



# Legal Response Initiative

INFORME 5/14

## Igualdad de género en un nuevo acuerdo climático\*

Se ha hecho todo lo razonablemente posible para brindar la siguiente información. No obstante, debido a las circunstancias y plazos de tiempo en cuestión, estos materiales fueron preparados solamente con fines informativos y no constituyen un asesoramiento legal. La transmisión de la información no tiene como propósito crear una relación abogado-cliente, y su recepción tampoco constituye dicha relación. Quienes consulten este informe tal vez deseen obtener su propio asesoramiento legal. En la medida en que lo permita la ley, se excluye toda responsabilidad (incluyendo en forma no taxativa por negligencia o daños y perjuicios de cualquier naturaleza) por el análisis jurídico.

### Género y negociaciones sobre el clima

En todo el mundo, la influencia económica, política y legal de las mujeres es menor que la de los hombres. Las mujeres experimentan el acceso no equitativo a los recursos y los procesos de toma de decisiones. En los países en desarrollo, muchas mujeres dependen directamente de recursos naturales locales para subsistir. Se las hace responsables de asegurar que haya agua, comida y combustible para cocinar y calefaccionar. Como resultado de ello, las mujeres en los países en desarrollo son por lo general más vulnerables a los impactos adversos del cambio climático y tienen menos capacidad para afrontarlos.

Estudios recientes demuestran que la igualdad de género y el fortalecimiento de las mujeres son fundamentales para el desarrollo y la sostenibilidad ambiental. Por lo tanto, las cuestiones de género han sido reconocidas cada vez más como parte integral de los esfuerzos de la comunidad internacional para abordar el cambio climático. Todas las medidas adoptadas para responder al cambio climático, ya sea que se centren en la adaptación, pérdidas y daños, mitigación, finanzas, tecnología o el desarrollo de

capacidades, tienen una dimensión de género.

Debido a la mayor divulgación y apoyo a la conexión entre género y cambio climático, en Doha en 2012, la decimoctava sesión de la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) adoptó la decisión 23/CP.18 sobre la 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 Kyoto (PK) I<sup>1</sup>.

La decisión demanda que políticas sobre clima aborden las necesidades de hombres y mujeres por igual y propone el objetivo general de equilibrio de géneros. Las Partes están invitadas a incrementar en forma gradual pero significativa la participación de mujeres en delegaciones y organismos

*\* Por Linda Siegele y Christoph Schwarte. El informe se basa en parte en ideas desarrolladas durante un taller realizado en Bonn en junio de 2014.*

*1 Para una compilación de todas las decisiones relevantes consulte: Bridget Burns y Joanna Patouris, Gender and Climate Change, Technical Guide to COP 20, 2014.*

Este documento es producto de un proyecto encargado en el marco de la Alianza Clima y Desarrollo (Climate and Development Knowledge Network, CDKN). CDKN es un programa fundado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (UK Department for International Development, DFID) y la Dirección General para la Cooperación Internacional de los Países Bajos (Directorate-General for International Cooperation, DGIS) en beneficio de los países en desarrollo. Las opiniones expresadas y la información contenida en el mismo no pertenecen ni están avaladas necesariamente por DFID, DGIS ni por las entidades responsables de la Alianza Clima y Desarrollo, las que podrán no aceptar responsabilidad ni obligaciones por tales opiniones, ni por la exhaustividad o exactitud de la información, ni por la confianza depositada en ellas.

de la CMNUCC y el PK. A fin de hacer un seguimiento del progreso, la secretaría llevará información sobre la composición de género de los organismos y delegaciones y reportará a la COP.

A fin de permitir que la COP considere la información monitoreada por la secretaría, la cuestión de género y cambio climático es ahora un elemento permanente en la agenda de sesiones de la COP. Dado que las Partes aceptaron la decisión de la COP 18, tuvieron lugar diversas actividades relacionadas con género en virtud de la Convención y los procesos de PK. Por ejemplo, las Partes y las organizaciones han presentado opciones y formas de avanzar hacia el objetivo de equilibrio de géneros, las que se encuentran compiladas en un documento misceláneo preparado por la secretaría de la CMNUCC<sup>2</sup>. Además, la secretaría preparó el 'Informe sobre la composición por sexos'<sup>3</sup>.

