

# CONVIRTIENDO LOS ESCENARIOS DE DESASTRE EN OPORTUNIDADES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS ESCENARIOS DE IGUALDAD

El MIMP ante el Fenómeno El Niño





# CONVIRTIENDO LOS ESCENARIOS DE DESASTRE EN OPORTUNIDADES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS ESCENARIOS DE IGUALDAD

El MIMP ante el Fenómeno El Niño



# CONVIRTIENDO LOS ESCENARIOS DE DESASTRE EN OPORTUNIDADES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS ESCENARIOS DE IGUALDAD. EL MIMP ANTE EL FENÓMENO EL NIÑO

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables  
Marcela Patricia María Huaita Alegre

Viceministra de la Mujer  
Ana María Mendieta Trefogli

Directora General de Transversalización del Enfoque de Género  
Patricia Carrillo Montenegro

Directora de Articulación Sectorial e Interinstitucional  
Rosario Sichez Valle

Elaboración  
Patricia Carrillo Montenegro

Diseño y Diagramación  
Vanessa Liz Laura Atanacio  
Kattia Nayeli Curi Caysahuana

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015 - 16984

Editado por  
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP  
Jr. Camaná 616, Lima.

Impreso por  
J & O Editores Impresiones S.A.C  
Av. Argentina N° 879 Urb. Lima Industrial  
Noviembre 2015

## Objetivo de esta publicación

Una de las competencias del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP es contribuir a que las políticas públicas respondan no sólo a las necesidades de las personas de acuerdo a su sexo, género, edad, origen étnico o cualquier otra condición, sino también que puedan aportar de manera efectiva al logro de la igualdad de género.

Por ello, y ante la inminencia del Fenómeno El Niño\*, ponemos esta publicación a disposición de las entidades públicas y la ciudadanía, con el objetivo de contribuir a una respuesta del Estado que garantice la recuperación frente al impacto del Fenómeno El Niño y a la par, la construcción de nuevos escenarios de igualdad.

\* Decreto de Urgencia N° 004-2015 (07-09-2015): Dictan medidas para la ejecución de intervenciones ante el período de lluvias 2015-2016 y la ocurrencia del Fenómeno El Niño.

## Ideas centrales

1

La población más vulnerable frente a las situaciones de desastre es la población cuya protección estatal está bajo la responsabilidad del MIMP.

2

La desigualdad de género se profundiza en las situaciones de desastre, por ello es necesario que en la respuesta, las entidades públicas garanticen la protección de los derechos de las mujeres y poblaciones vulnerables.

3

Las mujeres y poblaciones vulnerables (niñas, niños, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad) están más expuestas/os a peligros en los contextos de desastres. Los mayores son la desnutrición, la enfermedad, el estrés y la violencia sexual.

4

El Estado a través de las entidades públicas que desarrollan las acciones de prevención y respuesta deben tener en cuenta las necesidades específicas de mujeres y poblaciones vulnerables para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, especialmente su derecho a la vida, a la libertad sexual y a la recuperación de su salud.

5

La población debe exigir que se garanticen sus derechos en los procesos de reconstrucción, especialmente la seguridad y la participación de las mujeres y hombres en igualdad de condiciones.

# 1. La población más vulnerable frente a las situaciones de desastre es la población cuya protección estatal está bajo la responsabilidad del MIMP

Población potencialmente vulnerable ante fenómenos naturales de muy alta recurrencia<sup>1</sup>:

Niñas, niños de 0 a 5 años 20,8%

Niñas, niños de 6 a 11 años 21.4%

Personas adultas mayores de 60 y más años 13.9%

Mujeres en edad fértil (15 a 49 años). 43.9%

**Mujeres, niñas y niños son 14 veces más proclives a morir que los hombres durante un desastre**

Analizando desastres en 141 países se encontró que cuando se trata de muertes, las diferencias de género están directamente relacionadas con los derechos económicos sociales: en sociedades donde hombres y mujeres disfrutan de los mismos derechos, los desastres causan similar número de muertes en los mismos sexos (Dosch, 2010)<sup>2</sup>.

1 INEI; UNFPA (2015). Estado de la población peruana 2015. Consulta: 21 de setiembre de 2015, [http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1251/Libro.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1251/Libro.pdf)

2 DOSCH, Sandra (2010) Perspectiva de género en situaciones de emergencias y desastres. Consulta: 22 de setiembre de 2015, [http://www.prigepp.org/congreso/documentos/ponencias/1\\_Sandra\\_Dosch.pdf](http://www.prigepp.org/congreso/documentos/ponencias/1_Sandra_Dosch.pdf).

