

Planes de igualdad de género y su vínculo con el cambio climático en América Latina y el Caribe

Lorena Aguilar Revelo
Mayling Aguilar Agüero¹

Los planes de igualdad de género (PIGG) son instrumentos de política y planificación, impulsados por los mecanismos para el adelanto de las mujeres (MAM)² en América Latina y el Caribe que dan cuenta tanto de los retos vigentes como de los compromisos de los Estados en la materia.

La Coordinación Regional de Cooperación Internacional e Investigación de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) llevó a cabo una revisión de los planes de igualdad de género con el objetivo de identificar cuáles y cómo las normativas nacionales han abordado el tema del cambio climático.

Se revisaron un total de 37 PIGG de los países de la región recopilados por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe desde 1997 hasta el 2021³.

El análisis de contenido se realizó a través del software MAXQDA, para dos categorías: menciones al cambio climático o a desastres. El MAXQDA es un software utilizado para el análisis cualitativo de datos. En la actualidad es uno de los programas QDA más utilizados en diferentes campos de la investigación de las ciencias sociales.

Resultados

Resumen de hallazgos:

1. De los 37 PIGG -20 de ellos (es decir 54 % del total) hacen al menos una mención a la categoría de cambio climático.

2. Ocho de los PIGG (es decir, 21.6 % del total) lo mencionan como parte de un eje u objetivo estratégico en sus programas y agendas.

3. Esos ocho PIGG que integran el cambio climático como eje u objetivo estratégico lo hacen a través de dos acciones concretas: señalando la necesidad de incorporar el en-

foque de género y derechos humanos en los programas y políticas sobre el cambio climático y; los que indican que hay un compromiso gubernamental para garantizar la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión sobre la adaptación al cambio climático.

4. Las intersecciones más fuertes se establecieron entre el cambio climático (se codificaron un total de 77 segmentos de texto bajo esta categoría), mitigación (se codificaron 13 segmentos) y adaptación (se codificaron 17 segmentos). Los 13 y 17 segmentos codificados en mitigación y adaptación se encontraban vinculados a la categoría de cambio climático.

5. De los 37 PIGG, únicamente dos de ellos, es decir 5.4 % del total, mencionan la palabra resiliencia asociada al cambio climático.

6. Aunque la primera mención al cambio climático se identifica en el 2008, es hasta el 2010 con el II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras que se le da un lugar significativo como eje u objetivo estratégico en uno de los PIGG. Además, en el 2018 hay un punto de quiebre con la aprobación de cinco PIGG⁴ que hacen, al menos, una mención al cambio climático. En el 2016 dos PIGG⁵ que consideran el cambio climático como parte de un eje u objetivo estratégico.

7. La intersección entre gestión integral del riesgo, desastres y cambio climático se articula en los PIGG a través de dos estrategias. Primera: aumentar la participación de mujeres y del enfoque de igualdad de género en los procesos de aprobación e implementación de políticas públicas sobre gestión integral del riesgo así como sobre cambio climático. Segunda: garantizar la protección de grupos de mujeres más vulnerables, por ejemplo mujeres rurales, frente a los fenómenos en cuestión y sus efectos.

¹ Lorena Aguilar Revelo es Coordinadora Regional de Cooperación Internacional e Investigación y Mayling Aguilar Agüero es asistente de investigación, Secretaría General de FLACSO.

² Los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM) son todas aquellas instancias, dispuestas desde el Estado y distribuidas a nivel nacional, regional y local, que coadyuvan a transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas, y que realizan acciones concretas para promover los derechos humanos de las mujeres y niñas.

³ Para el momento cuando se realizó este análisis el Plan Nacional de Igualdad en la Diversidad 2021 – 2023 de la República de Argentina aún no se había publicado.

⁴ Esos cinco planes son: Agenda Nacional de las Mujeres y Personas LGBTI de Ecuador; IV Plan Nacional de Igualdad de Paraguay; Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Chile; Política Nacional para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres de Costa Rica y; Estrategia Nacional para la Igualdad de Género de Uruguay.

