

Síntesis para decisores

Policy Brief

El CATIE combina ciencia, educación de posgrado y cooperación técnica para mejorar el bienestar humano y reducir la pobreza rural mediante una gestión integrada de la agricultura y los recursos naturales en América Latina y el Caribe.

Junio 2011

Vulnerabilidad social frente al cambio climático: retos y propuestas de políticas desde un enfoque de género

Denise Soares¹, Isabel Adriana Gutiérrez Montes², Roberto Romero Pérez³, Ricardo Víctor López Mera⁴, Gonzalo Galileo Rivas-Platero⁵ y Gustavo Pinto Decelis⁶.

Resumen Ejecutivo

El presente documento surge como parte de los resultados del proyecto “Vulnerabilidad Social y de Género Frente al Cambio Climático”, el cual fue desarrollado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE).

El propósito es aportar elementos de análisis sobre la relación existente entre las sociedades rurales en condición de vulnerabilidad y los recursos naturales, en el marco de las variaciones climáticas. Además promueve la formulación de políticas públicas con una perspectiva de género que avancen en la búsqueda de soluciones y alternativas para enfrentar los riesgos provocados por desastres ecológicos, con el fin de articular la gestión del riesgo con la planificación del desarrollo.

Por lo tanto, está dirigido a las personas responsables de diseñar y ejecutar políticas relacionadas con el cambio climático y facilita el proceso para incorporar el enfoque de equidad de género en sus programas de trabajo, a fin de cumplir los compromisos nacionales e internacionales que México ha suscrito sobre derechos de las mujeres y desarrollo sustentable.

El documento presenta un breve marco analítico sobre el cambio climático, la vulnerabilidad social y la equidad de género. Posteriormente, muestra los resultados de un estudio de caso sobre vulnerabilidad social realizado en Yucatán, México. Finalmente, plantea recomendaciones de políticas en materia de cambio climático con una perspectiva de equidad de género.



^{1,3,4} Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA); ^{2,5,6} CATIE 7170. Turrialba, Cartago. Costa Rica.

Género, cambio climático y vulnerabilidad social: breve marco analítico

El cambio climático en el largo plazo y la variabilidad climática en el corto plazo ejercen un impacto creciente sobre las economías y las sociedades de los países en vías de desarrollo. Sus consecuencias han puesto de manifiesto la estrecha relación entre el desarrollo humano y los riesgos provocados por desastres naturales.

Durante la emergencia por el huracán Katrina, en Estados Unidos, la mayoría de las víctimas atrapadas en Nueva Orleans fueron mujeres afroamericanas con sus hijos, el grupo demográfico más pobre en esta parte del país.

(Aguilar et ál. 2009).

La magnitud de los desastres y sus consecuencias no dependen solo de la interacción de las poblaciones con las amenazas o peligros, sino de factores ambientales, económicos, políticos sociales y culturales. En este sentido, las inequidades, entre ellas la de género, constituyen un factor fundamental para la conformación de la vulnerabilidad social frente a las amenazas. A pesar de que los desastres afectan de manera distinta a hombres y mujeres, debido a sus roles sociales diferenciados, gran parte de las iniciativas destinadas a la gestión de los riesgos adolecen de una mirada sensible a género y esta carencia no solo reduce la eficiencia de las propuestas, sino que además puede contribuir a profundizar o perpetuar las desigualdades.

Algunos conceptos básicos

Vulnerabilidad: la vulnerabilidad es un concepto central para predecir y entender la existencia de impactos diferenciados en los distintos grupos de una sociedad, dado que son las características internas de los elementos expuestos a las amenazas las que los hacen propensos de sufrir daños al ser impactados por éstas. Según Wilches Chaux (1993), las condiciones de vulnerabilidad están determinadas por múltiples factores sociales. El PNUD (2007) añade que las vulnerabilidades humanas interactúan en forma dinámica con el ambiente físico, natural o socialmente construido y ello implica la necesidad de identificar con claridad las amenazas y vulnerabilidades específicas de los grupos sociales y que éste conocimiento debe ser incorporado a políticas, programas y proyectos.