## 2. La desigualdad de género se profundiza en las situaciones de desastre

- Después del tsunami de 2004 en Indonesia, las tasas de mortalidad de las mujeres fueron de tres a cuatro veces más altas que las de los hombres. Esta disparidad se debió a determinantes culturales o económicos: en la cultura de los países afectados con frecuencia a las mujeres no se les enseña a nadar, lo que las puso en mayor riesgo cuando llegó el tsunami<sup>3</sup>.
- Diez meses después, el terremoto en Pakistán dejó un saldo de 78.000 muertes y 100.000 personas lesionadas. Tres cuartas partes de las lesiones más graves se presentaron en mujeres, muchas de las cuales sufrieron lesiones de la columna vertebral. Además, la información recabada mostró que el 20% de las madres lactantes no pudo continuar con la práctica de lactancia debido al estrés postraumático<sup>4</sup>.
- Hombres y mujeres se enfrentan a diferentes factores de riesgo en situaciones de emergencia.



***Las mujeres son más vulnerables frente a los fenómenos naturales, no por ser mujeres, sino porque viven en mayores desventajas.***

### ¿Por qué en el Perú no tenemos este tipo de información?

En nuestro país no se construye información sobre cómo los fenómenos naturales afectan de manera distinta a mujeres y hombres, y eso implica un grave problema para la EFICACIA de nuestras intervenciones.

Contar con esta información es fundamental para que la respuesta del Estado reconozca y atienda estas diferencias, pero principalmente contribuya a revertir las desigualdades de género y para que nuestras acciones protejan efectivamente los derechos de la población más vulnerable.

3 OPS; OMS (2007) "Enfoque de género en la respuesta a emergencias: Cuando las herramientas de campo se convierten en barreras". Boletín Desastres: Preparativos y Mitigación en las Américas. Washington D.C., 2007, número 106, pp. 2-3. Consulta: 21 de setiembre de 2015, [http://www.paho.org/disasters/newsletter/index.php?option=com\\_docman&task=docview&Itemid=&gid=62&lang=es](http://www.paho.org/disasters/newsletter/index.php?option=com_docman&task=docview&Itemid=&gid=62&lang=es)

4 Ídem.

## En las emergencias suele pasar algo aparentemente invisible para el Estado:

En una situación de emergencia se incrementa la carga de trabajo de las mujeres, pues además de satisfacer las necesidades de la familia y la comunidad (cuidado de niños/as, personas enfermas, ancianas y con alguna discapacidad), deben hacer las filas para recibir los alimentos, el suministro de productos sanitarios y medicinas, caminar hasta las fuentes de agua y trasladarla, buscar y transportar leña, lavar ropa y enseres, preparar los alimentos, limpiar los albergues, entre muchas otras tareas de cuidado en las que no participan los hombres.

Pero además, ocurren otras situaciones que es necesario prevenir, atender y sancionar.

*En las situaciones de desastre, las mujeres incrementan su carga de trabajo y además están más expuestas a la vulneración de sus derechos.*

Foto: Internet



### 3. Las mujeres y poblaciones vulnerables están más expuestas/os a peligros en los contextos de desastres<sup>5</sup>

Las desigualdades de género, crean situaciones de vulnerabilidad y limitan las capacidades de las personas, en particular de las mujeres, para enfrentar los desastres, así como para reducir y controlar el riesgo<sup>6</sup>.

En contextos de emergencia la violencia de género se agudiza. El espacio doméstico se transforma en un espacio colectivo que se comparte con otras familias, y las mujeres quedan expuestas a la violencia en el hogar como en aquella que se produce en otros escenarios de la comunidad.

Así, las mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad se encuentran más expuestas a peligros.

- La calle y los espacios públicos se tornan más inseguros.
- La satisfacción de las necesidades fisiológicas muchas veces se realiza en espacios abiertos, alejados, sin privacidad y sin protección.
- Disminuyen los espacios seguros de socialización y de recreación, al ser utilizados como lugares de acopio o albergues, incrementándose los riesgos de abandono, de maltrato físico, psicológico y abuso sexual.
- Se incrementa el riesgo de ser víctima de acoso sexual o chantajes, muchas veces en el marco de la relación de quien presta la ayuda y/o suministra el apoyo alimentario, sanitario, de seguridad, etc.
- La precariedad de los espacios compartidos por las familias, implica un mayor riesgo de ser víctimas de alguna modalidad de violencia sexual o violación.

