

Consideraciones para la integración de género: un análisis para la formulación de la Política de Cambio Climático para el Sector Agropecuario de El Salvador

Documento en desarrollo

Programa de investigación de CGIAR en Cambio Climático,
Agricultura y Seguridad Alimentaria (CCAFS)

Tatiana Gumucio

Mariana Tafur

Consideraciones para la integración de género

Un análisis para la formulación de la Política de Cambio Climático para el Sector Agropecuario de El Salvador

Introducción

Los gobiernos tienen el desafío de considerar el carácter heterogéneo de sus territorios y de incluir las necesidades e intereses de los distintos grupos de personas al desarrollar políticas públicas enfocadas en el cambio climático. Las comunidades rurales han adoptado estrategias locales de adaptación y mitigación del fenómeno y algunas han resultado muy exitosas. Tal es el caso de diversos grupos de mujeres rurales que, en su rol de agricultoras, garantes de la seguridad alimentaria y administradoras de diversos recursos naturales, han ideado estrategias de adaptación y mitigación al cambio climático.

Además, resulta fundamental considerar estas iniciativas, no sólo por su valor sino también porque el acceso limitado a recursos, los derechos restringidos y la movilidad limitada de las mujeres las hacen particularmente vulnerable al cambio climático. Veinte por ciento de los agricultores en América Latina son mujeres (FAO, 2011: 5); a pesar del rol significativo que juegan en la producción, ellas no tienen el mismo acceso que los hombres a recursos productivos como la tierra, el ganado, la mano de obra, la educación, los servicios financieros y de extensión, y la tecnología. Debido a estas brechas de equidad de género, las mujeres se ven limitadas en la adopción de prácticas y tecnologías de agricultura sostenible adaptada al clima y también en la comprensión y el acceso a la información de pronóstico científico (CIAT, 2014). La falta de acceso de las mujeres a redes críticas que facilitan recursos económicos y apoyo institucional contribuye además a su inseguridad alimentaria y las hace menos capaces de adaptar prácticas agrícolas frente a riesgos económicos y climáticos. De esta manera, el cambio climático tiene potencial alto de reforzar desigualdades de género.

Al mismo tiempo, es importante reconocer que, a pesar de los obstáculos, las mujeres emprendedoras resuelven problemas y proveen liderazgo sobre la agricultura y el cambio climático dentro de sus comunidades. Las mujeres están involucradas en estrategias innovadoras para la agricultura de bajo nivel de emisiones. En adición, cuando está a su disposición el conocimiento sobre la agricultura sostenible adaptada al clima, las mujeres educan a otras mujeres acerca de esto a través de sus redes locales.

Comprender que el cambio climático afecta a hombres y mujeres agricultores de maneras diferentes es un factor crítico para el éxito de las iniciativas en materia de políticas. Las políticas de adaptación y mitigación sensibles al género aseguran que la gente esté mejor preparada para afrontar el cambio climático. Es importante que tomadores de decisiones en el sector agrícola pongan en práctica procesos de planificación que identifiquen las limitaciones específicas que las mujeres agricultoras a pequeña

escala enfrentan al acceder a la información, los mercados, las tecnologías y los recursos productivos; y que al mismo tiempo, promuevan políticas que reconocen los conocimientos especializados, experiencias prácticas y capacidades innovadoras sobre las cuales las mujeres contribuyen a las estrategias de adaptación y mitigación al cambio climático.

A continuación se presenta un breve análisis de consideraciones importantes para la integración de género en la Política de Cambio Climático para el Sector Agropecuario de El Salvador. Esto se desarrolla en tres partes: 1) resumen de guías basadas en las directrices borradores de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza para la integración de género en la planificación de política nacional de cambio climático (UICN, 2011); 2) análisis de políticas internacionales y nacionales relacionadas a igualdad de género; y 3) resumen de referencias significativas a igualdad de género en políticas regionales y nacionales sobre cambio climático y del sector agrícola. El análisis se enfoca en los fases de planeación, consulta y elaboración de política.