## Género en el acuerdo de 2015

En el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Plataforma de Durban (ADP)<sup>4</sup>, las Partes de la CMNUCC están negociando actualmente un nuevo acuerdo internacional sobre cambio climático. Las Partes han acordado adoptar este acuerdo en 2015 con el propósito de que entre en vigencia en 2020. Este proceso ofrece una oportunidad importante para plantear inquietudes de género relacionadas con el clima y presionar para que se incluyan en un nuevo acuerdo global.

Tanto en presentaciones por escrito como en intervenciones orales en el proceso de la ADP, las Partes y grupos de las Partes han demandado la incorporación de género en el acuerdo de 2015. Hubo apoyo en muchos países, en desarrollo y desarrollados por igual, para tratar la igualdad de género ya sea como un principio rector del acuerdo de 2015, como un elemento transversal, o ambos<sup>5</sup>.

Este breve informe describe un conjunto de opciones técnicas sobre cómo las cuestiones de género pueden integrarse en un nuevo acuerdo internacional sobre cambio climático. No presenta propuestas sustanciales ni promueve opiniones ni puntos de vista específicos. Los ejemplos presentados tienen como propósito ilustrar las herramientas y técnicas jurídicas básicas disponibles a la comunidad internacional para fortalecer la igualdad de género a través de un nuevo acuerdo. Si bien en la práctica estas herramientas y técnicas con frecuencia se relacionan estrechamente, para los fines de este informe se clasificaron de la siguiente manera: (1) disposiciones textuales, (2) decisiones subsecuentes, (3) nuevos organismos y (4) normas de procedimiento.

## Disposiciones textuales

Hay una variedad de enfoques disponibles para reflejar la igualdad de género en el acuerdo del 2015. Como principio general (rector o transversal), podría introducirse o bien en el preámbulo o en las disposiciones sustanciales del acuerdo. El lenguaje del preámbulo contribuye a establecer el contexto de la parte operativa de un acuerdo, pero no tiene valor legal vinculante. No obstante, el preámbulo puede utilizarse para guiar la interpretación de las disposiciones siguientes y por lo general, resaltar la importancia de la igualdad de género en el contexto del cambio climático.

Por ejemplo, en un preámbulo se podrían considerar (o reconocer, aceptar, recordar, etc.) las siguientes nociones:

- mujeres y hombres tienen igualdad de voz en la toma de decisiones sobre cambio climático y en procesos de gobernanza más amplios.
- mujeres y hombres tendrán acceso igualitario a los recursos necesarios para responder a los efectos adversos del cambio climático, o
- todas las políticas, procesos y acciones sobre cambio climático seguirán un enfoque sensible a las cuestiones de género.

La inclusión de disposiciones de igualdad de género en la parte operativa de un acuerdo nuevo fortalecería aún más el rol de la igualdad de género en esfuerzos futuros para

### Declaraciones de las Partes

“...la igualdad de género debería incluirse en los principios básicos del nuevo instrumento...” **Grupo de los países menos desarrollados, junio 2014**

“...la igualdad de género debería ser un principio fundamental del acuerdo de 2015 para asegurar acciones globales efectivas...”

**Grupo de integridad ambiental, marzo 2014**

“...la integración de consideraciones de género como una cuestión transversal que debe incorporarse...”

**Grupo africano, junio 2014**

“...el acuerdo de 2015 debería...adoptar una perspectiva de género...[y] debería tener [una] cláusula independiente... y ser aplicable a todas sus disposiciones...”

