el establecimiento inmediato de rutas confidenciales para la denuncia, atención integral a víctimas y acceso a la justicia, entre otros factores. Igualmente, importante es contar con mecanismos para identificar, denunciar y castigar la explotación sexual y abuso por parte de quienes responden a la emergencia y participan en la recuperación.
- Integrar a las mujeres y sus organizaciones en los mecanismos de evaluación de daños, pérdidas y en la evaluación de la respuesta, así como en los procesos posteriores de ajuste de esta. Esto incluye revisar los instrumentos en materia de seguridad y protección civil para incorporar la perspectiva de igualdad de género y el enfoque diferencial en sus procedimientos. Asimismo, promover la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la educación y formación en la reducción del riesgo de desastres.

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL (2016) *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030, XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Recuperado el 14/11/2021 de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41011-estrategia-montevideo-la-implementacion-la-agenda-regional-genero-marco>

CEPAL (2020) *Compromiso de Santiago, XXIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Recuperado el 14/11/2021 de <https://conferenciamujer.cepal.org/14/es/documentos/compromiso-santiago>

CEPAL (2021) *Recomendaciones institucionales y metodológicas para la medición de indicadores ODS relacionados con desastres y con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres*. CEA. Recuperado el 30/11/2021 de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47484/S2100886_es.pdf

CEPAL (2021) *Panorama Social de América Latina 2020*. Recuperado el 05/01/2022 de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>

CEPAL (2022) *CEPALSTAT Base de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL*. Consultado el 5/1/2022 en <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

CIDIGEN (2021) *Gestión del Riesgo de Desastres desde una Perspectiva de Género Interseccional. Serie Policy Papers*. Recuperado el 11/11/2021 de <https://www.cigiden.cl/gestion-del-riesgo-de-desastres-desde-una-perspectiva-de-genero-interseccional>

Connecting Business initiative (CBI) Secretariat (2020) *Gender and Disasters (Part I)*. Recuperado el 28/11/2021 de <https://www.connectingbusiness.org/gender-and-disasters>

Gobierno de Guyana (2013) *Plan Nacional Integrado de Gestión del Riesgo de Desastres y Estrategia de Implementación de Guyana*. Recuperado el 07/01/2022 de http://caribbeanelections.com/eDocs/strategy/gy_strategy/gy_Integrated_Disaster_Risk_Management_Strategy_2013.pdf

O. Bello, A. Bustamante y P. Pizarro. *Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/108)*, Santiago, CEPAL, 2020. Recuperado el 24/11/2021 de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46001-planificacion-la-reduccion-riesgo-desastres-marco-la-agenda-2030-desarrollo>

OIEWG (2016) *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*. Recuperado el 28/11/2021 de https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportspanish.pdf

OHCHR (2020) *ASPIRE Guidelines on COVID-19 Response and Recovery Free from Violence and Discrimination Based on Sexual Orientation and Gender Identity*. Recuperado el 11/11/2021 de <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SexualOrientationGender/Pages/COVID19LGBTInclusiveResponse.aspx>

x

ONU (1979) *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) A/RES/34/180*. Recuperado el 14/11/2021 de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

ONU (1992) *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Recuperado el 14/11/2021 de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

ONU (2015) *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Recuperado el 14/11/2021 de https://www.preventionweb.net/files/64172_Nota%20Conceptual%20-%20Taller%20Meta%20E.pdf

ONU (2015) *Objetivos de Desarrollo Sostenible, Plataforma de Acción y Agenda 2030*. Recuperado el 14/11/2021 de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

ONU (2017) *Plan de Acción de Género de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*.