Guías para la planificación de política

La siguiente tabla resume los puntos de partida para la integración de género en los pasos iniciales del desarrollo de política. Se basa en las “Directrices borradores para la incorporación de género en el desarrollo de planes nacionales de adaptación (NAPs),” presentadas por la Oficina de Género de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

PUNTOS DE PARTIDA PARA LA INTEGRACIÓN DE GÉNERO	
I. Fase de concepto/planeación	
Diagnóstico y evaluación	Evaluación de las relaciones económicas, sociales y culturales de los hombres y las mujeres con el ambiente, con la meta de identificar patrones de desigualdades de género
Colección de datos desagregados por sexo	Recopilación de datos que representan con exactitud las necesidades y prioridades de hombres y mujeres con respecto a la mitigación y adaptación de cambio climático
Desarrollo del plan	Inclusión de igualdad de género como uno de los objetivos transversales de la planeación de cambio climático
	Desarrollo participativo de la estrategia con la inclusión equitativa de mujeres
II. Fase de consulta	
Participación	Representación equitativa de mujeres en talleres
Identificación de grupos de interés	Inclusión de grupos de interés con experiencia de género: <ul style="list-style-type: none"> • Puntos focales de género de otros ministerios o departamentos; • Socios de desarrollo que tienen un mandato de igualdad de género; • Economista gubernamental con experiencia de género; • Organización paraguas de ONGs de mujeres; • ONGs con experiencia de género; • ONGs o grupos comunales que representan los intereses de

	<p>género de hombres;</p> <ul style="list-style-type: none"> • ONGs sectoriales que tienen interés/experiencia en asuntos de género; • Defensores de derechos humanos; • Académicos del departamento de estudios de género de universidades
III. Fase de elaboración	
Prioridades y objetivos	Inclusión de género entre las prioridades y los objetivos y su declaración clara como un tema transversal
	Incorporación de información sobre desigualdades de género en análisis de contexto socio-económico
	Uso de hallazgos de fase diagnóstico sobre las desigualdades entre los hombres y las mujeres para desarrollar objetivos que promueven la igualdad de género
	<p>Empleo crítico de consultas con actores claves para definir prioridades nacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consulta de grupos de interés, con perspectiva de género que asegura la participación efectiva de mujeres • Resultado: elaboración de objetivo de igualdad de género
Consideración sistemática de género durante la finalización del texto	Consideración de perspectiva de género y promoción de igualdad de género en cada sección
Lenguaje sensible al género	Uso de lenguaje que diferencia entre mujeres, hombres, niñas, niños
Contenido de la política	Inclusión de desigualdades de género pertinentes a estrategias de adaptación y mitigación, como participación económica, acceso a recursos productivos, educación, estado de salud y empoderamiento político, en la presentación del contexto socio-económico
	Tratamiento de las desigualdades de género arriba mencionadas, en el marco de las estrategias de adaptación y mitigación abordadas
	Reconocimiento de políticas internacionales y nacionales y leyes de derechos de la mujer, y su relevancia para género y cambio climático (Vea tabla abajo)

Políticas internacionales y nacionales sobre igualdad de género

La siguiente tabla provee un análisis de las políticas internacionales y nacionales y las leyes nacionales sobre igualdad de género. Merece destacar que El Salvador estuvo entre los primeros 26 países que ratificaron la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en 1981 y en 1983 declaró la igualdad explícita en la Constitución.

LEY/NORMA/POLÍTICA/PLAN/PROGRAMA/MEDIDA	RESUMEN	ÉNFASIS
Convención CEDAW 1979	<p>Ratificada en 1981.</p> <p>Artículo 14: los Partes deben tener en cuenta los problemas específicos que las mujeres rurales enfrentan y deben tomar medidas particulares para eliminar la discriminación contra las mujeres en áreas rurales, para que puedan participar y beneficiar del desarrollo rural, como la planeación de desarrollo; capacitación y educación incluyendo servicios de extensión; acceso a crédito agrícola, préstamos y tecnología y el tratamiento igual en reformas agrarias.</p>	Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres
Constitución Política	1983 declara la igualdad explícita en la Constitución	Igualdad y equidad de género
Plataforma de acción de Beijing 1995	<p>Adoptada en 2010. Desarrollar planes de acción detallados para promover la igualdad de género y abolir la discriminación contra las mujeres.</p> <p>Los objetivos estratégicos K.1, K.2 and K.3 abordan género y el ambiente: se deben involucrar activamente a las mujeres en la toma de decisiones ambientales; se deben integrar asuntos de género en políticas y programas del desarrollo sostenible; se deben establecer mecanismos de evaluación de impacto de las políticas de desarrollo en las mujeres.</p>	Igualdad y equidad de género
Política Nacional de la Mujer 1997 (capítulo de mujer rural)	Promover los derechos de propiedad y el acceso de las mujeres, en condiciones de igualdad, a los recursos como tierra, crédito y tecnología, actualizando la normativa agraria y el marco legal regulatorio de las cooperativas agrícolas.	Igualdad en el acceso a los recursos
Programa de Transferencia de Tierras, PTT, 1992	Consideró los derechos de la mujer a la tierra sin distinción de su estado civil, lo que redundó en la adjudicación de parcelas por separado a los dos integrantes de la pareja. Esto en el marco de las negociaciones de paz.	Derechos a la tierra
Mesa Redonda Permanente de Mujeres Rurales años 90	Con el objeto de formular una plataforma para que las campesinas pudieran ejercer influencia en los debates en torno al código agrario.	Participación en toma de decisiones