⁵ Corresponden a: Plan de Acción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres de Panamá y Plan Nacional de Igualdad de El Salvador.

8. En resumen, las incorporaciones y referencias significativas al cambio climático en los PIGG en la región no solo son recientes sino escasas con relación al total. Además, estas menciones se orientan a garantizar la participación de las mujeres, la transversalización del enfoque de igualdad de género así como la identificación de las mujeres y algunos grupos de mujeres como población especialmente vulnerables frente a este fenómeno.

1. Menciones generales al cambio climático

Hallazgo: de los 37 documentos en estudio un total de 20 incluyen “cambio climático”, lo que corresponde a un 54% de la totalidad.

La incorporación de esta temática se da a partir del 2008 con los documentos de “Plan Nacional de igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008 – 2017” de la República de Paraguay y la “Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) y Plan de Equidad de Oportunidades (PEO) 2008 – 2023” de la República de Guatemala. A continuación un listado de las normativas donde se consideró el cambio climático:

Tabla 1. PIGG de América Latina y el Caribe que consideran el cambio climático

Nombre	Fecha	País
Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades	2008 – 2023	República de Guatemala
Plan Nacional de igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres	2008 – 2017	República de Paraguay
II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras	2010 – 2022	República de Honduras
National Policy for Gender Equality	2011	Jamaica
Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas	2012	República de El Salvador
Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres	2012	República de Panamá
Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres	2013 – 2018	Estados Unidos Mexicanos
Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género	2014 – 2017	República del Ecuador
Gender Equality Policy and Action Plan	2014 – 2024	Granada
Plan de Acción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres	2016 – 2019	República de Panamá
Plan Nacional de Igualdad	2016 – 2020	República de El Salvador
Agenda Nacional de las Mujeres y Personas LGBTI	2018 – 2021	República del Ecuador
IV Plan Nacional de Igualdad	2018 – 2024	República de Paraguay
Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres	2018 – 2030	República de Chile
Política Nacional para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres	2018 – 2030	República de Costa Rica
Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género	2019	República Dominicana
Programa Institucional 2020 – 2024 del Instituto Nacional de las Mujeres	2020	Estados Unidos Mexicanos
Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género de la Política Nacional de Igualdad de Género	2020	República del Perú
Programa Nacional para el adelanto de las Mujeres	2021	República de Cuba
Estrategia Nacional para la Igualdad de Género	2030 ⁶	República Oriental del Uruguay

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL – Naciones Unidas.

2. Consideración del cambio climático como parte de un eje u objetivo estratégico

Hallazgo: de los 20 PIGG que sí contienen mención al cambio climático, únicamente ocho de ellos (es decir, 21.6% del total) lo mencionan como parte de un eje u objetivo estratégico en sus programas.

En primer lugar, en el Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PLANEG III) de República Dominicana se establece como tema nacional 5 bajo el título de “*Medio Ambiente, Gestión de Riesgo y Cambio Climático*”. En este tema se establece el componente 5.3. “Asegurar el enfoque de igualdad de género en la aplicación de la estrategia nacional de saneamiento en todo el territorio nacional” y el objetivo específico vinculado a este componente versa de la siguiente forma: “*los derechos de las mujeres son tomados en cuenta en todas las etapas de la planificación de programas y proyectos relacionados con el medio ambiente, el ordenamiento territorial, la adaptación al cambio climático y la reducción de riesgos de desastres*”.

A su vez, en el Gender Equality Policy and Action Plan (GEPAP) del Gobierno de Granada se establece un eje tanto en la política como en el plan de acción denominado “*Gender, climate change, natural disasters and natural resource management*”. Allí se señala que el Gobierno reconocerá e integrará los roles distintivos y complementarios de hombres y mujeres en las políticas y programas vinculadas al manejo de desastres, el cambio climático y el desarrollo de los recursos naturales para construir una “economía verde”, el compromiso tres señala que el Gobierno garantizará la participación de hombres y mujeres en el desarrollo de mecanismos de adaptación al cambio climático.

