



GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE

GUATEMALA

MINISTERIO DE AMBIENTE
Y RECURSOS NATURALES

SECRETARÍA PRESIDENCIAL DE LA MUJER

AGENDA

PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO,
GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO
Y CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES

Con enfoque de equidad e igualdad
entre hombres y mujeres

GUATEMALA, JULIO DE 2018





AGENDA

PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO,
GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO
Y CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES

**Con enfoque de equidad e igualdad
entre hombres y mujeres**

GUATEMALA, JULIO DE 2018



ÍNDICE

A. Presentación	3
B. Cambio climático, gestión de riesgos y enfoque de equidad entre hombres y mujeres	6
C. Acerca de la gestión de riesgos	10
D. La resiliencia desde las mujeres	12
D.1 Factores que contribuyen al desarrollo de la resiliencia en mujeres.....	13
E. Marco legal y de políticas públicas vigente en el país	14
D.1 Instrumentos internacionales	15
D.2 Instrumentos nacionales	20
F. Propósitos y objetivos de la agenda	29
G. Retos para el efectivo cumplimiento de la agenda.....	30
H. Temas y líneas de acción.....	31
I. Seguimiento.....	37
J. Referencias bibliográficas	38



A | PRESENTACIÓN

El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), en coordinación con la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem), la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora para la Reducción de Desastres (Seconred), ONU Mujeres y la Alianza por la Resiliencia representada por CARE, promueven acciones dirigidas a garantizar a las mujeres, con igualdad de oportunidades, el acceso, uso, manejo y control de bienes y servicios ambientales con enfoque de gestión integral del riesgo. Estas acciones tienen el propósito de reducir los impactos del cambio climático en las mujeres guatemaltecas y garantizar su desarrollo social, económico, cultural, político y ambiental.

Entre la institucionalidad pública que desarrolla acciones directas en materia de gestión integral del riesgo y cambio climático con enfoque de equidad e igualdad entre hombres y mujeres se encuentra el MARN, cuyo mandato es «La conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales en el país y el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado» (art. 29 bis, *Decreto 90-2000*); en materia de gestión integral de riesgos, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred) «Establece mecanismos, procedimientos, y normas que propicien la reducción de desastres a través de la coordinación interinstitucional en todo el territorio nacional» (artículo 29 , inciso c, *Ley 109-96*). Por su parte, la Seprem es la «[...] entidad asesora y coordinadora de políticas públicas para promover el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas y el fomento de una cultura democrática» (art. 1, *Acuerdo Gubernativo 200-2000*).

Con base en estas consideraciones legales, se presenta esta agenda, la cual permitió identificar que el país cuenta con una diversidad de instrumentos y esfuerzos, tanto en materia de cambio climático como en gestión de riesgos. Sin embargo, es necesario realizar esfuerzos para priorizar y articular las acciones que derivan de esos instrumentos. En este sentido, esta agenda constituye un esfuerzo de priorización desde el enfoque de equidad e igualdad entre hombres y mujeres.

Diversos estudios demuestran que los efectos del cambio climático y los desastres impactan de manera diferenciada a mujeres y a hombres, por lo que sus necesidades deben ser atendidas de la misma manera. Con frecuencia, las mujeres y las niñas son quienes sufren un mayor impacto debido a la desigualdad existente, inaccesibilidad al control y manejo de los recursos, la división sexual del trabajo, entre otros, lo que obliga a identificar e implementar acciones que puedan cerrar esas brechas de desigualdad.

Esta agenda tiene como punto de partida un marco conceptual que permite explicar cualitativamente los impactos diferenciados del cambio climático en hombres y mujeres, derivados particularmente de la asignación social de roles y responsabilidades diferenciados por sexo. Es decir, derivados de la construcción de género que se ha realizado en las sociedades, lo cual incluye a Guatemala. En este sentido, es vital indicar que las responsabilidades vinculadas con el trabajo reproductivo y de cuidado que realizan las mujeres se ven fuertemente condicionadas ante los efectos del cambio climático y, por ende, se relacionan con la gestión de riesgos, particularmente las actividades de seguridad alimentaria, higiene, salud y cuidado del hogar y sus integrantes.

Otro elemento que se destaca en el documento es que no se han realizado esfuerzos por visibilizar el aporte de las mujeres al desarrollo de acciones de resiliencia que reduzcan el impacto del cambio climático.

La construcción de capacidades de resiliencia permite colocar a las personas como el centro de la gestión de riesgos; son justamente esas capacidades las que inciden en el desarrollo, es decir, son la base fundamental para gestionar los riesgos de forma adecuada, evitando los desastres. Por todo ello, se confirma la necesidad de promover una gestión integral de riesgos con enfoque de equidad e igualdad entre hombres y mujeres.

Tras esta reflexión conceptual, se realiza un recorrido por los diversos instrumentos legales y los marcos de política pública de que el país dispone. Se describen algunos instrumentos internacionales, específicamente el *Marco de Sendai* y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Entre los instrumentos nacionales, se abordan la *Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases Efecto Invernadero*; la *Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer*; el *Plan nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*; el *Plan de acción nacional de cambio climático*; la *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres*; la *Política de cambio climático*; la *Política de desarrollo social y población*, y la *Política nacional para la reducción de riesgo a los desastres en Guatemala*.

Este documento también pone en evidencia los retos que se enfrentaron para impulsar una agenda en esta materia, destacando, entre ellos, la resistencia a la incorporación de la perspectiva de equidad entre hombres y mujeres; la dispersión de los instrumentos de planificación; la debilidad en las capacidades institucionales; la diversidad de marcos conceptuales para comprender los temas de cambio climático y la gestión integral del riesgo.

La construcción de esta agenda se realizó con participación y asesoría de CARE Guatemala, como parte de la Alianza por la Resiliencia,¹ ONU Mujeres, Seprem (delegadas departamentales, Dirección de Políticas Públicas y Dirección de Promoción y Participación de la Mujer), unidades de género de la Seconred y de los ministerios de Ambiente y Recursos Naturales, Economía, y Agricultura, Ganadería y Alimentación, así como de la Unidad de Equidad Étnica y de Género de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán).

Con los aportes de las instituciones se definieron tres grandes temas y diez líneas estratégicas que deberán ser impulsados y trabajados en los próximos tres años (2018-2021). Los temas están vinculados directamente con las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan las mujeres y con la diversidad de instrumentos que el país tiene en materia de cambio climático y gestión de riesgos. El primer tema se relaciona con la necesidad de armonizar y alinear los distintos instrumentos de planificación y los mandatos institucionales con los compromisos internacionales.

El segundo tema de la agenda se refiere a la construcción de capacidades de adaptabilidad, tanto en las instituciones como en la población (específicamente en las mujeres), y al desarrollo de condiciones para realizar una gestión integral del riesgo ante desastres con enfoque de equidad e igualdad entre hombres y mujeres. En este tema se consideran elementos de empoderamiento de las mujeres, adaptabilidad y medios de vida sostenibles y prevención de la violencia, entre otros.

El tercer tema —una condición fundamental para el cumplimiento de la agenda— es la diseminación del contenido de este instrumento a todo nivel, es decir, que una vez asumida por los distintos espacios de toma de decisiones políticas al más alto nivel, se deben realizar acciones para que en las diversas unidades de las instituciones y en los territorios se conozcan estos compromisos y, lo más importante, se desplieguen esfuerzos por cumplirlos. En ese sentido, esta agenda ha considerado las propuestas desarrolladas por Segeplán en el marco conceptual de la *Guía de fortalecimiento municipal: Orientaciones técnicas para institucionalizar la gestión ambiental y de riesgo*

¹ La Alianza por la Resiliencia es un consorcio integrado por cinco organizaciones: CARE Guatemala, Cruz Roja Guatemalteca, Cordaid/Cáritas Zacapa, Wetland International y Centro del Clima de la Media Luna Roja de la Cruz Roja Internacional.

en los procesos municipales (Segeplán, 2016), específicamente las vinculadas con la identificación de acciones estratégicas y la generación de información, desarrollo de conocimientos, capacidades y mecanismos en la agenda interna y pública de una municipalidad.

Dado que la agenda que ahora se ha construido coloca a las personas como centro de atención, con particular énfasis a las mujeres, constituye un valioso elemento que complementa las orientaciones desarrolladas por Segeplán para el fortalecimiento municipal en la gestión ambiental y de riesgo.



B CAMBIO CLIMÁTICO, GESTIÓN DE RIESGOS Y ENFOQUE DE EQUIDAD E IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

En la sociedad las mujeres y los hombres tienen distintas funciones, responsabilidades, necesidades y conocimientos que son asignados socialmente y que es preciso atender plenamente para integrarlos en la adopción de medidas eficaces para enfrentar el cambio climático. El cambio climático magnifica las desigualdades existentes y, muy particularmente, las desigualdades de género.

Los efectos del cambio climático impactan de manera diferenciada a las mujeres al respecto de los hombres. Esta situación está directamente relacionada con las condiciones socioeconómicas que enfrentan las mujeres, las cuales se determinan, en buena medida, por las funciones y relaciones de género que han sido asignadas tanto a hombres como a mujeres.

En el caso de las mujeres, la pobreza tiene una fuerte incidencia porque las coloca en desventaja, en comparación con el acceso a recursos que los hombres tienen, especialmente los financieros. Esta situación tiene mayor impacto en las mujeres que habitan en las áreas rurales, en las indígenas y las campesinas.

La pobreza también afecta la capacidad de adaptación, pues la carencia de medios de vida² constituye una limitación al hacer aquellos ajustes que permitan realizar el proceso de adaptación, así como para emprender las dinámicas de sobrevivencia de las familias y las mujeres.

² Con respecto a medios de vida, es importante destacar que «[...] un medio de vida comprende las posibilidades, activos (que incluyen recursos tanto materiales como sociales) y actividades necesarias para ganarse la vida. Entre esos activos se incluyen las que forman parte del llamado Capital Humano, Capital Social, Capital Natural, capital Físico y Capital Financiero [sic]» (Chambers y Conway, 1991).

Algunos estudios (Stock, 2012) afirman que los estereotipos de género y las funciones y relaciones tradicionalmente asignadas a las mujeres pueden verse agravados por los efectos del cambio climático; particularmente, por la subordinación de las mujeres con respecto a los hombres y por la asignación de la responsabilidad de la reproducción de la familia.

Las tareas vinculadas con el trabajo reproductivo y de cuidado que realizan las mujeres se ven fuertemente condicionadas ante los efectos del cambio climático, particularmente las actividades de seguridad alimentaria, higiene, salud, mantenimiento del hogar y búsqueda de leña para cocción de alimentos. Esa situación se agrava cuando se consideran elementos como las capacidades de comunicación, movilización, participación comunitaria y toma de decisiones.

Un aspecto que se debe destacar es que las contribuciones que las mujeres hacen en materia de adaptación y mitigación ante el cambio climático no se han visibilizado. Afirma Stock (2012) que «[...] el conocimiento y capacidades de las mujeres constituyen elementos valiosos en el desarrollo de medidas que permitan la mitigación y adaptación ante el Cambio Climático [sic]». Esto obedece a que las mujeres tienen habilidades específicas para hacer un uso sostenido de los recursos y para arreglárselas en situaciones de crisis.

Las características antes indicadas son elementos por considerar, no solo en los procesos de reconstrucción y recuperación que se requieren tras una emergencia, sino también en la prevención, tal como se afirma en los principios de Sendai³ cuando se alude a acciones para realizar «una reconstrucción mejor». Esto implica realizar acciones en materia de mitigación y adaptación teniendo como variable transversal la participación de las mujeres, no solo en el análisis de los problemas y las soluciones, sino en la toma de decisiones.