**México, CMNUCC, junio 2014<sup>6</sup>**

<sup>2</sup> La compilación de las presentaciones está disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/misc02.pdf>

<sup>3</sup> El informe está disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/04s.pdf>

<sup>4</sup> El ADP se creó a través de la decisión 1/CP.17 de la COP con el mandato de desarrollar un protocolo, otro instrumento legal o un resultado consensuado con fuerza de ley en virtud de la Convención y para finalizar su trabajo antes de la COP 21 (París, 2015) y para que el resultado de su trabajo entre en vigencia y se implemente a partir de 2020.

<sup>5</sup> Ver Burns, B. “Towards a New Climate Agreement – Update from June Climate Talks” (30 de junio de 2014) disponible en <http://www.wedo.org/themes/sustainable-development-themes/climatechange/towards-a-new-climate-agreement-update-from-june-climate-talks>.

<sup>6</sup> Gender Equality Language and Entry Points: ADP Submissions/Interventions and SB40 Draft Conclusions (Women's Environment and Development Organization, 29 de junio de 2014) disponible en [http://www.wedo.org/wp-content/uploads/Gender-Equality-Language\\_June2014.pdf](http://www.wedo.org/wp-content/uploads/Gender-Equality-Language_June2014.pdf)

abordar el cambio climático. En caso de que el acuerdo sea (al menos parcialmente) enmarcado como un instrumento jurídico nuevo adoptado en el marco de la CMNUCC, se debería colocar un principio independiente, compromiso u otra disposición sobre igualdad de género dentro del contexto de la Convención y relacionarlo a sus principios rectores existentes.

Por ejemplo, una disposición relacionada a los principios podría redactarse de la siguiente manera: La igualdad de género y el fortalecimiento de las mujeres son fundamentales para alcanzar el objetivo principal de la Convención. En consecuencia, las Partes promoverán la igualdad de género y el fortalecimiento de las mujeres y garantizarán su participación plena y efectiva en las políticas, programas y toma de decisiones sobre cambio climático en todos los niveles.

Si bien una disposición tal refleja una intención amplia y general, la existencia de actividades o resultados más específicos y claramente definidos también indicarían un compromiso más fuerte, posiblemente obligatorio de las Partes. De la misma forma en que la Sección 4 de la CMNUCC concibe el desarrollo de inventarios nacionales o colaboración científica, un nuevo acuerdo podría agregar obligaciones para que las políticas nacionales y medidas sobre mitigación y adaptación incluyan consideraciones sobre igualdad de género.

## 2 Decisiones subsecuentes

Cualquier lenguaje ambicioso y compromiso general o mandato incluidos en un nuevo acuerdo, brindarían un fundamento para más desarrollos con posterioridad a 2015 y llevarían posiblemente a una progresión natural hacia medidas, procesos e instituciones adicionales.

No obstante, al fijar un mandato para adoptar más medidas a fin de mejorar la participación de las mujeres, destacar el equilibrio de géneros y desarrollar políticas que aborden las necesidades de las mujeres y los hombres por igual en el nuevo acuerdo, las Partes instantáneamente reforzarían las disposiciones de la decisión de Doha (23/CP.18) sobre equilibrio de los géneros. Si bien es poco probable que se acuerde un conjunto de medidas concretas y detalladas en el escaso tiempo que resta hasta 2015, un nuevo acuerdo podría delegar en organismos nuevos o existentes la autoridad para definir y adoptar gradualmente dichas medidas. Las áreas pertinentes de actividad podrían incluir, por ejemplo:

- Confeccionar lineamientos sobre igualdad de género para incorporar a todas las iniciativas, programas y procesos en virtud del nuevo instrumento;
- Brindar oportunidades para el desarrollo de aptitudes tanto para mujeres como para hombres sobre cuestiones asociadas al desarrollo de una política de cambio climático sensible a las cuestiones de género;
- Desarrollar normas y reglamentos modelos para medir el éxito en la promoción del equilibrio de géneros y en la elaboración de una política climática sensible a las

cuestiones de género;

- Integrar criterios de igualdad de géneros en mecanismos de responsabilidad e información; y
- Establecer organismos e instituciones adicionales para fortalecer los vínculos entre las Partes interesadas en cuestiones de género, tanto dentro como fuera de la Convención.