En el caso de la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres de Panamá (2012) se establecen dos objetivos estratégicos (1.7 y 1.8) del eje temático sobre ambiente. Esos objetivos señalan como fin “*promover estrategias e incentivos para mujeres en la gestión ambiental, a través de la creación de microempresas y mercados de servicios ambientales, desarrollo y fomento en los sectores: pesquero, marítimo, ecoturismo, agroforestal; tomando en consideración el fenómeno del cambio climático, la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales*” e “*incorporar el enfoque de género y derechos humanos en los programas y proyectos relacionadas con el sistema de protección civil, ayuda humanitaria y la prevención y atención relacionada con el cambio climático, desastres naturales y tecnológicos*” respectivamente.

⁶ Aprobada durante el 2018.

También para el caso panameño pero en el Plan de Acción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres se establece el objetivo estratégico 1.2 donde se contempla *“Incorporar el enfoque de género y derechos humanos en los programas y proyectos relacionados con el sistema de protección civil, ayuda humanitaria y la prevención y atención relacionada con el cambio climático, desastres naturales y tecnológicos”*.

Para Uruguay, en la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género (2030) se establecen cuatro líneas estratégicas de la directriz XI.3. donde se menciona el cambio climático. Así, se menciona *“promover medidas de adaptación al cambio climático (...)”; “identificando capacidades de adaptación y promoviendo la resiliencia de las mujeres al cambio climático (...)”; “generar sistemas de información con indicadores para la adaptación y mitigación al cambio climático con perspectiva de género”; y, “generación de conocimiento sobre el cambio climático y desarrollo resiliente y bajo en emisiones de carbono”*.

En el caso del Plan Nacional de Igualdad de El Salvador se establecen dos estrategias orientadas al manejo, uso y control de recursos naturales y del ambiente, las cuales indican: *“garantizado el principio de igualdad y no discriminación en las políticas, planes y proyectos sobre cambio climático y en la reducción de riesgo ambiental política de las mujeres”* y *“promovida la participación de las mujeres en la toma de decisiones en la elaboración e implementación de políticas, planes y proyectos sobre cambio climático, y en la reducción de riesgo ambiental”*.

A su vez, en el II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras se establecen dos objetivos estratégicos donde se menciona el cambio climático. En el primer caso se señala como finalidad *“impulsar la creación de mecanismos de vigilancia y auditoría social de los compromisos internacionales suscritos por el Estado hondureño en materia de conservación del ambiente, recursos naturales, cambio climático y prevención de desastres, asegurando la participación de las organizaciones de mujeres”*.

El objetivo estratégico 1.6, a su vez, indica *“incorporar los enfoques de igualdad, equidad de género e interculturalidad en las políticas, programas y proyectos de mitigación y adaptación para el cambio climático, asegurando la participación de las mujeres en todos los espacios de toma de decisiones a nivel municipal, regional/departamental, nacional, regional y global”*.

Por otro lado, en el mismo documento, la política cinco señala que *“El Estado garantiza la incorporación del enfoque de género en*

las políticas, planes, programas y proyectos de gestión integral del riesgo de desastres, en articulación con las estrategias, acciones de mitigación y adaptación para el cambio climático”.

Por último, en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres de México, se establece la línea 1.1.8 donde se indica la necesidad de *“promover la armonización de derechos de las mujeres con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”*. En ese mismo documento se señala la necesidad de *“fomentar la participación de las mujeres y su papel en el acceso, uso, control y manejo de los recursos naturales, y colocarlas como protagonistas en la toma de decisiones para mejorar su posición respecto a la conservación, cuidado y aprovechamiento de los recursos naturales, gestión ambiental y cambio climático”*.

Los ocho PIGG que se revisaron en esta sección se pueden dividir en dos grupos: los que señalan la necesidad de incorporar el enfoque de género y derechos humanos en los programas y políticas sobre el cambio climático y; los que indican que hay un compromiso gubernamental para garantizar la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión sobre la adaptación al cambio climático.

