

*“Recordemos que la paz no es simplemente la ausencia de la guerra. Debe incluir la libertad para vivir sin temor y el fin de la impunidad.”*

– Kathleen Cravero, Subsecretaria General de las Naciones Unidas y Directora de la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del PNUD, Carta a los miembros del Consejo de Seguridad, publicada en el *International Herald Tribune*, 8 de marzo de 2008

## FOMENTAR LA CAPACIDAD PARA SUPERAR LA VULNERABILIDAD: LA PREVENCIÓN DE CRISIS Y LA RECUPERACIÓN

Desde 2000, más de 40 países han sufrido los efectos de conflictos violentos. Según las últimas cifras suministradas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), unos 32,9 millones de refugiados, desplazados internos y otros se ven ahora directamente afectados. En las últimas dos décadas más de 1,5 millones de personas han muerto a causa de desastres naturales y las pérdidas económicas anuales relacionadas con estos desastres están aumentando.

Aunque muchos países en desarrollo han hecho avances considerables en lo que se refiere al desarrollo humano y millones de personas salen de la pobreza todos los años, el conflicto violento, la falta de recursos, la coordinación insuficiente y las políticas frágiles continúan frenando el desarrollo. El PNUD presta apoyo a las estrategias nacionales de desarrollo que permiten la prevención y recuperación de los conflictos armados y los desastres naturales por medio de herramientas de desarrollo que tienen en cuenta las causas del conflicto, mediante la promoción de la igualdad entre los géneros, la creación de redes de conocimientos, la planificación y programación estratégica y el establecimiento de normas.

La vinculación entre seguridad y desarrollo ha impulsado al PNUD a prestar apoyo a las iniciativas para abordar la cuestión del conflicto armado. Aproximadamente 650 millones de los 875 millones de armas de fuego en el mundo de que se tiene conocimiento están en poder de civiles. La proliferación de armas baratas se traduce en un mayor riesgo de disturbios civiles y, cuanto más eficaz sea la capacidad de reglamentación de un país, tanto más altos serán los precios de las armas. Así pues, en algunos países de África, un fusil automático cuesta aproximadamente 200 dólares menos que el promedio mundial, lo que pone de relieve la facilidad con que las armas cruzan las fronteras permeables.

En **Guatemala**, las armas de fuego gozan de aceptación general entre la población civil y el 85% de los asesinatos que se cometen en la capital son perpetrados con armas pequeñas. Una iniciativa auspiciada por el PNUD en 2007 tuvo por objeto aumentar la conciencia acerca de los peligros que plantean las armas pequeñas y contribuir a la ejecución de un programa nacional de desarme. El proyecto

incluyó un estudio del costo de la violencia para la economía nacional, que generó un debate público acerca de los efectos socioeconómicos más amplios de la violencia armada. En Santa Lucía Cotzumalguapa, una ciudad de tamaño intermedio en la que se registra un nivel elevado de violencia, la voluntad política firme llevó al municipio a formular y ejecutar iniciativas para reducir la violencia y mejorar la seguridad. En virtud del proyecto se capacitó personal municipal para la preparación de encuestas y análisis y la elaboración de un plan de seguridad. El PNUD también contribuyó a establecer la primera política pública municipal sobre seguridad ciudadana de Guatemala. Desde el comienzo de estos programas, han disminuido los niveles de violencia, medidos en función del número de homicidios cometidos y otros hechos violentos denunciados. La experiencia de Santa Lucía ha sido tomada como modelo por otros municipios.

Ya sea como resultado de la violencia armada o los desastres naturales, las crisis afectan de manera desproporcionada a las mujeres y exacerban la discriminación que suele existir aun en condiciones pacíficas. La vulnerabilidad de las mujeres y los hombres, las niñas y los niños en tiempos de crisis no es la misma y a menudo reciben un trato distinto de parte de los autores de la violencia y de las entidades estatales. La diferencia entre los géneros es uno de los factores determinantes más importantes de la capacidad de una persona para enfrentarse con una crisis, y el género afecta profundamente la posibilidad, la forma y el momento de que las personas obtienen acceso al apoyo después de una crisis. Aunque tanto mujeres como hombres experimentan la inseguridad de las situaciones de crisis y deben afrontar sus consecuencias económicas y sociales colectivamente, las mujeres, que globalmente son las más pobres de los pobres, sobrellevan la carga adicional de la inseguridad de la violencia sexual y basada en el género.