Para comprender mejor el impacto que el cambio climático tiene en las mujeres, es necesario profundizar en algunos elementos vinculados con la asignación de roles tales como el de madre y cuidadora y, a partir de esos roles, las responsabilidades que se establecen para las mujeres, tales como la alimentación, la salud y la higiene de las personas que están bajo su cuidado, así como la higiene y limpieza de la casa. De igual forma, se les asigna la responsabilidad del cuidado del esposo, las personas adultas mayores o de quienes tienen alguna discapacidad (temporal o definitiva).

³ El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, fue aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres; es el instrumento sucesor del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015.

Otra dimensión que es casi una extensión de los roles asignados a las mujeres como parte de una familia es el trabajo comunitario, ya que en los procesos de participación comunitaria las mujeres son incorporadas cuando se trata de tareas parecidas a las que realizan en sus hogares: preparar la refacción escolar, apoyar en los proyectos de mejoramiento de la comunidad, entre otros.

A. LA ALIMENTACIÓN DE LA FAMILIA: RESPONSABILIDAD DE LAS MUJERES

Tradicionalmente, se ha responsabilizado a las mujeres de garantizar la disponibilidad y preparación de alimentos para la familia. Para el caso de las mujeres rurales, campesinas e indígenas de Guatemala, como parte de las tareas domésticas se les ha incorporado la crianza de animales, tales como pollos, gallinas, conejos, cabras, entre otros, así como la siembra de hortalizas de ciclo corto y los huertos familiares, con miras a garantizar la seguridad alimentaria de la familia. Por ello, cuando los efectos del cambio climático provocan la pérdida de bienes agrícolas y pecuarios, la responsabilidad se incrementa para las mujeres.

Además de ser responsables de la crianza de ganado doméstico, las mujeres son responsables de recolectar leña para la cocción de alimentos. Esta tarea demanda el recorrido de largos trayectos y consume entre una y tres horas promedio al día, además de ser uno de los trabajos más arriesgados que las mujeres realizan (solas o acompañadas), puesto que quedan expuestas a ataques, daños o violaciones.

Es importante indicar que los hombres también están relacionados con actividades agrícolas o pecuarias y energéticas; sin embargo, su participación se orienta más hacia la posibilidad de que estos productos se conviertan en mercancías, y no tanto hacia garantizar la seguridad alimentaria de las familias.

B. LAS MUJERES CONCEBIDAS COMO MADRES Y CUIDADORAS

Las mujeres también tienen asignados los roles de madres y cuidadoras; por esta razón, han sido por lo general responsables de la salud e higiene, tanto de los niños como de los adultos mayores y del hogar. Estas actividades —afirman Stock (2012), Ponce de León (s/f), Skinner (2011) y Jungehülsing (s/f)— están directamente relacionadas con el suministro de agua y energía, y con la propiedad de la tierra. El cumplimiento de ese rol también se vincula con el nivel de escolaridad de las mujeres, es decir, con el acceso a educación. En la medida en que el nivel de escolaridad aumenta, las mujeres pueden organizar de mejor forma esas tareas, vinculando e

instruyendo a otros integrantes de la familia para que participen en ellas; cuando se tiene menor escolaridad, las posibilidades de organizar y negociar la división de la tarea doméstica son menores.

Al suceder eventos climáticos que dañan la vivienda y las infraestructuras comunitarias —principalmente los drenajes, sistemas de conducción y distribución de agua, entre otros—, los impactos de la destrucción afectan con mayor intensidad a las mujeres. Debido a que a ellas se les responsabiliza de garantizar condiciones de bienestar en la familia, al carecer de estos servicios sus jornadas de trabajo se extienden y los esfuerzos son mayores, ya sea por la búsqueda y recolección de agua, o por el mantenimiento del saneamiento básico del hogar. Esta situación mejorará hasta que se desarrollen los procesos de rehabilitación y reparación.

C. LAS MUJERES EN LA COMUNIDAD: UNA EXTENSIÓN DE SUS RESPONSABILIDADES FAMILIARES

La connotación que puede darse a la participación de las mujeres en procesos comunitarios a menudo reafirma el rol tradicional que tienen asignado en el ámbito familiar, en el que las actividades de producción de menor escala son realizadas por ellas, y por esa razón la comunidad se convierte en una extensión de lo que sucede en el hogar. Es decir, se les responsabiliza de actividades vinculadas con la preparación de la refacción escolar, o asistir a reuniones comunitarias para informar a sus padres o esposos, en las que no tienen derecho a voto.

Cuando por efecto de eventos climáticos extremos se daña alguna infraestructura comunitaria, el proceso de rehabilitación ocurre en dos dimensiones y temporalidades diferentes. Cuando se trata de rehabilitar las calles, los puentes y otras infraestructuras vinculadas con el acceso y/o salida de la comunidad, participan todos y todas, y esas acciones tienen prioridad.

No obstante, en un segundo nivel de prioridades se encuentra la rehabilitación de los servicios de agua; si la comunidad contaba con un sistema de abastecimiento de agua domiciliar y este queda destruido, parcial o totalmente, se desarrollan acciones colectivas para su rehabilitación; pero si el abastecimiento de agua domiciliar se realizaba por otros medios, tales como pozo propio, acarreo, u otro medio, el proceso de rehabilitación es un asunto estrictamente privado, tal como sucede con la recuperación de las condiciones de la vivienda o el saneamiento. Todos ellos son procesos que implican más tiempo y están supeditados estrictamente a las condiciones de la familia. En tanto se logra la rehabilitación, la tarea doméstica de las mujeres se exacerba.

D. LA CATEGORIZACIÓN DE LAS MUJERES COMO UN GRUPO VULNERABLE Y PASIVO

A las concepciones antes descritas, tal como se indica en los análisis de la *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*, por sus siglas en inglés),⁴ se suma la categorización de las mujeres como «un grupo vulnerable pasivo que necesita protección», en este caso, frente al impacto que generan los eventos naturales que no se gestionan adecuadamente y se convierten en desastres. Esta concepción no visibiliza el aporte que realizan las mujeres a la reducción de riesgos, al cuidado de los recursos naturales, en síntesis, al desarrollo sostenible.

Tampoco se ha visibilizado el importante papel que las mujeres han desarrollado en los procesos de recuperación, rehabilitación y reconstrucción, sobre todo atendiendo al décimo principio del *Marco de Sendai*: lograr «una “reconstrucción mejor” para prevenir nuevos desastres y reducir el riesgo de desastres».

Lograr este principio implica que los procesos deben basarse en la plena y efectiva participación de todos los actores y, en este caso, de las mujeres. Esta participación ha de concretarse con la toma de decisiones de forma inclusiva⁵ y basada en el conocimiento sobre los riesgos y las medidas de prevención y mitigación que implementan las mujeres.

E. LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN CONTEXTOS DE RIESGO A DESASTRES

Los fenómenos naturales y el riesgo frente a desastres aumentan las condiciones de vulnerabilidad de mujeres y niñas ante la violencia contra ellas, en todas sus manifestaciones. Dados el hacinamiento e inadecuadas condiciones de higiene básica que con frecuencia se presentan en los albergues (nula intimidad, diseño y ubicación de instalaciones que incrementan vulnerabilidad), las mujeres son propensas a sufrir violencia sexual. Además, a partir de la inequidad en la situación económica entre hombres y mujeres, en muchas ocasiones en zonas afectadas fuertemente por los fenómenos climáticos se presenta riesgo de explotación sexual y prostitución, especialmente por hombres en posiciones de autoridad. En numerosos casos no se cuenta con registros estadísticos sobre el tema y/o no existen denuncias al respecto, dado que el agresor puede ser un conocido de la comunidad, o una autoridad.

⁴ Propuesta de recomendación general sobre las dimensiones de género de la reducción de desastres naturales en un clima cambiante, CEDAW (inédito).

⁵ Principio 9 del Marco de Sendai.



ACERCA DE LA GESTIÓN DE RIESGOS

El riesgo es una condición a la que están expuestas las personas y está directamente relacionado con dos elementos: la vulnerabilidad y las amenazas. El riesgo es el resultado de un proceso, no es una condición natural de la sociedad; en el caso de Guatemala, las vulnerabilidades han estado presentes y se han construido históricamente. Entre los elementos que explican esa construcción histórica del riesgo se encuentra el modelo económico-productivo (Álvarez Och, 2012).

En este marco, se puede identificar dos enfoques sobre la configuración del riesgo:

1. El riesgo depende de las percepciones. Este enfoque está relacionado con la categoría «inmunidad subjetiva». Esta inmunidad subjetiva surge porque las personas carecen de información y no han observado en sus contextos los símbolos o señales de los riesgos, sobre todo debido a la ausencia de procesos informativos y formativos. Es decir, la «inmunidad» se considera a partir de que se ignoran los peligros comunes o cotidianos, o bien se les resta importancia, particularmente a aquellos riesgos cuya ocurrencia es muy remota. Esta es una condición de vulnerabilidad muy alta, porque desconocer los riesgos impide desarrollar acciones para gestionarlos de forma eficiente y evitar con ello que se presenten los desastres.

Sin embargo, es necesario indicar que esta inmunidad subjetiva también se presenta por la necesidad que tienen las personas de sentir que viven en entornos seguros, especialmente cuando transformar esas condiciones trasciende las capacidades individuales. Esto impide observar el riesgo, lo cual se hace hasta que el daño es inminente.

2. La segunda forma de comprender el riesgo es verlo como resultado de la combinación entre vulnerabilidad y desigualdad; esta forma de comprensión del fenómeno es más reciente y se fundamenta en mostrar cómo los procesos productivos y las prácticas humanas (degradación ambiental, crecimiento demográfico, urbanización) provocan el incremento de desigualdades y, con ello, aumentan la vulnerabilidad de las personas. Desde esta lógica se debe destacar que las mujeres se encuentran en mayor riesgo debido a las condiciones de desigualdad en las que viven, con menores oportunidades de acceso

a servicios educativos,⁶ empleo formal y remunerado,⁷ y a la toma de decisiones,⁸ en comparación con los hombres.

Es importante indicar que este enfoque analiza los desastres no como eventos, sino como procesos que se van gestando a lo largo del tiempo, hasta llegar a provocar daños a la población. De esa cuenta, hacer una gestión adecuada del riesgo es también un proceso que está directamente vinculado con la reducción de las vulnerabilidades y, por ende, con el desarrollo de capacidades de resiliencia.

La *Política nacional de gestión de riesgos* que tiene Guatemala reconoce que en la población existen los dos enfoques arriba descritos; por esas razones plantea acciones para reducir o eliminar la percepción de inmunidad subjetiva, incorporando estrategias que permitan a las personas el acceso a información, el diseño de sistemas de alerta temprana y otros mecanismos de monitoreo, así como la comprensión del riesgo para actuar de forma oportuna y pertinente, de manera que se pueda evitar un desastre.

De igual forma, la referida política indica que «La vulnerabilidad está íntimamente relacionada con los procesos sociales que se desarrollan en los territorios. Generalmente tiene que ver con la fragilidad, susceptibilidad y la capacidad de las poblaciones de absorber las pérdidas y recuperarse autónomamente (resiliencia)» (Conred, 2011: 17).