Equidad de género: pretende el acceso de las mujeres a la igualdad de oportunidades con relación a los hombres y al desarrollo de sus capacidades. Esto significa que se deben eliminar las barreras que obstaculizan las oportunidades económicas y políticas, el acceso a la educación y a los servicios básicos.



Incorporar el enfoque de género al análisis del cambio climático permite comprender de qué manera las identidades masculinas y femeninas determinan diferentes vulnerabilidades y capacidades de adaptación. El enfoque de género es una herramienta conceptual y metodológica que ayuda a analizar y comprender los diferentes roles y responsabilidades, los niveles y la participación en la toma de decisiones, las visiones, necesidades e intereses de mujeres y hombres. Es decir, propone el entendimiento del proceso de construcción de identidades y relaciones de género en contextos socioculturales específicos para, a partir del análisis de los factores que determinan las inequidades de género, formular propuestas de transformación social que contribuyan a construir sociedades más equitativas. Gracias al enfoque de género ha sido posible el reconocimiento de que hombres y mujeres viven la pobreza y el desarrollo de forma diferenciada. Por lo tanto, es claro que el enfoque de género también puede ayudar a construir mayor capacidad a nivel local para la adaptación al cambio climático, así como reducir las vulnerabilidades específicas frente a las amenazas (PNUD 2008; ONU 2009).

En Sri Lanka, los hombres tuvieron más posibilidades de sobrevivir durante el tsunami de 2004 porque a los niños varones, principalmente, se les enseña a nadar y a escalar árboles. Debido a este perjuicio social, las niñas y las mujeres de Sri Lanka tienen muy pocas probabilidades de sobrevivir en futuros desastres (Aguilar et ál. 2009).

El empoderamiento de las mujeres en la planificación y la toma de decisiones, así como su participación en la implementación de las medidas orientadas a la mitigación o la adaptación al cambio climático, harán que los esfuerzos resulten más efectivos, especialmente a nivel local. Se requiere que tanto hombres como mujeres entiendan todos los procesos involucrados en el cambio climático y compartan información sobre cómo contrarrestar sus impactos negativos. Por lo tanto, es importante que las mujeres tengan un acceso equitativo al conocimiento, recursos y tecnología que son necesarios para influir en el cambio climático. De igual modo,



es crucial que las mujeres puedan participar de forma más activa en las negociaciones que van dando forma al nuevo acuerdo integral sobre cambio climático (Aguilar, 2009).

Pese al reconocimiento de la comunidad internacional acerca de la importancia de la igualdad de género como medio para alcanzar el desarrollo sustentable y los objetivos de desarrollo del milenio, los responsables por la toma de decisiones sobre las iniciativas, programas y desarrollo de políticas sobre cambio climático han reconocido que no conocen lo suficiente acerca de los nexos entre la igualdad de género y el cambio climático. Ello refleja la urgencia de promover una comprensión de los nexos entre género y cambio climático, a fin de sensibilizar y capacitar a quienes formulan políticas y los científicos que trabajan el tema (Aguilar 2009). El enfoque de género no está ausente solamente del discurso de científicos y políticos involucrados en la materia del cambio climático, algunos de los principales instrumentos de política internacionales orientados a atenuar los efectos y promover la adaptación al cambio climático también carecen de una visión sensible al género.

En algunos casos, las diferencias de género también incrementan la mortalidad de los hombres en situaciones de desastre. Muchos hombres se exponen a situaciones riesgosas o incluso pierden la vida porque se arriesgan debido a que socialmente se espera que ellos realicen acciones heroicas. Durante el huracán Mitch, en Centroamérica, murieron más hombres que mujeres, debido a la construcción social de la masculinidad (Aguilar et ál. 2009).