## 3 Nuevos organismos

A fin de apoyar la consideración efectiva de cuestiones de género en virtud de la CMNUCC y para asegurar un nivel de implementación y seguimiento exitoso, las Partes podrían decidir crear un organismo dedicado o un grupo de trabajo. Podría ser, por ejemplo, un equipo de especialistas en género para promover la implementación efectiva de trabajos urgentes sobre género y cambio climático o una plataforma más informal para fortalecer y facilitar los nexos entre las Partes interesadas en cuestiones de género.

Las Partes deberían acordar las tareas y responsabilidades específicas del nuevo organismo. Una disposición en un acuerdo nuevo podría redactarse, por ejemplo, de la siguiente forma: se establece por el presente un comité sobre género y cambio climático para asesorar a las Partes y a otros organismos responsables de la toma de decisiones sobre cuestiones de género en virtud de este Acuerdo. El comité estará integrado por un hombre y una mujer (u otra proporción, umbral mínimo o composición) de cada una de las cinco regiones oficiales de las Naciones Unidas, países menos desarrollados (LDCs por sus siglas en Inglés) y pequeños estados insulares en desarrollo (SIDS por sus siglas en Inglés)<sup>7</sup>. Tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- Integrar e incorporar cuestiones de género a los esfuerzos conjuntos de las Partes para alcanzar el principal objetivo de la Convención;
- Revisar la operación y funcionamiento de todos los organismos responsables de tomar decisiones en virtud de este acuerdo, incluyendo sus normas de procedimiento, para asegurar la participación equitativa y efectiva de las mujeres en los procesos de toma de decisiones;
- Promover y facilitar el intercambio de información sobre integración e incorporación de cuestiones de género en las medidas adoptadas por las Partes para abordar el cambio climático y sus efectos;
- Encargar la elaboración de análisis estadísticos específicos con un enfoque de género sobre la vulnerabilidad de las mujeres a los impactos climáticos, especialmente de aquellas mujeres que viven en países en

<sup>7</sup> Las cinco regiones de las Naciones Unidas son África, Asia, América Latina y el Caribe, Europa central y del este, y Europa occidental y otros. Dado que se reconoce desde hace tiempo la vulnerabilidad al cambio climático de los países menos desarrollados y pequeños estados insulares en desarrollo, es habitual que se les brinde representación especial en los comités de la CMNUCC.

vías de desarrollo particularmente vulnerables;

- Supervisar y revisar políticas, legislación y acciones a nivel doméstico para facilitar la capacidad de las mujeres y otros grupos vulnerables para abordar los efectos adversos del cambio climático;
- Emitir lineamientos sobre la integración e incorporación de cuestiones de género a los marcos legales e institucionales que abordan el cambio climático, en todos los niveles; y
- Hacer recomendaciones en asuntos necesarios para la integración plena de las cuestiones de género en la implementación de este acuerdo.

Podrán ser necesarias decisiones adicionales de las Partes para determinar criterios de selección, calificaciones necesarias, duraciones de mandatos, etc. a fin de asegurar una participación amplia y transparente en el nuevo comité. Esas decisiones podrían reflejarse inmediatamente en un acuerdo en 2015 o adoptarse posteriormente.

Sobre la base del último enfoque, la disposición pertinente en un nuevo instrumento jurídico podría redactarse, por ejemplo, de la siguiente forma: En su primera reunión, las Partes de este Acuerdo designarán sobre una base interina a siete mujeres (y un determinado número de hombres, otra proporción o umbral) entre sus miembros por un período no superior a un año para hacer recomendaciones respecto del proceso posterior para la nominación y designación de miembros del comité a ser adoptado por las Partes en su próxima reunión.