Una iniciativa reciente del PNUD, el programa de ocho temas para el empoderamiento de la mujer y la igualdad entre los géneros en la prevención de crisis y la recuperación, se propone dar prioridad y responder integralmente a las necesidades de las mujeres y las niñas en situaciones de crisis y darles mayor voz en el proceso de recuperación. Los ocho temas ponen a la mujer en primer lugar en el programa relativo a las crisis: detener la violencia contra la mujer,



*En una reunión comunitaria celebrada en Rwanda, una agente de policía promueve la lucha contra la violencia basada en el género como parte de una iniciativa destinada a reducir la violencia contra la mujer.*

brindar justicia y seguridad a la mujer, impulsar a la mujer como encargada de la adopción de decisiones, promover la participación de la mujer en todos los procesos de paz, prestar apoyo a mujeres y hombres para reconstruir mejor, fomentar el papel de la mujer como dirigente de la recuperación, incluir las cuestiones relativas a la mujer en el programa nacional y trabajar juntos para transformar la sociedad.

Algunos ejemplos de iniciativas puestas en marcha en virtud del programa de ocho temas son: un programa destinado a fortalecer la seguridad de la mujer y su acceso a la justicia en la región oriental de la **República Democrática del Congo**; un centro de apoyo para después de los conflictos en la región occidental de **Côte d'Ivoire** dirigido por una organización no gubernamental local de mujeres que presta servicios psicológicos, sanitarios y económicos a mujeres y niñas afectadas por el conflicto; apoyo al sistema nacional de justicia en **Timor-Leste** en virtud del cual se nombraron 11 jueces, 7 defensores públicos y 9 fiscales que sustituyeron a los profesionales internacionales que habían ocupado estos cargos desde la independencia; y en **Somalia**, en virtud de un programa sobre el estado de derecho se garantizó que un 10% de los graduados de la academia de policía fueran mujeres. Además, se estableció la primera Asociación de Mujeres Abogadas que presta asistencia jurídica a las víctimas de violación y violencia en el hogar.

El PNUD también ha estado codificando las experiencias de los distintos países sobre la programación para los jóvenes con miras a elaborar orientación práctica sobre los jóvenes y los conflictos. Las intervenciones a nivel nacional incluyeron la prestación de apoyo a los gobiernos y las contrapartes nacionales para la formulación y aplicación de políticas nacionales relacionadas con la juventud en **Liberia**, el fomento de la generación de empleo para los jóvenes en Kosovo, la utilización de los deportes y otras actividades socioculturales en el **Líbano** y la promoción del voluntariado juvenil en **Bosnia y Herzegovina**.

Para hacer frente a los desastres naturales, el PNUD trabaja con asociados nacionales en el fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana y de actividades iniciales de recuperación. En los últimos años hubo en el Caribe una mayor frecuencia de huracanes, lluvias intensas y sequía. Recientemente el PNUD ha trabajado con el Gobierno

de **Cuba** y distintos asociados, incluidos el Gobierno del **Canadá**, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oxfam y el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional en apoyo del fortalecimiento de una estrategia nacional de prevención y gestión del riesgo. En virtud del proyecto se han creado 24 centros de gestión de desastres y reducción de riesgos y 51 sistemas de alerta temprana en 4 provincias y 20 municipios en Cuba, que benefician a más de 1,2 millones de personas. Los centros realizan estudios de vulnerabilidad y preparan planes de respuesta, utilizando sistemas de información geográfica que permiten impulsar la capacidad de respuesta de las instituciones que deben responder a las crisis. El criterio de gestión de riesgos también se ha integrado en el sector de la vivienda, con especial atención a la producción local de materiales de construcción, la utilización de tecnologías sostenibles y el mejoramiento de mecanismos de gestión y los servicios de asesoramiento técnico locales. Hasta la fecha, 39 centros locales de producción de materiales de construcción han mejorado sus instalaciones y 34 entidades municipales que prestan servicios de vivienda han beneficiado a unas 1.500 familias.

El concepto relativamente nuevo de actividades iniciales de recuperación suple una deficiencia fundamental en la cobertura entre el socorro humanitario y la recuperación de largo plazo. A la vez que trabajan en un entorno humanitario, los encargados de las actividades iniciales de recuperación se proyectan al futuro, evaluando los daños a la infraestructura, las propiedades, los medios de subsistencia y las sociedades. Su objetivo es permitir una transición sin tropiezos a la recuperación de largo plazo, a fin de restablecer los medios de subsistencia, las capacidades de los gobiernos y la vivienda, y brindar esperanzas a los que han sobrevivido la crisis.