Vulnerabilidad social frente al cambio climático: estudio de caso en Yucatán, México

Este estudio de caso analizó la vulnerabilidad social frente al cambio climático en el municipio de San Felipe, costa de Yucatán. Se realizó en 2010 y se utilizó el enfoque

Compromisos del gobierno mexicano con la igualdad de género

El gobierno mexicano se ha comprometido con el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres, el desarrollo sustentable, la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres mediante la firma de convenios como son la Agenda 21, la Plataforma de Acción de Beijing, la Declaración de Johannesburgo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Plan de Acción de Bali¹, la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, entre otros. En estos instrumentos se reconoce la aportación de las mujeres al manejo y conservación de los recursos naturales; se enfatiza la necesidad de que las mujeres asuman espacios de toma de decisión en el sector ambiental; se reconoce la importancia de integrar la perspectiva de género y de empoderar e involucrar a las mujeres en la preparación y ejecución de todas las etapas de la gestión de los desastres; y se alienta a que se siga intensificando la labor de promoción de la incorporación de la perspectiva de género y el empoderamiento de la mujer en los instrumentos relacionados a la Conferencia Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

En estos documentos se llega a la conclusión de que la erradicación de la pobreza y la equidad de género son componentes clave del desarrollo sustentable y que resulta indispensable que las mujeres se involucren de forma efectiva en los procesos de toma de decisión en todos los niveles. A escala nacional el marco jurídico también obliga a las instituciones públicas a promover la equidad de género en la toma de decisiones sobre el medio ambiente.

metodológico y conceptual del marco de los capitales de la comunidad, colectando información cuantitativa y cualitativa como encuestas, entrevistas semiestructuradas y talleres.

De manera complementaria y sinérgica, con el enfoque de género el marco de los capitales de la comunidad (MCC) se utiliza para analizar y evaluar aspectos económicos, sociales,

¹ El Plan de Acción de Bali es el documento resultado de la Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático (COP 13).

En términos de capital político, el hecho de que la Unidad de Equidad de Género Municipal no aborde temas relacionados con el medio ambiente o la gestión de riesgos de desastres impide sinergias con instituciones ambientales y limita la articulación género-medio ambiente a nivel local. La directora de equidad de género del municipio, única persona con la que cuenta el área, comenta que la única línea de trabajo que desarrolla el municipio es la de violencia doméstica. Toda la capacitación sobre la temática es brindada por el Instituto de la Mujer de Yucatán y es prácticamente a nivel estatal en donde se define la propuesta de trabajo del municipio, sumado a que cada directora de equidad de género municipal en turno no cuenta con experiencia previa en el tema. Si bien la atención a la violencia familiar es de extrema relevancia, no tiene menor importancia en la gestión de riesgos de desastres, dado que hombres y mujeres no están en igualdad de condiciones cuando los desastres suceden y tampoco tienen las mismas posibilidades para enfrentarlos. Si la Unidad de Equidad de Género Municipal se acerca a Protección Civil y a los promotores de gestión de riesgos del PNUD a nivel local para promover de manera coordinada una gestión de riesgos de desastres con equidad de género es posible que se abra una excelente ventana de oportunidad para el fortalecimiento y la consolidación del tema de equidad de género en el municipio.

ambientales y productivos en un contexto rural. Considera varios capitales (natural, humano, cultural, social, financiero, construido y político) con el fin de analizar la gobernanza de los recursos naturales y hacer evaluaciones interdisciplinarias acerca de la vulnerabilidad social frente al cambio climático. Integrando los enfoques de género y capitales de la comunidad se busca desarrollar los capitales humano, cultural, social, político, natural, físico/construido y financiero/productivo de mujeres y hombres presentes en los grupos sociales, promoviendo la igualdad de género para que usen las herramientas, accedan al conocimiento y las innovaciones tecnológicas y participen activamente en la reducción de su vulnerabilidad frente al cambio climático, incrementando su capacidad de resiliencia (Gutiérrez Montes et ál. 2009).

Los resultados del estudio de caso, con la aplicación de los enfoques de género y capitales de la comunidad, apuntan a que la vulnerabilidad está asociada con una debilidad en el acceso y disponibilidad de cada uno de los capitales comunitarios, así como a la debilidad que supone las interacciones negativas que se presentan entre los capitales. Los efectos de los huracanes en los distintos grupos sociales del municipio de San Felipe pone de manifiesto las desigualdades, ya que los pobres es la población con menor acceso a los recursos y al poder, y la que resulta más afectada en los eventos extremos. Las diferencias sociales entre hombres y mujeres definen grados de vulnerabilidad diferentes y se expresan en percepciones diversas. La inclusión de éstas diferencias en el diseño de políticas y programas de atención a eventos climatológicos extremos como los huracanes contribuirán a una mayor eficacia de estos.