*Por ello la protección contra la violencia es una de las normas mínimas establecidas como principio de la asistencia humanitaria.*

*Los tipos de violencia contra las mujeres más comunes en situaciones de emergencia son la violación y otras clases de agresión sexual, la agresión física, el maltrato psicológico y emocional, la explotación sexual y la trata.*

*La respuesta debe considerar la posibilidad de la perpetración de este tipo de violencia, para incorporar acciones de prevención, atención y sanción.*

5 MIMP (2015) Plan del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ante el Fenómeno El Niño 2015-2016. Documento interno no publicado.

6 GAZOL, Claudia (2012) "Hoja de Ruta Unidad I: Conceptualización de la Gestión de Riesgo con Enfoque de Género en las Políticas Públicas". Material del Curso Gestión de Riesgos con Enfoque de Género. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). p.7. Consulta: 21 de setiembre de 2015, [http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=850](http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=850)

## Niñas, niños y adolescentes

En un contexto de emergencia, niñas, niños y adolescentes ven afectada la atención de sus necesidades básicas derivadas de su proceso de desarrollo: salud, nutrición, educación, etc.

Luego de un desastre o emergencia, las secuelas en la salud física de los niños, niñas y adolescentes, suelen ser las más reconocidas; sin embargo, estas situaciones, también generan efectos socioemocionales que se expresan en angustia, miedo, incertidumbre, cambio de carácter, apego exagerado a sus cuidadores/as, dificultad para conciliar el sueño, entre otras.

***Niños, niñas y adolescentes cuentan con grandes capacidades de adaptación a nuevas experiencias, por lo que potenciar estos recursos mediante el acompañamiento adecuado facilita la recuperación socioemocional luego de desastres o emergencias.***

Las estrategias no deben reducirse a la atención de la salud física, sino que deben observar permanentemente la salud mental y psicológica de la infancia y adolescencia y brindarles el apoyo tanto a ellos/as como a las personas adultas cuidadoras a fin de que comprendan sus reacciones y respondan de manera apropiada, evitando mayor sufrimiento.

Es necesario también garantizar en la medida de lo posible espacios seguros para la socialización y recreación y con personas cuidadoras conocidas por los niños, niñas y adolescentes y en quien confíen.

## Personas adultas mayores

Las personas adultas mayores, especialmente aquellas que sufren enfermedades crónicas, requieren del apoyo para del Estado, la sociedad y la comunidad para responder a sus necesidades.

A pesar que se reconoce que las personas adultas mayores se encuentran dentro del grupo altamente vulnerable ante la ocurrencia de alguna emergencia o desastre, los programas de atención de emergencias, hacen muy poco para disminuir su vulnerabilidad, no reconocen sus problemas ni tampoco consideran sus necesidades.

Los sistemas de información no recogen información desagregada por grupos de edad que permitan conocer exactamente el número de personas adultas mayores afectadas o damnificadas.

Las personas adultas mayores antes que ser incorporadas en las acciones de respuesta tienen que ser atendidas en sus principales necesidades para luego, y en la medida de sus posibilidades, hacerlas partícipes de las acciones de respuesta y recuperación.

## Personas con discapacidad

Las personas con discapacidad tienen características, necesidades y requerimientos que difieren dependiendo del tipo de discapacidad.

En atención a esta diversidad, es fundamental que su atención y cuidado considere el apoyo adecuado y oportuno respetando en todo momento su dignidad como personas.

La mayor parte de las personas con discapacidad se encuentran acompañadas de sus familias o agrupadas en asociaciones representativas. Esto contribuye para efectos informativos porque ellos y/o sus familias pueden orientar la forma cómo actuar y proceder en situaciones de emergencia incluyendo la manipulación de ayudas técnicas y/o biomecánicas.

Las normas legales vigentes establecen la obligatoriedad que existan Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad – OMAPED en todas las municipalidades provinciales y distritales. Una de las principales funciones de las OMAPED es contar con un registro de empadronamiento de las personas con discapacidad en las provincias, distritos, comunidades, centros poblados y/o caseríos. Es necesario articular los esfuerzos de las OMAPED/CONADIS/MIMP con las de las entidades responsables de la Gestión de Riesgo de Desastres para realizar una acción rápida y efectiva con las personas con discapacidad en situaciones de emergencia.

## 4. ¿Qué deben tener en cuenta los sectores responsables de atender las situaciones de emergencia?

Las entidades públicas y privadas y los grupos de voluntariado no siempre cuentan con personal que maneje los enfoques de género, interculturalidad y el enfoque intergeneracional que les permita brindar una atención de calidad de acuerdo a las diversas necesidades de la población vulnerable.