Figura 1. Inclusión del cambio climático como eje u objetivo estratégico en los Planes de Igualdad de Género.



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL – Naciones Unidas.

3. Relación del cambio climático con otras variables

Hallazgo: las intersecciones más fuertes se establecieron entre el cambio climático (77) y la mitigación (13) y adaptación (17).

Para el análisis del cambio climático como categoría se codificaron 77 fragmentos de texto en los 20 PIGG que lo mencionan, en al menos, una ocasión. Así, el software estableció que existieron intersecciones con otros códigos y que esas relaciones se establecieron de la siguiente forma: adaptación (17), mitigación (13), participación en toma de decisiones (8) y gestión de riesgos (4). En este sentido, queda claro que una de las principales prioridades con relación al cambio climático es la de reducir las vulnerabilidades asociadas o evitar y disminuir las emisiones de gases del efecto invernadero en la región.

4. Resiliencia ante el cambio climático

Hallazgo: de los 37 PIGG, únicamente dos de ellos, es decir 5.4% del total, mencionan la palabra resiliencia asociados al cambio climático.

La Agenda Nacional de las Mujeres y Personas LGBTI (2018-2021) de Ecuador y la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género (2030) de Uruguay son los documentos donde se identificaron segmentos sobre resiliencia frente al cambio climático. En el primero de esos casos se habla de resiliencia de las comunidades frente a los efectos del cambio climático así como para enfrentar las catástrofes naturales. En el segundo caso se habla de la necesidad de promover la resiliencia de las mujeres frente al cambio climático.

5. Temporalidad de las menciones sobre cambio climático

Hallazgo: aunque la primera mención al cambio climático se identifica en el 2008, es hasta el 2010 con el II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras que se le da un lugar significativo como eje u objetivo estratégico en uno de los PIGG. Además, en el 2018 hay un punto de quiebre con la aprobación de cuatro⁷ PIGG que hacen, al menos, una mención al cambio climático. En el 2016 se aprobaron dos PIGG (Panamá y El Salvador) que consideran el cambio climático como parte de un eje u objetivo estratégico.

Gráfico 1. Dimensión histórica de la incorporación del cambio climático en los Planes de Igualdad de Género



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL – Naciones Unidas.

6. Vínculo con la gestión de riesgos y desastres

Hallazgo: la intersección entre gestión integral del riesgo, desastres y cambio climático se articula en los PIGG a través de dos estrategias. Primera: aumentar la participación de mujeres y del enfoque de igualdad de género en los procesos de aprobación e implementación de políticas públicas sobre gestión integral del riesgo así como sobre cambio climático. Segunda: garantizar la protección de grupos de mujeres más vulnerables, mujeres rurales por ejemplo, frente a los fenómenos en cuestión y sus efectos.

En primer lugar, las categorías de “gestión de riesgos” y “desastres” se identificaron ampliamente en los PIGG estudiados; inclusive se registraron referencias a la categoría “desastres” en los documentos de Perú (2012 – 2017), Nicaragua (2006 – 2010) y Cuba (1997), en los cuales no se identificó ninguna referencia a cambio climático en un primer momento. Adicionalmente en los documentos donde se evidencia una intersección entre ambas categorías se identificaron dos formas de articularla: una orientada a un aumento de la participación femenina y del enfoque de igualdad de género en políticas públicas y otra enfocada en la protección de algunos grupos de mujeres como más vulnerables frente al cambio climático.

La primera forma se identificó en el Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género

⁷Estos cuatro planes son: la Agenda Nacional de las Mujeres y Personas LGBTI de Ecuador, el IV Plan Nacional de Igualdad de Paraguay, el Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Chile y; la Política Nacional para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres de Costa Rica.

de República Dominicana (2019) y en el Plan Nacional de Igualdad de El Salvador (2016 – 2020). Se evidencia la necesidad y compromiso para tomar en cuenta los derechos de las mujeres y el enfoque de igualdad de género en la planificación de programas y proyectos para la adaptación al cambio climático y la reducción de riesgos de desastres (ver República Dominicana, páginas de la 149 a la 157). En este documento se establece como una prioridad del Gobierno ampliar la participación de las mujeres en los mecanismos de toma de decisiones sobre el medio ambiente, la gestión de riesgos y la adaptación/mitigación del cambio climático” (Dominicana 2019, p. 149).