En coherencia con lo indicado, la gestión integral de riesgos, según la política nacional en la materia, se debe enfocar en la gestión de las amenazas y las vulnerabilidades de la población y el territorio (Conred, 2011: 15). Este esfuerzo implica reconocer las condiciones diferenciadas entre grupos de población y territorios. Esta afirmación es coherente con los estudios realizados por investigadores tales como Lavell (2000: 19), quien afirma que el «[...] riesgo se conforma por la interacción en un tiempo y territorio específico de dos factores: las amenazas y las vulnerabilidades sociales».

Las amenazas afectan de forma diferenciada a mujeres debido a las vulnerabilidades sociales que ellas enfrentan, en comparación con los hombres, particularmente las que tienen su origen en la desigualdad entre hombres y mujeres. Ello obliga a reflexionar sobre la necesidad de contar con acciones que reduzcan esas condiciones de desigualdad y que permitan hacer una gestión del riesgo oportuna y eficiente para lograr, tal como dice el *Marco de Sendai*, la reducción de desastres, evitar la pérdida de vidas y la destrucción de medios de vida.

-
- ▲⁶ Según datos estadísticos del Ministerio de Educación (Mineduc), la cobertura en el nivel primario alcanzó un promedio de 78.21%; el porcentaje para los hombres fue del 78.58%, mientras que para las mujeres, del 77.84%. En el ciclo básico, el promedio nacional fue de 44.67%; la desagregación por sexo indica que la cobertura para hombres fue del 45.73%, en tanto que para las mujeres, del 43.58%. En el ciclo diversificado las coberturas fueron: 24.51% de promedio nacional; 23.79%, hombres, y 25.24%, mujeres (Mineduc, 2017).
 - ▲⁷ La segunda *Encuesta nacional de empleo e ingresos (ENEI)* del año 2017 reporta que el 71.4% de las mujeres ocupadas se ubica en la economía informal; en el caso de los hombres, la cantidad arriba al 68.8%; en el área rural la situación se agudiza, ya que un 86.4% de las mujeres ocupadas realiza sus actividades en la economía informal.
 - ▲⁸ La participación de mujeres en espacios de toma de decisiones es escasa; por ejemplo, en el proceso electoral del año 2015 se adjudicaron solamente 22 curules a mujeres, de las 158 disponibles. En el Parlamento Centroamericano (Parlacén) se adjudicaron 15 puestos a mujeres y, en 340 municipios, solo hay 10 alcaldesas (Tribunal Supremo Electoral, 2015).



LA RESILIENCIA DESDE LAS MUJERES

La resiliencia se define como «[...] la capacidad humana para enfrentar, sobreponerse y ser fortalecido o transformado por experiencias de adversidad» (Henderson, 2002: 20). Esas experiencias de adversidad pueden ser los efectos negativos del cambio climático, especialmente cuando suceden eventos naturales extremos que afectan las condiciones de vida de las personas.

La construcción de capacidades de resiliencia es lo que permite colocar a las personas como el centro de la gestión de riesgos. Y esas capacidades son las que inciden en las otras dimensiones del desarrollo, es decir, son la base fundamental para gestionar los riesgos de forma adecuada, evitando los desastres.

Algunos estudios coinciden en señalar que la resiliencia es el resultado de varios factores, todos ellos generadores de capacidades. Entre los factores que hacen posible el desarrollo de la resiliencia se puede mencionar la autoestima, la capacidad de reflexión, el razonamiento, la independencia, la capacidad para relacionarse, iniciativa, humor, creatividad, moralidad y pensamiento crítico; el acceso a conocimientos, a recursos, el tejido social, la organización, entre otros. Es decir, la resiliencia es una capacidad que se construye no solo de forma individual, sino social.

Teniendo claro que la resiliencia es una capacidad humana, es razonable —además de estar demostrado— considerar que esa capacidad se encuentra influida por variables como la edad, el sexo y, en el caso de Guatemala, la identidad étnica.⁹ Por ejemplo, las personas que se definen como adultos se consideran más resilientes cuando deben resolver y enfrentar el problema; los jóvenes, cuando deben buscar

⁹ En Guatemala, las posibilidades de acceder a educación, documentación personal, créditos, participación ciudadana, entre otros, se relaciona con las condiciones de desigualdad en las que viven grandes conglomerados de población, entre ellos las poblaciones indígenas, las mujeres, los jóvenes y las personas adultas mayores.

alternativas, tienen mayor ímpetu y fuerza; los niños y niñas son más flexibles y sociables, por lo cual aceptan mejor las transformaciones, aunque tanto niños como jóvenes y adolescentes necesitan del apoyo de adultos para desarrollar esas capacidades (Arratia y Valdez, 2013).

En el caso de los adultos, una variable que incide en su capacidad resiliente es el empleo, o la posibilidad de ser productivo. Las personas adultas mayores son las más vulnerables dado que su capacidad de resiliencia es menor, no cuentan con la energía de los jóvenes, ya no se encuentran —por lo general— en su período productivo, no son tan flexibles como los niños y algunos tienen dificultades para relacionarse con otras personas. Es necesario aclarar que hay investigadores que afirman que las diferencias etarias son mínimas, y por ello no se pueden considerar como verdaderos factores de diferencia.

En cuanto al análisis considerando la variable sexo, el estudio de Arratia y Valdez (2013) demostró que las mujeres cuentan con más elementos para desarrollar resiliencia. En dicho estudio se consideraron factores¹⁰ como conocimiento para resolver problemas, relaciones sociales, tejido social, autoestima, entre otros; un hallazgo importante es que solamente en el grupo de jóvenes (18-30 años) no se registran diferencias significativas entre hombres y mujeres para desarrollar capacidades de resiliencia. En todos los demás grupos —niños, adolescentes y adultos—, las diferencias entre hombres y mujeres son significativas, todas a favor de las mujeres.

D. 1 FACTORES QUE CONTRIBUYEN AL DESARROLLO DE LA RESILIENCIA EN MUJERES

A. LOS GRUPOS DE MUJERES:

La participación en grupos, sin importar la naturaleza de cada grupo y, sobre todo, si esos grupos son integrados solo por mujeres, es un factor importante para el desarrollo de la resiliencia, porque constituye un elemento de la red de relaciones sociales que fortalecen las acciones de las mujeres.

B. LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA:

Participación de las mujeres en el ámbito comunitario, especialmente cuando ellas forman parte de los procesos organizativos y de toma de decisiones. Las mujeres suelen ser innovadoras y competitivas y tienen la capacidad de mejorar las condiciones de vida de sus familias y sus comunidades, siempre y cuando se les faciliten herramientas para su empoderamiento.

La participación de las mujeres a nivel comunitario añade valor al desarrollo local, sobre todo si se considera su capacidad en la toma de decisiones y la forma en que

¹⁰ El estudio de Arratia y Valdez (2013) consideró cuatro dimensiones de análisis: yo tengo (capacidad, conocimiento, habilidad); yo soy y estoy (condiciones emocionales tales como autoestima, autonomía); yo puedo (confianza en sí misma y capacidad de relacionamiento).

asumen los retos con actitud positiva, promoviendo el esfuerzo coordinado. Así, considerar la incorporación de las mujeres en todos los procesos es imperativo, no solo desde el punto de vista social y económico, sino también por su capacidad en la toma de decisiones, tomando en cuenta su papel de articulación familiar y social.

De esta forma, la inclusión de las mujeres también debe darse en esos espacios de toma de decisiones a nivel territorial. Al respecto, María Luz Hernández Navarro, en *Perspectivas sobre el papel de las mujeres en el desarrollo local* (s/f), afirma que:

Las mujeres también debemos hacer un esfuerzo de integración en los círculos de decisión de territorios y de reforzar y defender su posición delante de las instituciones. Si bien hay que contar que en las actividades públicas las mujeres suelen mostrar un carácter más conciliador y más sensibilidad por los temas sociales, con todo lo que ello supone, también es cierto que las mujeres la suelen interpretar como un acto de voluntad individual que implica sacrificios personales y profesionales, lo que también es cierto, indudablemente. En otras ocasiones, las expectativas del rol del género limitan las actividades de las mujeres, condicionando su participación y liderazgo tanto en calidad de emprendedoras como en política local. (Hernández, s/f: 62)



MARCO LEGAL Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS VIGENTE EN EL PAÍS

Para impulsar las acciones descritas al final del apartado anterior, el país cuenta con un marco legal y de políticas públicas que posibilita el diseño de acciones que permitirán a las mujeres no solo desarrollar las capacidades de resiliencia, sino aportar al desarrollo de acciones de mitigación y adaptación frente al cambio climático.

En los últimos años, el consenso mundial ha reconocido que la incorporación de los derechos de las mujeres y la igualdad de género en las actividades de mitigación y adaptación al cambio climático y de gestión integral del riesgo no sólo es esencial, sino que aumenta al máximo la eficacia de las intervenciones, los programas y los recursos. Esto es coherente con los marcos normativos internacionales que establecen los vínculos entre la igualdad de género, los derechos humanos de las mujeres y el medio ambiente, entre los cuales se pueden mencionar:

- *Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático*
- *Acuerdo de París*
- *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)*
- *Marco de Sendai*
- *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*

Entre los instrumentos nacionales, cabe indicar los siguientes:

- *Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases Efecto Invernadero (LMCC) (Decreto 7-2013)*
- *Ley de Dignificación y Desarrollo Integral de las Mujeres (Decreto 7-99)*
- *Plan nacional de desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*
- *Plan de acción nacional de cambio climático*
- *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres*
- *Política nacional de cambio climático*
- *Política nacional para la reducción de riesgo a los desastres en Guatemala*
- *Política ambiental de género*
- *Política de desarrollo social y población*

E. 1 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

A. CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO

En 1992 se suscribió la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático cuyo objetivo “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”.

La Conferencia de las Partes (COP) es el órgano supremo de la CMNUCC y tiene el mandato de promover la aplicación de lo suscrito en la Convención; y es el espacio donde se han desarrollado iniciativas sobre Género y Cambio Climático, entre las que podemos destacar:

- Decisión 36/CP.7. Mejoramiento de la participación de mujeres en la representación de las Partes en los órganos establecidos en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto (Naciones Unidas, 2001).
- Decisión 23/CP.18. Promoción del equilibrio de género y mejoramiento de la participación de mujeres en las negociaciones de la Convención Marco y en la representación de las Partes en los órganos establecidos en virtud de la Convención o del Protocolo de Kioto (Naciones Unidas 2012).

- Decisión 18/CP.20. Programa de Trabajo de Lima sobre el Género (Naciones Unidas 2014).
- Decisión 3/CP.23 Establecimiento de un plan de acción sobre género (Naciones Unidas 2017).

En cuanto a la implementación o establecimiento del Plan de acción de género, fue una decisión adoptada en la sesión 23, celebrada en Bonn en el año 2017. Esta decisión recuerda a las partes, adoptar medidas para hacer frente al cambio climático, deberían respetar, promover y tomar en consideración sus respectivas obligaciones con respecto a los derechos humanos, así como la igualdad de género.

Así mismo también invita a las partes a que participen y se impliquen en la ejecución de actividades relacionadas con el género en el marco del plan de acción sobre el género, entre ellas las destinadas a reforzar la capacidad del coordinador de las cuestiones de género de la Secretaría.

El Plan tiene por objeto mejorar la comprensión y los conocimientos de los interesados sobre la integración sistemática de las consideraciones de género, así como la aplicación de esa comprensión y esos conocimientos en las esferas temáticas de la Convención y el Acuerdo de París y en las políticas, programas y proyectos sobre el terreno. Este plan aspira lograr y mantener la participación plena, efectiva y en pie a la igualdad de la mujer en el proceso de la Convención Marco. (Naciones Unidas, 8 de febrero de 2018: 15).