Programa Ciudad Mujer	Escuela agrícola de formación para mujeres	Formación y capacitación
Declaración del Milenio y las Metas de Desarrollo del Milenio	Respeto de los derechos iguales de todos, independientemente de la raza, el sexo, el idioma o la religión. Identifica valores específicos como fundamento de las relaciones internacionales en el siglo XXI: derechos iguales entre hombres y mujeres; equidad de género como manera eficaz de combatir la pobreza y estimular el desarrollo sostenible; disponibilidad de los beneficios de nuevas tecnologías para todos.	Igualdad y equidad
Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres 2011	Recalca la necesidad de tener en cuenta que el cambio climático afecta de diferente manera a los hombres y a las mujeres, para promover la no discriminación en la política ambiental (21).	Igualdad y equidad de género
Política Nacional de las Mujeres 2011-2014	Enfatiza la necesidad de reducir la brecha entre hombres y mujeres en las zonas rurales. Con respecto a la agricultura, destaca la necesidad de asegurar el acceso equitativo de las mujeres a los programas y servicios que promueven el desarrollo económico (65).	Igualdad y equidad de género
Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas 2012-2017	Recalca la necesidad de reducir la brecha entre hombres y mujeres en las zonas rurales. Destaca la importancia de garantizar las oportunidades de las mujeres en el acceso, el manejo, el uso y el control de los recursos naturales y del medio ambiente.	Igualdad y equidad de género

Políticas regionales y nacionales sobre agricultura y cambio climático

Las siguientes políticas refieren a la igualdad de género y pueden orientar la formulación actual de la Política. La medida en la que integran género varía:

2010 Estrategia Regional de Cambio Climático de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

- La Estrategia enfatiza la equidad y igualdad de género como una prioridad estratégica: “Transversalidad, intersectorialidad e interculturalidad; uno de los ejes transversales más importantes es la equidad e igualdad de género.” (46)

- Con respecto al área estratégica de agricultura y seguridad alimentaria, la Estrategia destaca la importancia del fortalecimiento de las capacidades institucionales para la adaptación al cambio climático con un enfoque de vulnerabilidad territorial; como una medida de esto, recalca: “Desarrollar y promover capacidades para incorporar la perspectiva de género y diversidad en las medidas de adaptación.” (51)
- La Estrategia refiere además a género como una medida de la acción estratégica de promover la divulgación de información para los procesos tecnológicos de adaptación en la agricultura: “Generación, promoción y difusión de la información a nivel público y privado, y su uso para los procesos de adaptación al cambio climático, atendiendo la diversidad cultural y el enfoque de género”; “Implementar programas y proyectos dirigidos a la agricultura de patios para producción de alimentos, productos para el mercado, con enfoque de género.” (52)
- La Estrategia reconoce el fortalecimiento de los centros de formación técnica y universitaria en el tema de Agricultura y Cambio Climático como una acción estratégica; como una medida de esta, destaca: “Establecimiento de alianzas entre universidades, sector público y privado, centros de género especializados en agricultura, centros especializados internacionales, regionales y el SICTA para el desarrollo e implementación de programas de innovación y transferencia tecnológica orientada a la mitigación y adaptación de la agricultura al cambio climático.” (52)
- La Estrategia también integra una perspectiva de género en el desarrollo y fortalecimiento de mecanismos financieros para el manejo de riesgos climáticos en la agricultura. Por ejemplo, enfatiza las siguientes como medidas de progreso hacia financiamiento mejorado:
 - “Promover marcos legislativos e institucionales apropiados para el desarrollo y fortalecimiento de los seguros agrícolas, asegurando el acceso de las mujeres a estos mecanismos; se incluyen los seguros comunitarios, en vinculación con las oportunidades que se generen en el proceso multilateral de la CMNUCC.”
 - “Desarrollo de un fondo regional para las mujeres que permita el acceso a recursos económicos productivos y capital (tierra, capital, bosques, tecnología, capacitación, educación)”;
 - “Crear un mecanismo financiero para proyectos que reducen emisiones de GEI por medio de biodigestores, eco-fogones, restauración de ecosistemas y producción sostenible de alimentos (sistemas agroforestales) con participación de género.” (53)