El fortalecimiento de la capacidad para responder a las necesidades del desarrollo en medio de una crisis es una piedra angular de la labor del PNUD. En el **Iraq**, se han asignado más de 40 millones de dólares a las actividades relacionadas con la rehabilitación del agua potable y el saneamiento, la reconstrucción de hospitales y el establecimiento de mercados comunitarios. Se han instalado más de

## UNIFEM: PRESUPUESTACIÓN CON UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO



*Mujeres de las islas Uros del Perú se reúnen a orillas del lago Titicaca. El turismo es su principal fuente de ingresos.*

Muchos hombres de Cochabamba (**Bolivia**) han abandonado el país en busca de mejores oportunidades, lo cual ha generado una escasez de competencias en esferas tradicionalmente masculinas. Ahora las mujeres de Cochabamba están aprendiendo a suplir esta deficiencia. Con la financiación del gobierno municipal, están aprendiendo carpintería y albañilería y a ganarse la vida dignamente para mantenerse ellas y sus hijos. Mientras las mujeres trabajan, tanto niños como niñas reciben la misma atención en el marco de un programa deportivo, también financiado por el gobierno local. Ambas iniciativas son el resultado del nuevo énfasis en la presupuestación con una perspectiva de género en Cochabamba.

En Bolivia, mediante la Ley de Participación Popular de 1994, se establecieron planes de desarrollo local y comités de vigilancia como dos de los principales mecanismos de participación ciudadana a nivel local. Con el apoyo del UNIFEM, el Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI) de Cochabamba ha movilizó y capacitado a miembros de organizaciones locales de mujeres a fin de aprovechar estas oportunidades para incorporar una perspectiva de género en las políticas públicas locales. Como resultado de la campaña de promoción realizada por el IFFI, ahora las pautas presupuestarias municipales exigen que se asignen recursos presupuestarios a programas que promueven la igualdad entre los géneros y prestan servicios a las víctimas de la violencia.

Durante los últimos ocho años, el UNIFEM, administrado por el PNUD, ha contribuido a fomentar la capacidad de los gobiernos y las organizaciones de mujeres para incorporar una perspectiva de género en los procesos presupuestarios en más de 30 países, en algunos casos con la colaboración del PNUD. En un principio, las actividades del UNIFEM se centraron en promover la disponibilidad de las herramientas y metodologías para la presupuestación con una perspectiva de género y en aumentar las competencias y los conocimientos de los interesados para promover y realizar análisis presupuestarios con una perspectiva de género. Desde 2005, se ha hecho hincapié en garantizar que los procesos de presupuestación nacionales reflejen adecuadamente las prioridades de las mujeres pobres.

Iniciativas puestas en marcha en el **Ecuador, Marruecos, Mozambique** y el **Senegal** tienen por objeto la incorporación de los principios de la igualdad entre los géneros en las políticas y los procesos presupuestarios y la asignación de recursos que se ajusten a las prioridades de las mujeres pobres. En Marruecos, esto ha llevado a la elaboración de informes anuales sobre cuestiones de género que integran los presupuestos nacionales, en los que se describe la forma en que han de asignarse los fondos públicos por conducto de los departamentos gubernamentales para abordar las prioridades relacionadas con la desigualdad entre los géneros. En 2007, 19 departamentos detallaron sus planes sobre las cuestiones de género en este informe.

A medida que la descentralización da mayor importancia a las funciones de los gobiernos locales para atender a los habitantes, el UNIFEM está respaldando las iniciativas presupuestarias que tienen en cuenta la cuestión del género. Se han puesto en práctica iniciativas locales en seis países de América Latina: la **Argentina, Bolivia, el Brasil, el Ecuador, México** y el **Perú**, así como en la **India, Filipinas, Marruecos** y **Uganda**.

160 generadores que suministran electricidad de emergencia a hospitales, escuelas y estaciones de bombeo de agua. El PNUD continúa administrando el Fondo Fiduciario para el Iraq en nombre del GNUD, que cuenta con más de mil millones de dólares de fondos de más de 20 fuentes destinados a iniciativas de recuperación de largo plazo.

Por conducto del Fondo Fiduciario para el Iraq del GNUD, el Gobierno del **Japón** estableció una asociación con el PNUD en el Iraq para prestar apoyo a un proyecto de rehabilitación de dos unidades de la central eléctrica de Hartha de la red eléctrica iraquí. Se impartió capacitación en el Japón a seis ingenieros de planta en materia de las mejores prácticas del sector para garantizar el funcionamiento sostenible de la planta, y a otros cuatro en prácticas internacionales de inspección de equipo. Desde el último envío importante de equipo al Iraq, ambas unidades de la planta han funcionado eficientemente, sin interrupciones no programadas, y ahora están en condiciones de producir hasta 350 megavatios con menores interrupciones y cortes del servicio reducidos. De resultados de ello, ahora la central abastece regularmente de energía a unos tres millones de iraquíes.