B. ACUERDO DE PARÍS

El Acuerdo de París sobre el cambio climático fue firmado el 22 de abril en la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York. Éste acuerdo reconoce que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional.

También reconoce que las labores de adaptación debería llevarse a cabo mediante un enfoque que deje el control en manos de los países, responda a las cuestiones de género y sea participativo y del todo transparente, tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables, y que dicha labor debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los

sistemas de conocimientos locales, con miras a integrar la adaptación en las políticas y medidas socioeconómicas y ambientales pertinentes, cuando sea el caso. (Naciones Unidas, 2015: 1).

C. CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW)

El contenido de esta convención fue adoptado en el año 1979; se trata de uno de los instrumentos que instan a los Estados a desarrollar los mecanismos necesarios para erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres, fenómenos que generan la mayor exclusión de las mujeres y limitan el ejercicio de sus derechos, así como el desarrollo de todas sus potencialidades.

Para la implementación de los compromisos asumidos por los Estados, el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) instaló el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el cual ha emitido una serie de recomendaciones generales que profundizan temas específicos y explican de mejor manera algunos de los elementos contenidos en la *CEDAW*. De esa cuenta, el comité ha trabajado una propuesta de recomendación general sobre las dimensiones de género de la reducción de desastres naturales en un clima cambiante (actualmente en discusión).

Esta recomendación reconoce que el cambio climático está exacerbando los riesgos frente a desastres porque los eventos naturales se desarrollan con mayor intensidad y frecuencia. El impacto de estas condiciones afecta de forma diferente a hombres y mujeres —afirma el comité en su documento—, y se trata de impactos diferenciados que se gestan en las desigualdades entre hombres y mujeres que han sido construidas socialmente.

El comité, por conducto de esta propuesta de recomendación general, también recuerda a los Estados que desde el año 2009 se les instó a tomar las medidas necesarias para incorporar las cuestiones de equidad entre hombres y mujeres en las acciones de adaptación al cambio climático y reducción de riesgos; además, a considerar en los sistemas de información los elementos que visibilicen el aporte de las mujeres y de los pueblos indígenas a la gestión de riesgos para la reducción de los desastres.

Según la propuesta de recomendación general sobre las dimensiones de género de la reducción de desastres naturales en un clima cambiante, la *CEDAW* tiene algunos principios que resultan aplicables a la reducción de riesgos frente a desastres en un clima cambiante:

«Los Estados Parte deben velar porque todas las políticas, legislación, planes, programas, presupuesto y otras actividades relacionadas con la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático sean sensibles al género y se basen en principios basados en los derechos humanos:

- a. »Igualdad y no discriminación, concediéndose prioridad a los grupos más marginados de mujeres y niñas, como los grupos indígenas y minoritarios; las mujeres y niñas con discapacidad, las mujeres de edad avanzada; las mujeres y niñas que viven en la pobreza; tanto en las zonas rurales y en los entornos urbanos; y las migrantes y las refugiadas.
- b. »La participación y el empoderamiento, mediante la adopción de procesos eficaces y la asignación de los recursos necesarios para asegurar la participación significativa de diversos grupos de mujeres en todas las etapas de elaboración, aplicación y supervisión de políticas en cada nivel de gobierno.
- c. »La rendición de cuentas y el acceso a la justicia que requieren el suministro de información y mecanismos adecuados y precisos para garantizar que todas las mujeres y niñas cuyos derechos hayan sido afectados por los desastres reciban remedios adecuados y oportunos» (Naciones Unidas, 13 de marzo de 2018: 9).

D. EL MARCO DE SENDAI

El *Marco de Sendai* es un instrumento generado en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con ocasión de la Tercera Conferencia sobre Reducción del Riesgo de Desastres, realizada el 18 de marzo del año 2015, en Sendai, Japón. El instrumento que le antecedió fue el *Marco de acción de Hyogo*.

Este instrumento enfatiza la gestión de riesgos frente a desastres y deja atrás el concepto de gestión del desastre, pues se orienta a evitar la producción de nuevos desastres por medio de una adecuada gestión del riesgo y, con ello, evitar también la pérdida de vidas y medios de vida. De esa cuenta, ha puesto en la agenda pública global un triple reto:

- a. Atender las condiciones actuales de vulnerabilidad social, en el sentido de impulsar una adecuada gestión del riesgo;
- b. Desarrollar acciones que reduzcan el/los riesgos, lo cual implica la disminución sustantiva de las vulnerabilidades sociales, económicas, ambientales, políticas, y otras;
- c. Desarrollar capacidades de respuesta y recuperación frente a las amenazas.

Este triple reto se debe realizar teniendo presentes las condiciones desiguales entre hombres y mujeres, lo cual puede lograrse desarrollando los siete objetivos

mundialesⁱⁱ con los criterios que se establecen en los trece principios, entre los cuales destacan, por la vinculación que tienen con el mandato de la Seprem, los cinco siguientes:

- **Responsabilidad compartida**, específicamente entre gobiernos centrales y autoridades locales, sectores sociales y productivos;
- **Proteger a las personas y sus bienes**;
- Tomar en cuenta las **características locales y específicas de los riesgos** frente a desastres;
- **Adopción inclusiva de decisiones**;
- Promover una **mejor reconstrucción**, lo cual implica reducir las desigualdades, entre ellas las existentes entre hombres y mujeres.

En el marco de estos cinco principios —en particular, los relacionados con la protección de las personas, específicamente las mujeres, y la adopción de decisiones inclusivas y en los procesos de reconstrucción—, se debe garantizar el desarrollo de medidas para transformar las desigualdades, en este caso, de manera concreta, las que se dan entre hombres y mujeres.

Lograr que se desarrollen estos principios en las políticas, planes, programas y proyectos que formula y ejecuta la institucionalidad pública requiere del trabajo de Seprem en diversos espacios de decisión; para el caso de Guatemala, el espacio idóneo en este sentido es el Consejo Nacional de Cambio Climático.

El Consejo Nacional de Cambio Climático ha sido creado con el propósito de inducir y lograr la implementación de lo mandatado en la *LMCC*, es decir, la acción sustantiva de este consejo se desarrolla alrededor de promover que la institucionalidad del Estado adopte prácticas que propicien condiciones para reducir la vulnerabilidad, mejorar las capacidades de adaptación y propiciar el desarrollo de propuestas de mitigación.

Todo ello bajo determinados principios, entre los cuales destacan la equidad entre hombres y mujeres y la pertinencia cultural. En este sentido, el involucramiento de la Seprem en ese espacio constituye una oportunidad para el consejo.

ii Los siete objetivos mundiales que ha colocado el *Marco de Sendai* son: reducir la mortalidad por desastres; reducir el número de personas que salen afectadas; reducir las pérdidas económicas; reducir el daño que se genera en las infraestructuras; desarrollar estrategias para la reducción de riesgos (a nivel mundial, se espera incrementar el número de países que tienen este tipo de estrategia); mejorar la cooperación; aumentar la disponibilidad y el acceso a sistemas de alerta temprana.

E. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

En el año 2015, las NN. UU. adoptaron la declaración *Transformar nuestro mundo: La agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, conocida como Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de los cuales se plantearon diecisiete en total. Los temas centrales de esta agenda son las personas, la prosperidad, el medio ambiente, la paz y las alianzas; la agenda incorpora una mirada transversal hacia la sostenibilidad del desarrollo, en todas sus dimensiones.

Las metas que se han planteado en la declaración demuestran coherencia con los propósitos de la gestión de riesgos al incorporar acciones vinculadas con el desarrollo de la resiliencia, no solo en las personas, sino en la infraestructura; también indican que la actividad productiva debe ser amigable con el medio ambiente.

Guatemala ha realizado un ejercicio de adopción de esta agenda y, con base en las prioridades nacionales contenidas en el *Plan nacional de desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*, se realizó un ejercicio de priorización de las metas contenidas en los ODS, resultado de lo cual se adoptaron los 17 objetivos con 129 metas correspondientes, de las 169 que contiene la agenda. De las metas priorizadas, 56 se refieren a mecanismos de implementación y 73 evidencian cambios sustantivos en las condiciones de vida de las personas (tabla 1).

El planteamiento de la sostenibilidad se basa tanto en las capacidades de las personas como en el adecuado uso de los recursos naturales. Ello debería conllevar al desarrollo de nuevas prácticas en la producción, el consumo y los desechos, lo cual se describe a cabalidad en los ODS 6, 7, 11, 12 y 13, aunque esto no se trata de un elemento exclusivo de ellos, porque los objetivos 2, 3, 4 y 5 explican que las condiciones de vida de las personas deben mejorar considerablemente en el período temporal de la agenda, pero sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras.

Además, en los objetivos 14 y 15 se enfatiza la conservación y protección de recursos naturales y, finalmente, el objetivo 16 alude a la necesidad de que las instituciones del Estado, particularmente las entidades de gobierno, se fortalezcan, propiciando así el fortalecimiento de la democracia, la justicia y la paz, todas ellas condiciones para el desarrollo sostenible. La tabla 1 indica, por cada ODS, el número de metas priorizadas por el país.

TABLA 1
TRANSFORMAR NUESTRO MUNDO: LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE
OBJETIVOS Y METAS PRIORIZADOS POR GUATEMALA

Objetivo	Metas priorizadas	Metas estratégicas	Mecanismos de implementación
1. Poner fin a la pobreza	5	3	2
2. Hambre cero	8	5	3
3. Salud y bienestar	10	6	4
4. Educación de calidad	10	7	3
5. Igualdad de género	8	5	3
6. Agua limpia y saneamiento	7	5	2
7. Energía asequible y no contaminante	5	3	2
8. Trabajo decente y crecimiento económico	10	8	2
9. Industria, innovación e infraestructura	5	3	2
10. Reducción de las desigualdades	7	4	3
11. Ciudades y comunidades sostenibles	5	3	2
12. Producción y consumo responsable	6	3	3
13. Acción por el agua	4	3	1
14. Vida submarina	5	2	3
15. Vida de ecosistemas terrestres	9	6	3
16. Paz, justicia e instituciones sólidas	9	7	2
17. Alianzas para lograr los objetivos	16	0	16
Subtotal	129	73	56

Fuente: Segeplán (2017)

E.2 INSTRUMENTOS NACIONALES

A. LEY MARCO PARA REGULAR LA REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD, LA ADAPTACIÓN OBLIGATORIA ANTE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA MITIGACIÓN DE GASES EFECTO INVERNADERO

Esta ley se sustenta en varios argumentos:

1. La obligación del Estado de propiciar el desarrollo de todos sus ciudadanos, previniendo acciones de contaminación ambiental y propiciando el equilibrio ecológico, lo cual se encuentra reconocido por la *Constitución Política de la República de Guatemala*.

2. La ratificación, por parte de Guatemala, de varios instrumentos internacionales relacionados con la protección, recuperación y conservación de los recursos naturales, así como los relativos a la reducción de gases de efecto invernadero (GEI). También se cuenta con instrumentos vinculados con el ejercicio de derechos de las personas, tales como vivir en sociedades más limpias.
3. La evidencia científica del calentamiento global, fenómeno que tiene impactos en la disponibilidad y calidad del agua, en el comportamiento de plagas y enfermedades, en la producción de alimentos, en la infraestructura tanto social como productiva, en síntesis, en la vida de las personas, particularmente en las posibilidades de subsistencia.