2011-2014 Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAF) del Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador

- Se recalca equidad de género como uno de los ejes sobre el que se basa la sostenibilidad del Plan. “Considera la perspectiva de género como eje transversal; en tal sentido promoverá la participación activa de las mujeres en las actividades productivas y en las instancias de toma de decisiones. Buscará la equidad en la distribución de los beneficios del Plan entre hombres y mujeres. Busca el empoderamiento de las mujeres titulares por medio de la generación de ingresos y productos para autoconsumo, que les posibiliten a ellas y sus familias, la seguridad alimentaria y la generación de dinámicas para salir de la pobreza.” (34)

- El Programa de Enlace con la Industria y el Comercio enfatiza la aplicación de estándares de género como un lineamiento estratégico (68).
- El Plan reconoce el género como un eje transversal (34, 73).

Recomendaciones

A la luz de la información previa, se recomiendan los siguientes puntos para la formulación de la Política en desarrollo:

- Asegurar la participación de actores con experiencia de género en las consultas de grupos de interés.
- Incluir la igualdad de género en los objetivos de la política pública.
- Usar datos desagregados por sexo para realizar análisis que permitan orientar la formulación y posterior evaluación de la política.
- Incluir en la política pública como un punto necesario, la igualdad entre hombres y mujeres para acceder a la tecnología y servicios de extensión.
- Usar como referente las políticas internacionales y nacionales existentes sobre igualdad de género para orientar la formulación de la política. Por ejemplo, la necesidad de reconocer el conocimiento especializado y las contribuciones de las mujeres a la agricultura, el desarrollo rural y el cambio climático; la importancia de hacer accesibles los servicios financieros a las agricultoras; la necesidad de incluir mujeres en la toma de decisiones sobre el desarrollo.
- Alinear la política con políticas regionales y nacionales existentes sobre la agricultura y el cambio climático que consideran género.

Glosario de conceptos de género

Igualdad de género: “El concepto de que todos los seres humanos, tanto hombres como mujeres, son libres para desarrollar sus capacidades personales y elegir sin verse limitados por estereotipos, roles rígidos de género o prejuicios. La igualdad de género supone que los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de las mujeres y los hombres se consideren, valoren y promuevan de igual manera. Ello no significa que mujeres y hombres deban convertirse en iguales, sino que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependan de si han nacido hombres o mujeres” (Aguilar, 2009: 17).

Equidad de género: “Un trato justo para mujeres y hombres, de acuerdo con sus respectivas necesidades. Esto puede incluir un trato igualitario o trato diferenciado que se ve como equivalente en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades. En el contexto del desarrollo, un objetivo de equidad de género a menudo requiere incorporar medidas para compensar por las desventajas históricas y sociales de las mujeres” (Aguilar, 2009: 17).

Perspectiva de género: “Significa que se diferencia entre las necesidades y prioridades de hombres y mujeres; los puntos de vista e ideas tanto de hombres como de mujeres se toman en serio; las implicaciones de decisiones acerca de la situación de la mujer en relación con el hombre se toman en cuenta: quién ganará y quién perderá; y se toman medidas para abordar desigualdades o desequilibrios entre hombres y mujeres” (Aguilar, 2009: 35).

Que tenga en cuenta las consideraciones de género: “Un enfoque/estrategia/marco que apoya políticas, programas, actividades administrativas y financieras y procedimientos de organización para: diferenciar entre las capacidades, necesidades y prioridades de las mujeres y los hombres; garantiza que se tengan en cuenta las opiniones e ideas de las mujeres y los hombres; considera las implicaciones de las decisiones sobre la situación de la mujer en relación con el hombre; y toma medidas para abordar las desigualdades o desbalance entre mujeres y hombres” (Burns y Patouris, 2014: iv).

Referencias

Aguilar, L. 2009. Manual de capacitación en género y cambio climático. San José, Costa Rica: PNUD/UICN.

Burns, B. y J. Patouris. 2014. Decisiones y conclusiones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC): mandatos existentes y puntos de entrada para la igualdad de género. New York: WEDO.

CIAT. 2014. Género y cambio climático: política que facilita a los agricultores alcanzar su potencial para adaptar sus sistemas de producción al cambio climático. Cali, Colombia: CIAT-CCAFS.

FAO. 2011. The State of Food and Agriculture. Women in Agriculture: Closing the Gender Gap for Development. Rome: FAO.

UICN. 2011. Draft Guidelines to Mainstreaming Gender in the Development of National Adaptation Plans (NAPs). UNFCCC. <http://unfccc.int/resource/docs/2011/smsn/ngo/306.pdf>