En la localidad de San Felipe se pueden identificar diferentes facetas de la vulnerabilidad por capitales:

1. La falta de capacitación en temas relacionados con el cambio climático (capital humano): las mujeres son las que poseen menor acceso a la capacitación.
2. La carencia de organizaciones sociales que se dediquen a emprender acciones adaptativas en el marco de las variaciones climáticas (capital social): las principales organizaciones sociales son exclusivamente masculinas.
3. La inexistencia de sinergia entre las diferentes instituciones locales para definir estrategias orientadas a hacer frente al cambio climático (capital político): la Unidad de Equidad de Género Municipal no contempla el tema de cambio climático ni otros temas ambientales en su línea de acción.
4. Las características ecológicas de la región que limitan la capacidad de producción ganadera y agrícola, así como la afectación a las zonas de manglar (capital natural) impacta de manera negativa la economía doméstica local: las mujeres son responsables del manejo de los recursos al interior de las unidades domésticas por lo cual se hacen particularmente vulnerables.
5. El declive de la productividad pesquera y la dependencia de dicha actividad de un porcentaje elevado de las familias de la región (capital financiero): las mujeres deben cargar no solo con la necesidad de proveer en situaciones de crisis, sino también con el estrés de sus compañeros, lo que se puede traducir en un incremento en la violencia familiar.
6. La fragilidad de la infraestructura disponible en la localidad (capital construido): se afecta no solo las vías de acceso, sino también las casas de madera y los pisos lo que las vuelve particularmente vulnerables al embate de los eventos extremos: las mujeres permanecen principalmente en el espacio doméstico, por lo que su vulnerabilidad y el estrés incrementa.



Los resultados señalan que las diferencias encontradas en la vulnerabilidad entre hombres y mujeres son más importantes en el caso del capital humano, por lo que se deberían fortalecer los diversos aspectos relacionados con este capital, buscando reducir las diferencias por género. El impacto negativo de los huracanes en la población de San Felipe muestra las relaciones que establecen los seres humanos con la naturaleza, las cuales están mediadas por un orden de género que define quiénes, cómo y para qué usan los recursos y cómo se distribuyen los beneficios. Las relaciones de género, entendidas como relaciones de poder, aportan conocimientos para el análisis local de las consecuencias de eventos climatológicos extremos en las poblaciones, así como para la construcción de estrategias para enfrentarlos.

Recomendaciones a instancias tomadoras de decisión

Aunque atender el cambio climático requiere acciones en los niveles macro, es decir en los ámbitos estatal, nacional y regional, no es menos cierto que en el nivel micro también se deben implementar importantes transformaciones, lo que implica trabajar con los municipios, comunidades, parcelas y unidades domésticas. En estos espacios el concepto de equidad de género y su relación con el cambio climático debe promoverse y discutirse ampliamente por la población en su conjunto, para que mujeres y hombres, a nivel local, busquen alternativas de adaptación y mitigación que reduzcan su vulnerabilidad al cambio climático. De esta manera, los esfuerzos por ampliar y democratizar el acceso al conocimiento sobre el cambio climático y reconocer cómo están impactando las variaciones climáticas en los espacios locales son temas prioritarios que deben estar en la agenda de los gobiernos vía los marcos normativos e institucionales, incluyendo los instrumentos de planificación participativa a nivel regional, nacional, municipal y comunitario.

Los gobiernos deben recopilar datos desagregados por sexo y desarrollar indicadores sensibles al género en todos los sectores vinculados al cambio climático. Las políticas de cambio climático con enfoque de género deben contemplar estrategias específicas que cubran seis temas particularmente importantes:

1. Acceso a la información sobre cambio climático equitativo entre hombres y mujeres
2. Igualdad en el acceso a tecnología y recursos
3. Creación de capacidades de mujeres y hombres en condiciones de pobreza en las estrategias de adaptación
4. Fortalecimiento de instancias de género en los espacios estatales y municipales de medio ambiente
5. Formulación de estudios, diagnósticos e investigaciones que den cuenta de la posición y condición de las mujeres frente al cambio climático
6. Facilitación de los vínculos entre reducción de riesgos de desastres y la planificación de la adaptación de niveles locales a niveles internacionales.