ONU Mujeres (2017) *ONU Mujeres ante los Contextos de Crisis y Emergencias en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 14/11/2021 de <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2017/11/50968%20%20study%20on%20un%20womens%20response%20to%20crisis%20in%20lac%20%20es%20%20webcompressed.pdf?la=es&vs=701>

ONU Mujeres (2018) *RESPUESTA HUMANITARIA CON ENFOQUE DE IGUALDAD DE GÉNERO: Liderazgo y participación de las mujeres como elementos clave para una acción integral y efectiva en desastres y emergencias*. Recuperado el 09/01/2022 de <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2019/respuesta%20humanitaria%202018%20web.pdf?la=es&vs=1925>

ONU Mujeres México (2020) *Interseccionalidad de las desigualdades de género en México. Un análisis para el seguimiento de los ODS*. Recuperado el 14/11/2021 de <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020-nuevo/julio-2020/interseccionalidad-de-las-desigualdades-de-genero-en-mexico>

SinViolencia LGBTI (2021). *Des-Cifrando la Violencia en Tiempos de Cuarentena: Homicidios de lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América Latina y el Caribe 2019-2020*. Recuperado el 05/01/2022 de <https://sinviolencia.lgbt/wp-content/uploads/2021/09/DES-CIFRANDO-LA-VIOLENCIA-EN-TIEMPOS-DE-CUARENTENA.pdf>

UCL (2020) *Gender and Disaster Bibliography & Reference Guide – Volume 1*, 69–73. London, UK: Centre for Gender and Disaster, Institute for Risk and Disaster Reduction, University College London. Recuperado el 11/11/2021 de <https://www.ucl.ac.uk/risk-disaster-reduction/file/4311>

UNDRR Asia-Pacific (2019) *Sendai Framework Monitor & Indicators Challenges in reporting data for indicators on disasters and climate change from a gender perspective*.

UNDRR (2021) *Estudio Conjunto de las Naciones Unidas sobre la Situación de la Igualdad de Género y el Liderazgo de las Mujeres en la RRD*. Recuperado el 30/11/2021 de <https://www.undrr.org/publication/beyond-vulnerability-gender-equality-and-womens-empowerment-and-leadership-disaster>

UNDRR (2021), *Informe de Evaluación Regional sobre el Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe RAR*. Recuperado el 14/11/2021 de <https://www.undrr.org/es/publication/undrr-roamc-informe-de-evaluacion-regional-sobre-el-riesgo-de-desastres-en-america>

UNDRR (2021) *Women from Latin America and the Caribbean Launch Network for Disaster Risk Reduction*. Recuperado el 14/11/2021 de <https://www.undrr.org/news/women-latin-america-and-caribbean-launch-network-disaster-risk-reduction>

UNDRR (2021) *Expert Group Meeting: Achieving gender equality and the empowerment of all women and girls in the context of climate change, environmental and disaster risk reduction policies and programmes*. Background Papers. Recuperado el 14/11/2021 de <https://www.unwomen.org/en/csw/csw66-2022/preparations/expert-group-meeting>

UNFCCC (2015) *Acuerdo de París bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1) Recuperado el 14/11/2021 de <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/que-es-el-acuerdo-de-paris>

UNU (2021) *Mainstreaming Gender in UNU's Research*. Recuperado el 14/11/2021 de https://unu.edu/gender?i=a2fyzMwQ&utm_content=buffer75aad&utm_medium=social&utm_source=unutwitter&utm_campaign=buffer&fbclid=IwAR28MpO4cdCUFaF2pJQZlpQGL8Y4VqYjZ9Da3E-SIIoOI49yItUr9ER_cvY

UN Women (2015) *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Recuperado el 14/11/2021 de <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/01/beijing-declaration>

UN Women (2018). *Turning Promises to Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Recuperado el 14/11/2021 de [https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018#:~:text=%E2%80%9CTurning%20promises%20into%20action%3A%20Gender,SDGs\)%20from%20a%20gender%20perspective.](https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018#:~:text=%E2%80%9CTurning%20promises%20into%20action%3A%20Gender,SDGs)%20from%20a%20gender%20perspective.)

UN Women (2020) *Review of Gender-Responsiveness and Disability-Inclusion in Disaster Risk Reduction in Asia and the Pacific*. Recuperado el 28/11/2021 de <https://asiapacific.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/10/ap-review-of-gender-responsiveness-and-disability-inclusion-in-drr>

World Bank (2021) *Gender Dimensions of Disaster Risk and Resilience. Existing Evidence*. Recuperado el 11/11/2021 de <https://www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/publication/gender-dynamics-of-disaster-risk-and-resilience>