Por ello, es importante que al menos conozcan los peligros específicos que colocan a esta población y que estén convencidos/as que la atención de situaciones de desastre son también una oportunidad para luchar contra la desigualdad de género.

Ello implica principalmente: i) considerar a las mujeres como actoras con iguales capacidades y responsabilidades que los hombres; ii) valorar sus conocimientos y habilidades e incorporarlos en las medidas de prevención y respuesta en las situaciones de emergencia y desastre; y, iii) garantizar la vigencia de sus derechos, especialmente su derecho a la vida, a la libertad sexual, a la propiedad y a la participación ciudadana.

### Recomendaciones a las entidades públicas:

#### I.

Cuando se evalúe la magnitud del daño y las afectaciones a los predios urbanos, agrícolas o unidades agroproductivas debe considerarse si la propiedad pertenece a un hombre o a una mujer, especialmente si ella es jefa de familia, si hay personas con necesidades especiales por su edad o discapacidad, de manera tal que estos elementos sean considerados en el análisis de necesidades y la determinación de prioridades para la atención y ayuda por parte del Estado, como por ejemplo para la entrega de semillas y abonos, la distribución de ayuda humanitaria, la entrega de módulos temporales, bienes y servicios de los programas sociales, la priorización de alternativas en los proyectos de inversión.

Entidades que deben prestar particular atención a esta recomendación:  
MINAGRI / FUERZAS ARMADAS / MVCS / MIDIS / MEF

## II.

Considerar en la evaluación de daños la recarga de trabajo de las mujeres en lo familiar y productivo e incluirlas en las propuestas financieras y planes de reconstrucción. El no hacerlo afectará seriamente la capacidad de recuperación de las mujeres, la familia y la comunidad, lo cual profundizará la desigualdad social y de género, pero, sobre todo, contribuirá a nuevos escenarios de riesgo.

Entidades que deben prestar particular atención a esta recomendación:  
MINAGRI / FUERZAS ARMADAS / MVCS / MIDIS / MEF / INDECI

## III.

Garantizar la participación de las mujeres en las acciones de mantenimiento y restablecimiento de la red vial, en la descolmatación de los ríos, encausamiento y limpieza de cauces, limpieza de quebradas, identificación de puntos de riesgo, capacitación, asistencia técnica y acceso a recursos para la respuesta. Privilegiar la mano de obra masculina, limita las oportunidades de las mujeres para contribuir con la superación de la emergencia excluyéndolas de aportar en las actividades productivas o de infraestructura.

Entidades que deben prestar particular atención a esta recomendación:  
MTC / INDECI / PRODUCE / MINAGRI / MINEDU / MEF

## IV.

En la atención de la salud, considerar la salud mental y el estrés que se produce en toda la población y especialmente en las mujeres, quienes por la división sexual tradicional del trabajo tienen una mayor exigencia en su rol tradicional de cuidadoras, lo cual incide en su salud mental, porque la sociedad y la cultura les exige el "sacrificio" de cuidar de otros y otras, minimizando e invisibilizando sus propios padecimientos.

Entidades que deben prestar particular atención a esta recomendación:  
INDECI / PRODUCE / MINSA / MINEDU / MEF / MIDIS

## V.

Considerar las necesidades específicas de mujeres, personas adultas mayores, niñas y niños.

Entidades que deben prestar particular atención a esta recomendación:  
MTC / INDECI / PRODUCE / MINAGRI / MINEDU / MEF / MINSA / MIDIS /  
MININTER / FUERZAS ARMADAS

## VI.

El desarrollo de capacidades para la respuesta debe considerar las evidencias sobre la violencia sexual contra las mujeres, niñas, niños, adolescentes, en los contextos de desastre y tanto los recursos para la respuesta como su gestión, deben garantizar la prevención, protección e inmediata acción frente a la producción de ésta.

Entidades que deben prestar particular atención a esta recomendación:  
INDECI / MINEDU / MEF / MINSA / MIDIS / MININTER / FUERZAS ARMADAS

## VII.

Capacitación de autoridades, funcionarios y especialistas de las entidades del nivel nacional y los gobiernos regionales y locales, así como a la población organizada en la incorporación de los enfoques de género, interculturalidad e intergeneracional en las acciones de prevención y respuesta.