Estos seis temas deben ser abordados en las políticas con enfoque *de abajo hacia arriba* desde cinco campos de acción o enfoques:

1. La **participación** de múltiples actores locales en la toma de decisiones.
2. La **planificación** del territorio (sea rural o urbano).
3. La creación o el fortalecimiento de **normatividad local** mediante control social.
4. El rol de los **gobiernos locales**/municipios para reforzar las normas y enmarcar las inversiones locales en políticas e inversiones municipales.
5. El fortalecimiento de **capacidades locales** para contrarrestar las vulnerabilidades sociales y ecológicas asociadas al riesgo.

Requisitos para lograr la eficiente formulación y aplicación de políticas públicas con enfoque de género

1. **Generación de información más consistente** pero principalmente el acceso a dicha información por parte de los actores sociales locales (mujeres y hombres), de modo que esta sirva de base para la participación informada y la toma de decisiones en los distintos niveles de intervención.
2. **Creación de sinergias de políticas de cambio climático con otras políticas del sector ambiental y también de los sectores social y económico**, así como con otros instrumentos de planificación. Por ello es importante integrar las opciones y medidas de adaptación al cambio climático en otras políticas en curso con atención especial a las mujeres (por ejemplo, institutos de las mujeres). Se trata de pasar de un esquema de gobernabilidad (de arriba hacia abajo) a uno de gobernanza (conjunción *de arriba hacia abajo* y *de abajo hacia arriba*).
3. **Reducción efectiva de las inequidades de género y de las raíces de los riesgos de desastres**, en aras de promover opciones sustentables y equitativas desde la sociedad civil. Los gobiernos de la región latinoamericana deben aprovechar las oportunidades políticas para comprender las causas que ocasionan las amenazas y las vulnerabilidades, y éstas deben ser combatidas si se quieren reducir los riesgos.

Bibliografía

- Aguilar, L. 2009. Manual de Capacitación en Género y Cambio Climático. UICN, GGCA, PNUD, UNEP, WEDO, San José de Costa Rica, 307 pp.
- Aguilar, L.; Araujo A; Kring E; Quesada A; y Zuñiga P. 2009. Guía de Recursos de Género para el Cambio Climático. PNUD, GGCA, México, 139 pp.
- Gutierrez-Montes, I; Emery, M. and Fernandez-Baca, E. 2009. "The Sustainable Livelihood Approach and the Community Capitals Framework: The Importance of System-Level Approaches to Community Change Efforts", Community Development, 40 (2): 106-113.
- ONU 2009. Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres. Consultado en febrero de 2010. Disponible en: http://unisdr.org/eng/about_isdr/basic_docs/GA-resolution/A-RES-63-216-ISDR-spa.pdf.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2007., Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el Cambio Climático: Solidaridad Frente a un Mundo Dividido. PNUD, México, 402 pp.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2008. Guía recursos de género para el cambio climático. PNUD, México, 123 pp.
- Wilches-Chaux, G. 1993. Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador, o Yo Voy a Correr el Riesgo. Guía de la red para la Gestión Local del Riesgo. La Red, Quito, Ecuador, 103 pp.



Nota: Las opiniones expresadas por los autores en esta síntesis no necesariamente reflejan las de las instituciones mencionadas.

CATIE (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza) es un centro regional dedicado a la investigación y la enseñanza de posgrado en agricultura, manejo, conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Sus miembros son el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Venezuela, España y el Estado de Acre en Brasil.

Sede Central, CATIE 7170,
Cartago, Turrialba 30501, Costa Rica
Tel. + (506) 2558-2000
comunica@catie.ac.cr
www.catie.ac.cr

CATIE 
Solutions for environment and development
Soluciones para el ambiente y desarrollo