Con estos elementos como referencia, esta ley contiene una serie de normas que se encaminan a desarrollar la institucionalidad que el país necesita para impulsar aquellas estrategias que permitirán a la población enfrentar los efectos adversos del cambio climático. De esa cuenta, obliga a la instalación del Consejo Nacional de Cambio Climático; a desarrollar un sistema de información; a considerar esta variable en los procesos de planificación de la institucionalidad pública, y a formular un plan de acción nacional para enfrentar el cambio climático.

Esta misma ley indica que se debe elaborar por lo menos cinco planes estratégicos que permitan al país desarrollar acciones de **adaptación**. Esos planes abordan las siguientes dimensiones:

1. Salud humana
2. Zonas marino costeras
3. Agricultura, ganadería y seguridad alimentaria
4. Recursos forestales
5. Infraestructura

B. LEY DE DIGNIFICACIÓN Y DESARROLLO INTEGRAL DE LAS MUJERES

Esta ley tiene por objeto promover el desarrollo integral de la mujer y el disfrute de sus derechos fundamentales, con base en los principios constitucionales de respeto a la libertad, la dignidad, la vida humana y la igualdad de género ante de la ley.

Vela por evitar cualquier tipo de discriminación o violencia contra la mujer, estableciendo acciones y mecanismos específicos aplicados en la vida familiar, la educación, salud, trabajo y medio ambiente; a través de ello, garantiza los derechos de las mujeres consignados en los instrumentos jurídicos, nacionales e internacionales, políticas y estrategias que contribuyan a la eliminación de las brechas de inequidad.

C. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO K'ATUN: NUESTRA GUATEMALA 2032

Este plan de desarrollo está organizado en tres grandes apartados; en el primero se incluyen fundamentos relevantes tales como la visión de país, o el análisis histórico de la problemática, entre otros; en la segunda parte se explica la metodología que se aplicó para formular el plan y, en la tercera, se desarrollan los cinco ejes que constituyen la parte sustantiva de este instrumento.

Los cinco ejes referidos son:

- Guatemala urbana y rural;
- Bienestar para la gente;
- Riqueza para todos y todas;
- Recursos naturales hoy y para el futuro;
- El Estado garante de derechos humanos y conductor del desarrollo.

La gestión de riesgos y la equidad entre hombres y mujeres son ejes transversales, rasgo que se basa en la formulación de lineamientos encaminados a la construcción de capacidades de resiliencia y al desarrollo de medios de vida sostenibles. Adicionalmente, en el eje «Recursos naturales hoy y para el futuro» se han incluido todas las acciones para la adaptabilidad ante el cambio climático; este eje cuenta con 10 prioridades, 30 metas y 207 lineamientos. Todas sus prioridades están encaminadas a generar las condiciones para una adaptación eficiente y oportuna a los efectos del cambio climático, tanto de las personas como de los ecosistemas.

Una de las prioridades contenidas en este eje del plan, denominada «Adaptación y mitigación frente al cambio climático», contiene trece lineamientos generales y luego indica una serie de medidas a implementar. En lo que respecta a los recursos hídricos, se formulan ocho medidas; hay seis para adaptación sanitaria; quince dirigidas a la seguridad alimentaria; ocho medidas de adaptación para los ecosistemas; siete más para la capacitación, difusión y educación en materia de adaptación; nueve medidas relacionadas con los asentamientos humanos y gestión de riesgo, y doce medidas relativas a la investigación en materia de adaptación. Todo esto para alcanzar la siguiente meta: «Se ha mejorado la capacidad de adaptación y resiliencia de la población y los ecosistemas ante el cambio climático» (Conadur, 2014: 274).

El plan también incluye metas, lineamientos y medidas relacionados con la mitigación; la conservación y uso sostenible de los bosques y la biodiversidad para la adaptación y la mitigación frente al cambio climático; la gestión sostenible de los recursos hídricos para el logro de objetivos sociales, económicos y ambientales; la seguridad alimentaria; la gestión de desechos sólidos; entre otros.

En lo que respecta al enfoque de equidad entre hombres y mujeres, este eje tiene como punto de partida el diagnóstico de la situación de los recursos naturales, considerando el uso y acceso que la población tiene a ellos. En este sentido, reconoce que «La falta de acceso y disponibilidad de agua afecta de manera particular a las mujeres, debido a los roles que socialmente les han sido asignados, en especial, la crianza infantil, el cuidado y la reproducción familiar» (Conadur, 2014: 249). Por ello, en el planteamiento de las metas, resultados y lineamientos ha considerado como una constante la participación de las mujeres en las decisiones relacionadas con el uso, conservación y protección de los recursos naturales, las medidas de adaptación y de mitigación ante los efectos del cambio climático.

D. PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO¹²

El *Plan de acción nacional de cambio climático (PANCC)* es el instrumento que se ha considerado como operativo tanto de la *LMCC* como del eje «Recursos naturales hoy y para el futuro» del *Plan nacional de desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*. El *PANCC* se ha organizado en dos grandes dimensiones: adaptación y mitigación.

Tal como señala la ley, la adaptación abarca los siguientes aspectos, aglutinados en torno a temas:

1. Salud humana;
2. Zonas marino costeras;
3. Agricultura, ganadería y seguridad alimentaria;
4. Recursos forestales, ecosistemas y áreas protegidas,
5. Infraestructura;
6. Gestión integrada de recursos hídricos.

La dimensión de mitigación, por su parte, se organiza de acuerdo con los siguientes sectores:

1. Energía;
2. Procesos industriales;
3. Sector agropecuario;
4. Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura;
5. Desechos (sólidos y líquidos).

¹² Aprobado en sesión del Consejo Nacional de Cambio Climático el 26 de octubre de 2016.

El contenido de cada uno de estos temas y sectores se toma del *Plan nacional de desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*, y se hace operativo por medio de la definición de metas (tanto cualitativas como cuantitativas) que permitirán no solo ir avanzando en la adaptabilidad frente al cambio climático, sino en el desarrollo de capacidades de resiliencia.

E. POLÍTICA NACIONAL DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO INTEGRAL DE LAS MUJERES

La *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres (PNPDIM)* se encuentra concebida, organizada y desarrollada como una política transversal.

Las políticas transversales, tal como las define el *Plan nacional de desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*, se refieren a las «transformaciones estructurales que deben lograrse para enfrentar los desafíos de una sociedad equitativa e incluyente» (Conadur, 2014: 60). En ese sentido, la *PNPDIM* busca transformar una de las desigualdades estructurales que limitan el desarrollo, no solo de las mujeres, sino de la sociedad en su conjunto: la desigualdad entre hombres y mujeres.

Esta política pretende lograr la instalación de mecanismos que corrijan las condiciones desiguales para el desarrollo de las mujeres con respecto a los hombres. De acuerdo con el marco institucional del país, el ente rector de esta política es la Seprem, entidad que tiene el mandato de coordinación y asesoría dirigida a las dependencias del Estado. Esta secretaría no es una entidad ejecutora, sino de apoyo a la función presidencial para el logro de los objetivos planteados en la *PNPDIM*.

La *PNPDIM* se formuló con la intención de promover el ejercicio de derechos de las mujeres y, por ello, se organiza en doce ejes; en cada uno de ellos se han propuesto ejes políticos, denominados de esa manera porque tienen el propósito de promover transformaciones en las condiciones de vida de las mujeres que, por ende, fundamenten la transformación de las relaciones de poder que las han colocado en condiciones de subordinación.

Los ejes son:

1. Desarrollo económico y productivo con equidad. (siete ejes políticos)
2. Recursos Naturales, tierra y vivienda (cinco ejes políticos)
3. Equidad educativa con pertinencia cultural (siete ejes políticos);
4. Equidad en el desarrollo de la salud integral con pertinencia cultural (seis ejes políticos);
5. Erradicación de la violencia contra las mujeres (cuatro ejes políticos);
6. Equidad jurídica (tres ejes políticos);
7. Racismo y discriminación contra las mujeres (cuatro ejes políticos);
8. Equidad e identidad en el desarrollo cultural (cuatro ejes políticos);

9. Equidad laboral (siete ejes políticos);
10. Mecanismos institucionales (siete ejes políticos);
11. Participación sociopolítica (siete ejes políticos);
12. Identidad cultural de las mujeres mayas, garífunas y xinkas (cuatro ejes políticos).

Para materializar cada uno de los ejes políticos se han identificado programas, proyectos o actividades ejecutadas por la institucionalidad pública. Se han definido metas e indicadores que permiten el seguimiento de esta política.

En materia de gestión del riesgo de desastres, se puede afirmar que los diez ejes de la política hacen una contribución sustantiva en tanto se orientan a reducir las condiciones de vulnerabilidad en las que viven las mujeres; todos los ejes aportan al empoderamiento de las mujeres. Ambas son condiciones necesarias para hacer una adecuada gestión integral de riesgos.

F. POLÍTICA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático pone en riesgo la vida, su calidad y los medios que la sustentan; por ello, es importante reducir la vulnerabilidad y adaptarse a los impactos negativos que este fenómeno conlleva, adaptándose también a la variabilidad climática del país. En ese contexto, en el año 2009 se lanzó la *Política nacional de cambio climático*, con el objetivo de promover la adopción de prácticas de prevención de riesgo, reducción de la vulnerabilidad y mejora de la adaptación frente al cambio climático. Este instrumento contempla las siguientes áreas de intervención: a) desarrollo de capacidades nacionales y transferencia de tecnología; b) reducción de vulnerabilidad, mejoramiento de la adaptación y gestión de riesgo; c) mitigación de emisiones GEI.

Estas áreas incluyen una serie de subtemas que integran las estrategias contenidas en esta política; además, se fundamentan en una serie de valores, así como en principios rectores que guían la toma de decisiones, entre ellos, la protección de la producción agropecuaria y la participación de diferentes sectores en la implementación de la política. Es importante mencionar que este instrumento de política pública también describe la base legal que lo fundamenta, destacando en ella la *Convención para la Protección de la Capa de Ozono*, el *Convenio Marco sobre el Cambio Climático*, el *Protocolo de Kyoto*, la *Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente*, entre otros.

G. POLÍTICA NACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGO A LOS DESASTRES EN GUATEMALA

Esta política tiene como propósito central salvaguardar la vida humana, minimizar los daños a las personas, a los pueblos, a las comunidades y a los asentamientos humanos. Se enfoca en la gestión de las amenazas y vulnerabilidades de la población y el territorio; estimula especialmente el desarrollo de acciones orientadas a incrementar los niveles de resiliencia de los ecosistemas humanos y naturales. Así se explicita en su objetivo general, que enuncia dos grandes propósitos: «Aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad de las poblaciones y los pueblos (culturales), procesos productivos y territorios...» (Conred, 2011: 16).

Sus objetivos específicos aluden a los siguientes aspectos:

- a. Gestión adecuada del conocimiento mediante el fortalecimiento de la capacidad de monitoreo; análisis de potenciales amenazas y vulnerabilidades; promoción del acceso abierto a información por territorio, pueblo, comunidad lingüística y población vulnerable; y valoración de los diferentes saberes.
- b. Al desarrollo de capacidades tanto de las instituciones gubernamentales, los gobiernos locales, las autoridades indígenas, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado para su participación activa en iniciativas orientadas a incrementar la resiliencia, reducir vulnerabilidades y responder de manera pertinente en casos de desastres, garantizando la coordinación y la sincronización con las políticas ambiental, de descentralización, de desarrollo social, de ordenamiento territorial y de seguridad y Estado de derecho.
- c. Acciones para restablecer, de forma pertinente, oportuna, segura y sostenida, las condiciones y medios de vida, así como para recuperar el equilibrio con la naturaleza.