Entidades que deben prestar particular atención a esta recomendación:  
MIMP / MINCUL

## Recomendaciones especiales para el Sistema de Alerta Temprana INDECI

- La identificación y medición del impacto en hombres y mujeres de los desastres naturales y en el restablecimiento de sus derechos como consecuencia de la respuesta.
- En la información pública y la sensibilización, considerar en los contenidos de las campañas aspectos clave como la protección de las mujeres y poblaciones vulnerables (niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad) y alerta explícita respecto de la prevención y sanción de la violencia que pudiera darse en estos contextos.
- El desarrollo de capacidades para la respuesta debe considerar las evidencias sobre la violencia sexual contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes en los contextos de desastre y los recursos para la respuesta, como su gestión, deben garantizar la prevención, protección e inmediata acción frente a la producción de ésta.
- Alertar respecto a la prevención y protección frente a robos, especialmente en caso de mujeres solas atendiendo a personas adultas mayores, niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad.
- Considerar la exposición al peligro que sufren las mujeres en el momento de determinar puntos de pago que impliquen traslados riesgosos.
- En las acciones de vigilancia, control y seguridad debe considerarse las evidencias sobre el alto riesgo que en estas situaciones corren mujeres, niñas, niños y adolescentes, de ser víctimas de violencia sexual, incluyendo protocolos específicos para su protección y atención, así como la prevención y acción inmediata frente a la ocurrencia de violencia sexual.
- La administración de los albergues debe considerar la prevención y protección frente a la violencia contra las mujeres y el abuso sexual.

## 5. Qué debe exigir la población

- La atención de sus necesidades específicas.
- La protección de su seguridad y libertad sexual, garantizando sus desplazamientos.
- La provisión de alimentos y suministros para garantizar su salud (agua, medicamentos, calefacción).
- La provisión de servicios de seguridad, protección y control de brotes de violencia.
- El control del orden público.
- La prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes que pudiera darse en estos contextos.
- En la medida de lo posible la continuidad de los servicios educativos y de salud pública.
- Que se considere la participación de las mujeres en las acciones de mantenimiento y restablecimiento de la red vial para que en igualdad con los hombres sean actoras en la superación de la emergencia.
- La programación oportuna y orden en la distribución de productos y raciones, así como la frecuencia de entrega para asegurar la cobertura del servicio.
- El redireccionamiento de la población objetivo de los programas sociales hacia otros puntos de pago existentes garantizando su seguridad, cuando se hayan afectado los lugares regulares.
- La participación de mujeres y hombres en las acciones de vigilancia epidemiológica.

***Las mujeres tienen vulnerabilidades, pero también tienen capacidades. Es necesario que no sean vistas solo en su vulnerabilidad, sino como actoras capaces de aportar a la solución de los problemas. La respuesta del Estado ante fenómenos naturales debe aprovechar esas capacidades y hacer de las emergencias oportunidades para construir escenarios de igualdad de género.***

## Bibliografía

DOSCH, Sandra

2010 "Perspectiva de género en situaciones de emergencias y desastres". Ponencia presentada en Congreso *Internacional de Género en Prospectiva. Nuevos escenarios, actores y articulaciones. Área de Género, Sociedad y Política* – FLACSO Argentina. Buenos Aires, 09 al 12 de noviembre. Consulta: 22 de setiembre de 2015

[http://www.prigepp.org/congreso/documentos/ponencias/1\\_Sandra\\_Dosch.pdf](http://www.prigepp.org/congreso/documentos/ponencias/1_Sandra_Dosch.pdf).

GAZOL, Claudia

2012 "Hoja de Ruta Unidad I: Conceptualización de la Gestión de Riesgo con Enfoque de Género en las Políticas Públicas". Material del Curso *Gestión de Riesgos con Enfoque de Género*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Consulta: 21 de setiembre de 2015.

[http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=850](http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=850)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI); FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA)

2015 Estado de la población peruana 2015. Lima: INEI; UNFPA. Consulta: 21 de setiembre de 2015.

[http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1251/Libro.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1251/Libro.pdf)

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP)

2015 *Plan del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ante el Fenómeno El Niño 2015-2016*. Documento interno no publicado. MIMP.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS); ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)

2007 "Enfoque de género en la respuesta a emergencias: Cuando las herramientas de campo se convierten en barreras". *Boletín Desastres: Preparativos y Mitigación en las Américas* Washington D.C., 2007, número 106, pp. 2-3. Consulta: 21 de setiembre de 2015.

[http://www.paho.org/disasters/newsletter/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&Itemid=&gid=62&lang=es](http://www.paho.org/disasters/newsletter/index.php?option=com_docman&task=doc_view&Itemid=&gid=62&lang=es)





# MIMP

Ministerio de la Mujer y  
Poblaciones Vulnerables

Jr. Camaná 616, Cercado de Lima  
Teléfono: 626-1600

[www.mimp.gob.pe](http://www.mimp.gob.pe)