Además de su labor durante las crisis, el PNUD presta asistencia después de los conflictos. Por conducto del Fondo Fiduciario de la Comisión Europea y el Sudán destinado al Programa de recuperación y rehabilitación de base comunitaria para situaciones posteriores a un conflicto, se ejecutaron 300 proyectos de recuperación que beneficiaron a 800.000 personas en todo el país. Éstos incluyeron la rehabilitación de 22 centros de salud, el reacondicionamiento de 207 sistemas de agua potable y el apoyo a 4.520 mujeres, que recibieron microfinanciación para pequeñas empresas. En el Sudán oriental, se desmovilizó a 1.700 miembros del Frente Oriental y se les suministró dinero y apoyo para su reinserción, asesoramiento psicológico y concienciación sobre el VIH. En el Sudán Meridional, recientemente el PNUD comenzó las primeras etapas de construcción de dos centros de capacitación para personal penitenciario. Hasta la fecha, en virtud de un programa de capacitación para el servicio penitenciario, se ha formado a 1.100 ex soldados del Ejército Popular de Liberación del Sudán, que fueron transferidos del ejército al servicio penitenciario. Además de la reorientación y capacitación de los ex combatientes mediante un curso de



*El Administrador del PNUD Kemal Derviş consuela a un sobreviviente del atentado con bombas en Argelia de 17 de diciembre de 2007 que se cobró la vida de 17 trabajadores de las Naciones Unidas.*

orientación de tres meses, los centros de capacitación se utilizarán para impartir cursos de formación especializada para el servicio penitenciario, entre otros, cursos para instructores, funcionarios de bienestar social, funcionarios médicos y administradores.

A nivel mundial, una nueva iniciativa del PNUD se centra en el aumento de la capacidad para la gestión de los riesgos de desastre. El Programa de Identificación de Riesgos Mundiales es un programa de cinco años en apoyo de los asociados nacionales en países de alto riesgo que permite identificar los factores que causan desastres naturales. La iniciativa ha prestado apoyo en materia de evaluación de los riesgos sísmicos en la región vulnerable de Baja California (México) y ha contribuido al establecimiento de observatorios de pérdidas causadas por desastres en seis países de Asia. Otra iniciativa, conocida como Proyecto Surge, que se puso en marcha en 2006, se propone afianzar las capacidades del PNUD para responder rápida y eficazmente a las necesidades de recuperación inmediatamente después de una crisis, se trate de un conflicto o de un desastre natural. En 2007, el Proyecto Surge identificó 63 funcionarios con experiencia en situaciones de crisis y competencia técnica en por lo menos 1 de 12 esferas, entre ellas las actividades iniciales de recuperación, la coordinación, el apoyo operacional, la movilización de recursos y las comunicaciones. En abril de 2008, 43 de estos funcionarios habían recibido capacitación en preparación de su función de suministro de servicios de asesoramiento a las oficinas en los países que se enfrentaban con una crisis. En 2007, se elaboraron procedimientos operativos estándar para situaciones de crisis, incluido un conjunto de instrumentos para el Proyecto Surge, que se pondrán a prueba en 2008.

## LOS COSTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA VIOLENCIA

### COSTOS DIRECTOS

<b>Valor de los bienes y servicios utilizados para abordar o prevenir la violencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Médicos</li> <li>• Policiales</li> <li>• Sistema de justicia penal</li> <li>• Vivienda</li> <li>• Servicios sociales</li> </ul>
----------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### COSTOS NO MONETARIOS

<b>Penuria y sufrimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la morbilidad</li> <li>• Aumento de la mortalidad causada por homicidios y suicidios</li> <li>• Uso indebido de alcohol y drogas</li> <li>• Trastornos depresivos</li> </ul>
------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### EFFECTOS MULTIPLICADORES ECONÓMICOS

<b>Macroeconómicos, sobre el mercado de trabajo y sobre la productividad intergeneracional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menor participación en el mercado de trabajo</li> <li>• Menor productividad en el empleo</li> <li>• Menores remuneraciones</li> <li>• Mayor absentismo</li> <li>• Efectos sobre la productividad intergeneracional por repetición de grados y bajos niveles de educación</li> <li>• Reducción de las inversiones y el ahorro</li> <li>• Fuga de capitales</li> </ul>
------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### EFFECTOS MULTIPLICADORES SOCIALES

<b>Efectos sobre las relaciones interpersonales y la calidad de vida</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transmisión de la violencia de generación en generación</li> <li>• Peor calidad de vida</li> <li>• Erosión del capital social</li> <li>• Menor participación en el proceso democrático</li> </ul>
--------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: *Investing in Gender Equality: Global Evidence and the Asia-Pacific Setting* (Invertir en la igualdad entre los géneros: Datos mundiales y el caso de Asia y el Pacífico), Programa de Incorporación de la Perspectiva de Género en Asia y el Pacífico, Centro Regional del PNUD en Colombo, 2008.