Por otro lado, en el caso salvadoreño esta intersección se manifiesta en el eje ocho sobre “Medio Ambiente y Gestión Integral de Riesgo” del Plan Nacional de Igualdad donde se señala que es un objetivo el “promover la transversalidad del principio de igualdad y no discriminación en el acceso, el manejo, el uso y el control de recursos naturales y del ambiente” para ello se establecen como estrategias: “garantizado el principio de igualdad y no discriminación en las políticas, planes y proyectos sobre cambio climático, y en la reducción de riesgo ambiental de las mujeres” y “promovida la participación de las mujeres en la toma de decisiones en la elaboración e implementación de políticas, planes y proyectos sobre cambio climático, y en la reducción de riesgo ambiental”.

Otro ejemplo de esta intersección es el caso jamaicano donde se establece como dos temas emergentes el cambio climático y los desastres naturales (Jamaica 2011, p. 77). En este documento incluso se procuró que las líneas de acción planteadas respondieran a la Plataforma de Acción de Beijing (1995): “Involve women actively in environmental decision-making at all levels and integrate gender concerns and perspectives in policies and programs for sustainable development to minimize the differential effects of climate change and natural disasters. Establish and strengthen mechanisms at the national level to assess the differential impact of environmental policies on women and men (Beijing Platform for Action 1995)” (Jamaica 2011, p. 78).

Estos PIGG reflejan que esta forma de la intersección cambio climático – gestión integral del riesgo se trabaja a través de dos acciones: aumentar la participación de las mujeres en

espacios de toma de decisión y transversalizar el enfoque de igualdad de género y los derechos de las mujeres en los procesos de generación e implementación de políticas públicas orientadas a esta temática.

A su vez, esta conexión entre gestión integral del riesgo y cambio climático se orienta también a la protección de los grupos de mujeres más vulnerables frente a estos fenómenos. Un ejemplo claro de esto es la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades de Guatemala donde se plantea como parte del eje político cinco (ver páginas de la 59 a la 61) el “garantizar que las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas tengan seguridad integral, asistencia, asesoría y acompañamiento humanitario, psicológico, jurídico y social en casos de emergencias y desastres”. En el marco de este objetivo se establece como prioridad el “promover mecanismos de protección a mujeres mayas, garífunas xinkas y mestizas contra los efectos del cambio climático” (Guatemala 2008, p. 61).

Reflexiones finales

Este análisis de los PIGG evidencia que, si bien las primeras consideraciones al cambio climático se hicieron a finales de la primera década del siglo XXI, es hasta hace poco menos de una década (en el 2016) que se vuelve frecuente la incorporación de este fenómeno en los PIGG como parte de un objetivo o lineamiento estratégico. A pesar de que exista una mayor recurrencia e interés en este tema como parte de las políticas públicas en la región, aún en el 2021 se continúan presentando documentos (Cuba 2021) que hacen una mención breve al cambio climático.

Por otro lado, al profundizar en las formas como se menciona y considera el cambio climático en los PIGG queda claro que la participación política, la transversalización del enfoque de igualdad de género y la perspectiva de evidenciar a las mujeres y algunos grupos etarios como población más vulnerable frente al cambio climático configuran el espectro de prioridades de los gobiernos de la región. Esto aplica también para la intersección que se establece entre cambio climático y gestión integral de riesgos y desastres.



FLACSO
SECRETARÍA
GENERAL

Tel. +506 2253-0082 / Fax. +506 2234-6696
Apdo. Postal 5429-1000
San José, Costa Rica
flacsosg@flacso.org
www.flacso.org