Para lograr los objetivos que la política se ha propuesto, se organizan los lineamientos en cuatro ejes estratégicos, tal como se muestra en la figura 1.

FIGURA 1. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA NACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGO A LOS DESASTRES EN GUATEMALA



Fuente: Conred (2011)

1. IDENTIFICACIÓN, ANÁLISIS Y VALORACIÓN DEL RIESGO

Este eje destaca que el riesgo es producto de la interacción de la sociedad con la naturaleza. Para realizar una adecuada identificación y un buen análisis, es necesario comprender los conceptos de amenaza, vulnerabilidad y riesgo, reconociendo que este último es producto de una combinación compleja entre vulnerabilidades y amenazas; por ello no constituye una condición estática, sino que cambia según se modifican las vulnerabilidades y las amenazas.

Por otra parte, se indica en la política que la «[...] vulnerabilidad está íntimamente relacionada con los procesos sociales que se desarrollan en los territorios [...] también se ha establecido que los grupos humanos más vulnerables a desastres son en general los habitantes con menores recursos materiales y económicos» (Conred, 2011: 17). Esta información es importante porque permite identificar y hacer una mejor valoración del riesgo, en dónde este se expresa con mayor intensidad y en qué poblaciones.

Para hacer operativo este eje, se han formulado once líneas de acción orientadas a generar, sistematizar y divulgar información pertinente y oportuna sobre el riesgo; de igual forma, se busca incrementar las capacidades institucionales para la identificación y evaluación de amenazas, vulnerabilidades y riesgos con pertinencia cultural y lingüística, y con equidad entre hombres y mujeres y entre pueblos. Por último, el eje también incluye acciones para la certificación de comunidades seguras y resilientes.

2. PREPARACIÓN DE CAPACIDADES Y CONDICIONES PARA EL MANEJO DEL RIESGO FRENTE A DESASTRES

Este eje se desarrolla bajo un concepto holístico de desastre, dejando atrás la mirada limitada que orientó la gestión, no del riesgo, sino del desastre. Con base en esta nueva visión se han diseñado estrategias para gestionar el riesgo de desastres, sin olvidar que también es necesario incluir acciones de gestión integral del riesgo, reconociendo las condiciones de vulnerabilidad que tiene el país y la necesidad de ir construyendo comunidades sistemáticamente resilientes.

Este segundo aspecto se encamina al desarrollo de acciones y mecanismos que institucionalicen la perspectiva de gestión integral del riesgo frente a desastres; el reconocimiento institucional de las comunidades resilientes y, de esa cuenta, el desarrollo de acciones desde toda la institucionalidad para construir las; asimismo, procurar el impulso de esta perspectiva en todos los actores y sectores, desde el sistema educativo. También, promover acciones de adaptabilidad en toda la población para dar lugar a mejores niveles de bienestar.

3. GESTIÓN (MITIGACIÓN, TRANSFERENCIA Y ADAPTACIÓN)

Este eje se enfoca en explicar y argumentar la necesidad de buscar sostenibilidad como elemento fundamental para garantizar la calidad de vida de las personas en el presente y el futuro. Por ello, afirma que la gestión del riesgo tiene dos formas de referencia temporal con implicaciones sociales, económicas y políticas muy distintas:

- La primera se refiere al presente, al riesgo ya existente, y se denomina **gestión compensatoria**.
- La segunda se refiere al futuro, al riesgo que puede surgir a causa de inversiones nuevas que no tomen en cuenta posibles riesgos, generando consecuentemente un desarrollo que implica mayor vulnerabilidad y degradación ambiental, entre otros; se denomina **gestión prospectiva**.

Este eje refiere que no se pretende la eliminación del riesgo ya existente de forma total. Esto es ilusorio como meta; pero sí es posible llegar a un estado en que el riesgo sea más manejable. El aumento de la conciencia, la educación, la capacitación, el mejoramiento de los sistemas de información, previsión y pronóstico, de alerta temprana y de evacuación, la recuperación de cuencas y pendientes, la limpieza de canales, calles y alcantarillados, entre otras múltiples actividades, no tienen que tener necesariamente un costo inalcanzable, en especial si se realizan con la plena conciencia y participación de los grupos sociales vulnerables. Todo esto deberá llevarse a cabo con pertinencia étnico-cultural y de equidad entre hombres y mujeres.

4. RECUPERACIÓN POSDESASTRE

La política propone un reenfoque del proceso de recuperación posdesastre, pasando de las meras acciones para salvar vidas a una visión que también se proponga recuperar medios de vida, reduciendo los riesgos y asegurando condiciones para el desarrollo futuro. Ello implica que, aun cuando se aborde el tema de la reconstrucción, se requiere considerar que los esfuerzos no deberían limitarse a la reposición de viviendas o infraestructuras, sino también a la recomposición del tejido social, la reactivación productiva y ambiental, y la recuperación de los medios de vida.

a. *Política ambiental de género*

Instrumento institucional del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) cuyo punto de partida son las siguientes dimensiones de empoderamiento de las mujeres:

- Educación
- Acceso a servicios de agua potable y saneamiento
- Bosques
- Uso de leña
- Generación, composición y disposición de desechos sólidos

La aspiración de la política es que el MARN desarrolle acciones diferenciadas dirigidas a hombres y mujeres, que garanticen a ambos, según sus condiciones, el acceso para uso, conservación, resguardo y protección de bienes y servicios ambientales.

Se desarrolla con base en trece principios, entre ellos: equidad de género, multiculturalismo, gradualidad, responsabilidad, ética ambiental, equidad social, armonización, protección de la diversidad biológica.

Su planteamiento operativo se desarrolla a partir de un objetivo general y tres específicos. Dado que constituye una política de carácter institucional, tiene énfasis en el fortalecimiento de las capacidades ministeriales, para así incrementar la eficiencia y eficacia de la gestión ambiental, al considerar acciones diferenciadas hacia mujeres. Se busca, entonces, que la prestación de servicios sea cada vez más apegada a la reducción de brechas de desigualdad entre hombres y mujeres.

Los objetivos específicos de esta política se orientan a:

- Institucionalizar el enfoque de género en las funciones sustantivas del MARN;
- Incorporar acciones diferenciadas enfocadas en mujeres y hombres para la conservación y uso sostenible de los bienes y servicios naturales;
- Dar cumplimiento a las acciones de la *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres* y su *Plan de equidad de oportunidades* que corresponden al MARN.

Tiene tres ejes:

1. Fortalecimiento institucional sobre el enfoque de género en la estructura orgánica y funcional del MARN;
2. Conservación y uso sostenible de los bienes y servicios naturales con equidad de género;
3. Implementación de la *Política de promoción y desarrollo integral de las mujeres* y su *Plan de equidad de oportunidades 2008-2023*.

b. *Política de desarrollo social y población*

La *Política de desarrollo social y población (PDSP)* fue creada en 2002, como resultado de un proceso de consulta nacional; cuenta con el respaldo del *Decreto Número 42-2001, Ley de Desarrollo Social y Población (LDSP)*, artículo 19. Se consideran como antecedentes de este instrumento los compromisos adquiridos por el Gobierno de Guatemala en la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD) en el año 1994; los Acuerdos de Paz, en el año 1996, así como diversas leyes y convenios internacionales en materia de derechos humanos. La *PDSP* mandata la atención a grupos de especial atención, entre ellos las personas con discapacidad, en las áreas de salud, educación, empleo y migración, riesgo frente a desastres y comunicación social. Respecto al área de gestión de riesgos frente a desastres, la *PDSP* identifica como principales objetivos: a) prevenir y reducir el riesgo de la población frente a desastres, en especial la que habita en asentamientos humanos precarios y amenazados por fenómenos naturales y socionaturales; b) rehabilitar, reconstruir y dar respuesta en caso de presentarse un desastre, por medio de acciones que involucren la gestión de riesgos e incrementen las capacidades de respuesta ante una calamidad.



LA RESILIENCIA DESDE LAS MUJERES

Propósito:

- Definir los principales temas de interés en materia de derechos humanos de las mujeres, considerando los impactos diferenciados entre hombres y mujeres, del cambio climático; para, fortalecer así su posicionamiento como parte de la agenda pública

Objetivos:

- Orientar a los diferentes actores y sectores de la sociedad en la implementación de acciones que contribuyan a la incorporación de la perspectiva de equidad e igualdad entre hombres y mujeres en la gestión integral del riesgo y el cambio climático.
- Describir las acciones que se deben implementar desde la institucionalidad pública e identificar a los responsables de ello, que contribuyan a mejorar la adaptación al cambio climático y gestionar integralmente el riesgo, que reconozcan la equidad e igualdad entre hombres y mujeres y la participación efectiva de estas.



G | RETOS PARA EL EFECTIVO CUMPLIMIENTO DE LA AGENDA

Tal como se mencionó en los apartados anteriores, el país dispone de varios instrumentos de planificación relacionados con los temas de cambio climático, gestión de riesgos y desarrollo sostenible. Contar con ellos constituye una ventaja en tanto reflejan decisiones políticas y técnicas que orientan el quehacer de la institucionalidad pública; sin embargo, también se puede inferir algunos retos para su implementación, tal como se describe a continuación.

- La dispersión derivada de la diversidad de instrumentos de planificación

Los instrumentos antes descritos y otros que tienen vinculación con la temática abordada en este documento se han formulado o asumido en momentos históricos particulares y, en algunos casos, con perspectivas diferentes, aunque no contradictorias (lo cual es una gran ventaja). Debido a ello, tanto el número de instrumentos como las diferencias que puedan existir entre ellos genera dispersión en el quehacer de las instituciones, ya que cada entidad asume prioridades diferentes y no se producen las sinergias necesarias entre acciones.

Para reducir ese valladar, es necesario realizar un proceso de armonización entre estos instrumentos, tomando como referencia la coherencia entre las políticas, planes, metas e indicadores de cada uno de los instrumentos vinculados con el cambio climático, la gestión integral del riesgo y la equidad entre hombres y mujeres.

- Ausencia de armonización de los mandatos institucionales con los compromisos nacionales e internacionales

Todas las entidades públicas han sido creadas con un mandato específico que se deriva de su naturaleza; para el caso de ministerios y secretarías, esos mandatos se encuentran contenidos en la *Ley del Organismo Ejecutivo*, pieza jurídica que, en gran medida, sustenta la definición institucional de prioridades. Sin embargo, en algunas ocasiones los mandatos no son actualizados o reformulados para dar respuesta a los acuerdos o compromisos internacionales que el país ratifica.

- Conocimientos diversos acerca de la gestión de riesgos, los cuales se presentan con niveles diferenciados de profundidad y especialidad

La revisión de los instrumentos de planificación permite observar que existen formas diferentes de comprender la gestión de riesgos, particularmente en lo que respecta a comprender los criterios de la gestión preventiva, correctiva y prospectiva desde una perspectiva de reducción de vulnerabilidades o transformación de las condiciones que las generan. En este sentido, es indispensable que los empleados y funcionarios públicos cuenten con los elementos básicos de formación en esa perspectiva, de manera que el quehacer institucional contribuya directa o indirectamente a realizar una adecuada y oportuna gestión del riesgo.

- La sensibilidad a la perspectiva de equidad e igualdad entre hombres y mujeres y la integralidad

Tomar la decisión de reducir brechas de desigualdad entre hombres y mujeres implica enfrentar dos retos: el primero, reconocerlas; el segundo, comprender las causas que las generan y las implicaciones que tienen para el desarrollo. Una vez superados ambos retos se puede inferir que existe una sensibilización clara sobre la importancia estratégica de realizar acciones de desarrollo con perspectiva de equidad e integralidad.

Esa perspectiva se logra por medio del impulso de medidas de índole social, económica, estructural, jurídica e institucional¹³ cuyo propósito sea reducir las brechas de desigualdad de manera sostenida.

¹³ El *Plan nacional de desarrollo (PND)* plantea como reto, para los próximos años, el abordaje de la gestión de riesgos como mecanismo para la generación de capacidades de resiliencia desde el ciclo de la política y los procesos de planificación nacional, territorial, sectorial, institucional y operativa.



TEMAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

Tal como se ha evidenciado en el marco conceptual, los impactos del cambio climático afectan de manera diferenciada a mujeres y hombres porque la construcción de género ha colocado a las mujeres en condiciones de desigualdad y dependencia. Estos elementos permiten considerar que los temas que la agenda debe impulsar en los próximos tres años son:

1. Armonización de los instrumentos nacionales de cambio climático, gestión de riesgos y equidad e igualdad entre hombres y mujeres para orientar la planificación.
2. Construcción de capacidades y condiciones para la gestión integral del riesgo frente a desastres y adaptación al cambio climático con perspectiva de equidad e igualdad entre hombres y mujeres.
3. Diseminación de la agenda a todo nivel (institucional y territorial).

Cada uno de los temas conlleva a una serie de líneas de acción, tal como se detalla a continuación:

TEMA 1. ARMONIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS NACIONALES EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO, GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS Y EQUIDAD E IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

El país cuenta con leyes y políticas que abordan diferentes elementos de los procesos de adaptación al cambio climático y la gestión integral de riesgos. De igual forma, cuenta con instrumentos para generar condiciones de igualdad y equidad entre hombres y mujeres. También ha ratificado instrumentos internacionales en estos ámbitos (cambio climático, gestión de riesgos y derechos de las mujeres).

Para que las acciones que se desarrollan en el marco de esos instrumentos generen las sinergias necesarias que permitan construir capacidades de resiliencia es indispensable emprender un ejercicio de armonización entre ellos. Por esa razón, este tema debe impulsar cuatro **líneas estratégicas**:

- 1.1 Armonización de los instrumentos nacionales de gestión integral de riesgos, cambio climático y equidad e igualdad entre hombres y mujeres para orientar la planificación (MARN, Seconred, Segeplán y Seprem)
 - Desarrollo de instrumentos de alineación para orientar los procesos de planificación;
 - Guía metodológica para realizar el proceso de alineación en la planificación (Segeplán).
- 1.2 Armonización del marco legal y de políticas públicas nacional con los compromisos internacionales en gestión integral de riesgos, cambio climático y equidad e igualdad entre hombres y mujeres, para el efectivo seguimiento y evaluación (MARN, Seconred y Seprem)
 - Divulgación del marco legal y de políticas públicas nacional e internacional suscrito por el país en materia de gestión integral de riesgos, cambio climático y equidad entre hombres y mujeres;
 - Identificación de elementos en común (objetivos, resultados y metas) entre el marco legal y de políticas públicas nacional y los compromisos internacionales, para el respectivo seguimiento y evaluación.
- 1.3 Armonizar los espacios/plataformas de coordinación interinstitucional en gestión integral de riesgos, cambio climático y equidad e igualdad entre hombres y mujeres, para el uso eficiente de recursos humanos y financieros (MARN, Seconred y Seprem)
 - Identificación de los espacios existentes y sus agendas;

- Análisis de actores en el marco de los espacios;
- Definición de intereses comunes;
- Definición de articulación de temas y esfuerzos.

1.4 Identificación de prioridades de prevención, atención y seguimiento a la gestión integral de riesgos y construcción de capacidades de resiliencia con enfoque de equidad e igualdad entre hombres y mujeres, para los próximos tres años

- Identificación de prioridades sectoriales;
- Identificación de responsabilidades para operativizar los compromisos nacionales e internacionales;
- Seguimiento y evaluación del avance en la implementación de las prioridades nacionales.

TEMA 2. CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES Y CONDICIONES PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO FRENTE A DESASTRES Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO CON PERSPECTIVA DE EQUIDAD E IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

Este tema es quizá el medular de la agenda, pues contiene líneas estratégicas que contribuyen tanto al desarrollo de capacidades en las mujeres, como en las instituciones. Se han identificado cinco líneas estratégicas, cada una con actividades que deben concebirse como parte de un mismo proceso para lograr la integralidad requerida para realizar adecuadamente la gestión integral de riesgos:

2.1 Empoderamiento de las mujeres

Con relación al empoderamiento de las mujeres existen diferentes propuestas para lograrlo; la mayoría de ellas tiene en común tres dimensiones: conocimiento, participación plena y efectiva y recursos financieros. Por ello, las actividades estratégicas que esta agenda debe promover son:

- Mejoramiento de los medios de vida y facilitación del acceso a activos, reconociendo que la mayoría de las mujeres realiza emprendimientos económicos por necesidad¹⁴ y no por oportunidad;

¹⁴ El Ministerio de Economía (Mineco) ha caracterizado los diferentes emprendimientos, catalogándolos en dos grandes categorías: a) emprendimientos por necesidad; b) emprendimientos por oportunidad. Los primeros se realizan por la necesidad de contar con dinero en efectivo en lo inmediato, no requieren plan de negocios, ni análisis de mercado; su propósito es resolver una necesidad inmediata, o bien de autoempleo o de ingresos inmediatos. Los emprendimientos por oportunidad, en cambio, se realizan con mayores elementos de prospectiva. Se llevan a cabo con el propósito de crecer, desarrollar capital y contribuir al crecimiento económico. Es importante desarrollar acciones para transitar de los emprendimientos por necesidad a los emprendimientos por oportunidad.

- Acceso a educación y otros mecanismos de formación y capacitación;
- Promoción de la participación, plena y efectiva, de las mujeres en distintos espacios públicos y en la toma de decisiones.

2.2 Desarrollo de capacidades institucionales para la comprensión y aplicación de criterios en la gestión integral de riesgos

En la parte inicial de este documento se ha mostrado la diversidad de instrumentos con los que cuenta el país, lo cual también evidencia las diversas formas de comprender el cambio climático y la gestión de riesgos. Además, dado que este es un tema nuevo y especializado en la gestión pública, algunos de los profesionales que laboran en el aparato estatal pueden no contar todos los referentes teórico-conceptuales para enfocar sus acciones hacia una adecuada gestión integral del riesgo frente a desastres. Por esa razón, se considera que las acciones estratégicas en este tema son:

- Adaptar los marcos conceptuales en gestión integral de riesgos a los mandatos específicos de cada entidad, con perspectiva de igualdad y equidad entre hombres y mujeres y pertinencia cultural;
- Generar instrumentos que orienten a los equipos de trabajo en la incorporación de la perspectiva de equidad e igualdad entre hombres y mujeres en su quehacer cotidiano;
- Establecer sinergias institucionales (públicas, público-privadas) para impulsar acciones y definir soluciones integrales que promuevan el desarrollo de las mujeres a través de la gestión integral del riesgo.

2.3 Medios de vida sostenibles y medidas de adaptabilidad

Tal como ha indicado la *Política nacional para la reducción de riesgo de desastres en Guatemala*, «[...] un medio de vida es sostenible cuando puede responder y recuperarse a cambios bruscos y estrés; y mantener o mejorar sus capacidades y capitales sin minar la base de los recursos naturales, la identidad y la cultura de los pueblos» (Conred, 2011:20). En otras palabras, un medio de vida es un elemento que permite a las personas enfrentar los riesgos de tal manera que sus condiciones de vida no retrocedan. Para llegar a esa condición, es indispensable impulsar algunas medidas que son «sencillas y factibles de empezar a implementar» (Conadur, 2014: 274), que además están directamente vinculadas con la vida cotidiana de las mujeres, tales como:

- Promoción de la agricultura orgánica con participación efectiva de las mujeres para propiciar el equilibrio ecológico y hacer frente al cambio climático;

- Conservación de suelos, en coherencia con las necesidades de las mujeres, para mantener la fertilidad del suelo y evitar la contaminación de cuerpos de agua por efectos de escorrentía superficial;
- Implementación de agricultura climáticamente inteligente¹⁵ para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional;
- Diversificar la producción agropecuaria que garantice el acceso a alimentos ante los efectos del cambio climático;
- Protección y cuidado de fuentes de agua de abastecimiento para consumo humano.

2.4 Prevención de violencia por razones de género en contextos de emergencia

En materia de gestión integral de riesgos, la prevención de la violencia por razones de género se ha reflexionado con mayor profundidad hasta el momento de la respuesta al fenómeno. Sin embargo, desde el momento de la prevención es fundamental considerar que las mujeres, las niñas y las adolescentes requieren contextos seguros que les permitan participar y desarrollar habilidades para la toma de decisiones, pues ambas son condiciones indispensables para asegurar contextos libres de violencia tanto durante la respuesta ante un desastre, como durante los momentos de rehabilitación, recuperación y, sobre todo, transformación.

Por ello, se consideran las siguientes acciones estratégicas:

- Contextos de seguridad (dentro y fuera del hogar)
 - › Desde la planificación y coordinación de acciones para atender la emergencia se debe considerar las medidas para prevención de la violencia por razones de género;
 - › Desarrollar acciones de vigilancia para el cumplimiento de las medidas de prevención de la violencia por razones de género;
 - › Evaluación constante de la organización de los servicios y del acceso de las mujeres a ellos,
 - › Instalaciones y refugios incluyen medidas de seguridad.
- Garantizar la cobertura de los servicios de salud sexual y reproductiva:
 - › Asegurar el acceso de las mujeres a servicios básicos de salud;
 - › Provisión de servicios de salud relacionados con violencia sexual;
 - › Asegurar apoyo psicológico y social para víctimas sobrevivientes.

¹⁵ Agricultura climáticamente inteligente es la que aumenta la productividad y los ingresos de las y los productores; que estimula la adaptabilidad de las especies y la creación de resiliencia ante el cambio climático; que contribuye a la reducción de GEI.

2.5 Investigación y gestión del conocimiento

La gestión integral del riesgo para la reducción de desastres se basa en la resiliencia «[...] Es el conjunto de capacidades humanas o comunitarias instaladas que permite enfrentar con éxito el impacto de cualquier fenómeno natural o amenaza antropogénica, superarlas o incluso ser transformado por ellas» (Conred, 2012:26). Para ello, el conocimiento constituye una variable determinante. El conocimiento se genera a partir de la investigación y, para que sea efectivo en la reducción de desastres, se debe hacer una adecuada gestión de él, entendiendo por «adecuada gestión» el uso y divulgación acorde a las condiciones de cada persona, grupo y comunidad. De preferencia, que se divulgue con una mediación pedagógica que responda a las características socioculturales de las personas a quienes se dirige.

De esa cuenta, se considera que son actividades estratégicas de este tema, las siguientes:

- Sistematización y socialización de buenas prácticas que promuevan la reducción de vulnerabilidades de las mujeres;
- Alianzas con universidades y centros de investigación para el desarrollo de investigación sobre los impactos diferenciados del cambio climático entre hombres y mujeres en Guatemala;
- Promover estudios científicos que expliquen las causas de la no adaptación a los efectos del cambio climático;
- Identificar y priorizar las vulnerabilidades que las mujeres enfrentan en materia de gestión integral de riesgos;
- Desarrollo de estadísticas e indicadores vinculados con las vulnerabilidades de las mujeres desagregadas por etnia y edad.

TEMA 3. DISEMINACIÓN DE LA AGENDA A TODO NIVEL

Una de las dificultades que presenta la gestión pública es la articulación de acciones, especialmente entre lo local y lo nacional (aun cuando esto se encuentra indicado en diversos marcos legales, tales como la *Ley del Organismo Ejecutivo*, el *Código Municipal*, la *Ley Nacional de Educación*, el *Código de Salud*, entre otros).

Por otra parte, el Organismo Ejecutivo cuenta con espacios de alto nivel en los que se discuten y acuerdan temas de agenda nacional que deben ser atendidos con prioridad, dada su naturaleza estratégica para el desarrollo. Estos acuerdos deben permear el quehacer de toda la institucionalidad para garantizar la eficiencia e integralidad de

las acciones. Esta agenda será discutida especialmente en tres ámbitos: gabinetes presidenciales, la Comisión de la Mujer del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur), y el Consejo Nacional de Cambio Climático. Por ello se consideran como líneas estratégicas, las siguientes:

3.1 Identificación de las estructuras y mecanismos que la institucionalidad pública utiliza para la transferencia de bienes y servicios en los territorios

Todas las entidades gubernamentales del Estado han diseñado formas organizativas para llevar al territorio la prestación de servicios y la entrega de bienes; por ejemplo, el sistema local de extensión del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA); los núcleos de gestión territorial de la *Política nacional de desarrollo rural integral (PNDRI)*; la extensión de cobertura del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS); las coordinadoras municipales de reducción de riesgos, entre otros. En este marco, las acciones estratégicas que se proponen para esta línea son:

- Mapeo de las formas de organización de entrega de bienes y servicios, con prioridad en las entidades que implementan acciones estratégicas relacionadas con el empoderamiento de las mujeres y los medios de vida sostenibles;
- Identificación de medidas afirmativas hacia las mujeres con los equipos de trabajo de las instituciones presentes en los territorios, para asegurar el acceso de las mujeres a los bienes y servicios que brindan las instituciones de acuerdo con dinámicas territoriales.

3.2 Alianzas y responsabilidades de los gobiernos locales

El desarrollo y éxitos de la agenda están directamente vinculados con la participación de todos los actores y sectores, particularmente de los gobiernos locales; por ello se considera fundamental realizar las siguientes acciones estratégicas:

- En coordinación con las direcciones municipales de la mujer, revisar los principios de equidad e igualdad en los programas y proyectos y coordinar con el gobierno municipal;
- Impulsar y divulgar la agenda con las instancias presentes en el territorio, con el apoyo de las unidades de **género**.

3.3 Socialización y divulgación de la agenda en diversos espacios y niveles

Además de incidir en los espacios de decisión política al más alto nivel y una vez que se haya colocado en ellos esta agenda como prioritaria, el contenido de este instrumento se deberá comunicar y socializar en los espacios siguientes:

- Unidades de género y cambio climático de la institucionalidad pública;
- Comisiones del Conadur;
- Mesa interinstitucional de ambiente y género;
- Municipalidades (Direcciones de planificación, de la mujer y oficinas de gestión ambiental municipal);
- Academia (Universidades, institutos de investigación, entre otros)



SEGUIMIENTO

Derivado de la importancia que tiene esta agenda para el desarrollo de las mujeres —en particular considerando que ellas son el grupo de población que enfrenta mayores retos para superar los efectos del cambio climático y además realizan acciones de gestión de riesgos en su vida cotidiana—, impulsar el seguimiento de las líneas estratégicas planteadas constituye una acción estratégica transversal.

De esa cuenta, la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem), en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), realizará el seguimiento basado fundamentalmente en el nivel de implementación y los resultados alcanzados a partir del posicionamiento de la agenda en los siguientes espacios del más alto nivel de la gestión pública:

- Gabinetes presidenciales;
- Consejo Nacional de Cambio Climático;
- Comisión de la Mujer en el Conadur.

Una vez asumida la agenda en dichos espacios, se deberá formular el mecanismo de seguimiento basado en indicadores, los cuales responderán a la implementación de las líneas estratégicas y sus acciones.

El monitoreo de la agenda se hará con dos propósitos:

- a. Con relación a temas y lineamientos, desarrollar las acciones de ajuste que sean necesarias, para garantizar así su adopción por parte de los distintos espacios de toma de decisión de alto nivel político;
- b. Identificar la intensidad de aceptación de los temas y lineamientos contenidos en esta agenda.

Con relación al primer propósito, se deberá iniciar acciones de diálogo con las estructuras ejecutivas de los dos gabinetes antes indicados, el Consejo Nacional de Cambio Climático y la Comisión de la Mujer del Conadur. El resultado esperado es la colocación de los temas de esta agenda en los programas que se manejan desde esos espacios. Con relación al segundo propósito, una vez asumidos los temas de esta agenda por los espacios de toma de decisión de alto nivel, la Seprem y el MARN, en el desempeño de su mandato de asesoría y acompañamiento a cada entidad responsable, deberán consensuar metas específicas, indicadores tanto de proceso como de resultado y fechas de logro.



J | REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- › Alianza por la Resiliencia Guatemala (2014). Módulo de apoyo metodológico de reducción del riesgo a los desastres. Guatemala: Cruz Roja Guatemalteca, CARE Guatemala, Asociación Vivamos Mejor, Cordaid, Cáritas Diócesis de Zacapa, Centro del Clima de la Cruz Roja y Media Luna Roja, Wetlands International.
- › Alianza por la Resiliencia Guatemala (2014). *Módulo de apoyo metodológico para fortalecer la resiliencia*. Guatemala: Cruz Roja Guatemalteca, CARE Guatemala, Asociación Vivamos Mejor, Cordaid, Cáritas Diócesis de Zacapa, Centro del Clima de la Cruz Roja y Media Luna Roja, Wetlands International.
- › Alvarez Och, Edna Abigail (2012). *Riesgo: Una construcción histórica y social*. Guatemala: Mesa Comunitaria de Gestión de Riesgos.
- › Arratia y Valdez (2013). «Resiliencia y felicidad: El impacto de hechos vitales negativos y positivos en adolescentes», en *Pensando Psicología*, 9 (16), 43-53, México.
- › Chambers, R. y Conway (1992). «Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century». En *Department for International Development*, (I. D. 296., Ed.) Brighton: Institute of Development Studies. Hojas orientativas sobre los medios de vida sostenibles I.I. Disponibles en: http://www.livelihoodscentre.org/documents/20720/100145/Sus_livelihoods_guidance_sheets_es/828b264e-bb7f-4a43-a25f-8996fa7cc447, y en: http://www.livelihoodscentre.org/documents/20720/100145/Sus_livelihoods_guidance_sheets_es/828b264e-bb7f-4a43-a25f-8996fa7cc447. Consultadas en noviembre de 2017.
- › Congreso de la República de Guatemala (1999). *Ley de Dignificación Integral de las Mujeres, Decreto 7-99*.
- › Congreso de la República de Guatemala (2013). *Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero. Decreto 7-2013*.

- › Consejo Nacional de Cambio Climático (2016). *Plan de acción nacional de cambio climático. En cumplimiento del Decreto 7-2013 del Congreso de la República*. Guatemala: Segeplán.
- › Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) (2014). *Plan nacional de desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*. Guatemala: Conadur/Segeplán.
- › Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred) (2011). *Política nacional para la reducción de riesgo a los desastres en Guatemala*. Guatemala: Seconred.
- › Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred) (2012). *La vulnerabilidad asociada a los desastres "Un marco conceptual para Guatemala"*. Guatemala: Seconred
- › Henderson, Edith Grotberg, (2006), *¿Qué entendemos por resiliencia? ¿Cómo promoverla? ¿Cómo utilizarla? (La resiliencia en el mundo de hoy, como superar las adversidades)* Barcelona: Editorial Gedisa. España.
- › Hernández Navarro, María Luz (s/f). *Perspectivas sobre el papel de las mujeres en el desarrollo local*. Zaragoza.
- › García Acosta, V. (2005). «El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos», en *Desacatos* (19), 11-24, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13901902>. Recuperado en octubre de 2017.
- › Henderson Grotberg, E. (2002). «Introducción. Nuevas tendencias en resiliencia», en A. Melillo, E. E. Suárez Ojeda (compiladores), *Resiliencia. Descubriendo las propias fortalezas*. Buenos Aires: Paidós, pp. 19-30.
- › Instituto Nacional de Estadística (INE) (2017). *Segunda encuesta nacional de empleo e ingresos, ENEI 2017*. Guatemala: INE.
- › Jungehülsing, J. (s/f.). *Relaciones de género y vulnerabilidad de las mujeres frente al cambio climático*. México: Heinrich Böll Stiftung.
- › Lavell, A. (2000). «Desastres y desarrollo: Hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre. El caso del huracán Mitch en Centroamérica», en N. G. (eds.), *Del desastre al desarrollo humano sostenible en Centro América*. San José de Costa Rica: Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Internacional para el Desarrollo Humano Sostenible, pp. 7-45.
- › Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) (2009). *Política nacional de cambio climático* [en línea, en formato PDF], disponible en: <http://www.marn.gob.gt/Multimedios/56.pdf>.
- › Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) (2015). *Política ambiental de género* [en línea, en formato PDF], disponible en: <http://marn.gob.gt/multimedios/2821.pdf>.

- › Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) (2016). *Plan de acción nacional de cambio climático* [en línea, en formato PDF], disponible en: <http://sgccc.org.gt/wp-content/uploads/2016/10/Plan-de-Acción-Nacional-de-Cambio-Climático-ver-oct-2016-aprobado-1.pdf>.
- › Ministerio de Educación (2017). *Anuario estadístico 2017*. Guatemala: Mineduc.
- › Naciones Unidas (1979). *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Nueva York.
- › Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*.
- › Naciones Unidas (s/f). Recomendación general sobre las dimensiones de género de la reducción de desastres naturales en un clima cambiante (en prensa). Ginebra: Comité CEDAW.
- › Organización Mundial de la Salud (OMS) (2016). *Género, cambio climático y salud*. Ginebra, Suiza.
- › Ponce de León Gil, D. (s/f.). *Contribución de las mujeres a la reducción del riesgo de desastres en zonas rurales de Centroamérica*. España: Instituto Geológico y Minero de España.
- › Requena, J. C. (2002). *Mujer y desarrollo rural en la globalización: De los proyectos asistenciales a la planificación de género*. Madrid.
- › Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem) (2008). *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres*. Guatemala: Seprem.
- › Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) (2002). *Política de desarrollo social y población* [en línea, en formato PDF], disponible en: http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Transversales/Pol%C3%ADtica%20Desarrollo%20Social%20y%20Poblaci3n.pdf.
- › Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) (2017). *Examen nacional voluntario 2017. Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Guatemala.
- › Skinner, E. (2011). *Género y cambio climático*. BRIDGE, Development-Gender.
- › Stock, A. (2012). *El cambio climático desde una perspectiva de género*. Heirinch Böll Stiftung.
- › Tribunal Supremo Electoral (TSE) (2016). *Memoria elecciones generales y de diputados al Parlamento Centroamericano 2015*. Guatemala.



GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE
GUATEMALA

MINISTERIO DE AMBIENTE
Y RECURSOS NATURALES
SECRETARÍA PRESIDENCIAL DE LA MUJER

www.marn.gob.gt

 facebook.com/marngtambiente
 [@marngt](https://twitter.com/marngt)

www.seprem.gob.gt

 facebook.com/Seprem
 [@sepremguatemala](https://twitter.com/sepremguatemala)