## 4 Normas de procedimiento

Además de las disposiciones sustanciales, las herramientas de procedimiento podrían contribuir a mejorar gradualmente el equilibrio de géneros en delegaciones y organismos establecidos en virtud de la CMNUCC. En muchos países, la subrepresentación de las mujeres ha sido, al menos en parte, abordada exitosamente a través de

cuotas (para bancas en el parlamento, puestos en el gobierno o lugares de reclutamiento). El sistema de cuotas requiere que aquellos que controlan los procesos institucionales aseguren que las mujeres participen en números crecientes y que se eliminen las barreras existentes. Las cuotas se pueden aplicar

como una medida provisoria hasta que se logre el objetivo pertinente.

Si las negociaciones climáticas actuales dan lugar a un tratado internacional en 2015, habría (al menos) un nuevo organismo para la toma de decisiones - la COP sirviendo como reunión de las Partes del nuevo acuerdo. Es probable que dicho organismo siga el mismo Proyecto de reglamento de la COP, pero podría decidir modificarlas y complementarlas. A la vez, esto podría brindar la oportunidad de revisar las normas existentes generalmente a la luz del debate sobre género e integrar requisitos adicionales.

Las cuotas formales sobre género trazarían en el mapa un nuevo territorio en las relaciones internacionales. Técnicamente, la composición de las delegaciones y su cumplimiento de una cuota formal de porcentaje de mujeres podría monitorearse en relación con la revisión de credenciales (Norma 19 del Proyecto de reglamento de la Conferencia de las Partes). En forma alternativa, la toma de decisiones en diferentes organismos podría ligarse a un requisito mínimo de participación de mujeres en las delegaciones. En virtud del Proyecto de reglamento (siendo aplicado), un debate requiere la presencia de al menos un tercio de las Partes. Es necesaria la presencia de dos tercios de las Partes (*quorum*) para tomar una decisión<sup>8</sup>.

Estos requisitos de *quorum* podrían adaptarse para incluir un umbral de procedimiento similar respecto de mujeres delegadas que representen a las Partes y actúen en su representación durante el transcurso de los procesos de toma de decisiones (ya sea mediante voto o consenso). La disposición correspondiente en el nuevo acuerdo podría enunciar, por ejemplo: El *quorum* para la toma de decisiones de las Partes requiere la presencia de al menos dos tercios de las Partes del Acuerdo, de los que al menos un tercio deberá estar representado por mujeres al momento de la toma de decisiones. Un requisito formal en relación al número de mujeres presentes y que representen a una parte podría limitarse a cuestiones o decisiones específicas.

<sup>8</sup> Norma 31, Proyecto de reglamento de la Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios. Versión en Español, disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop2lg9661802.pdf>

Las negociaciones internacionales en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se encuentran entre los procesos de creación de políticas y leyes más complejos y multilaterales que existen. Las reuniones se caracterizan por el uso de lenguaje técnico, referencia a principios jurídicos y normas de procedimiento. Legal Response Initiative (LRI) apoya a delegados de países en desarrollo pobres y particularmente vulnerables en cuestiones climáticas, así como a organizaciones de observadores de la sociedad civil sin cargo a través de una red global de abogados de estudios jurídicos, bufetes de abogados facultados para actuar ante los tribunales, y universidades. Brindan asistencia directa en reuniones, publican documentos informativos y desarrollan las aptitudes de abogados y negociadores de países en desarrollo. Estamos constantemente en búsqueda de abogados con experiencia y conocimientos en una o más áreas del derecho en cualquier jurisdicción con buen nivel de inglés, para expandir nuestra red de asesores legales expertos pro bono. Por favor comuníquese con el coordinador de asesoramiento directamente si está interesado en unirse a la red: [coordinator@legalresponseinitiative.org](mailto:coordinator@legalresponseinitiative.org). Si usted necesita asesoramiento legal en relación a las negociaciones internacionales sobre clima, por favor escriba a: [nquiries@legalresponseinitiative.org](mailto:nquiries@legalresponseinitiative.org)



## Legal Response Initiative

c/o Simmons & Simmons, CityPoint, One Ropemaker Street, London EC2Y 9SS, Reino Unido  
[enquiries@legalresponseinitiative.org](mailto:enquiries@legalresponseinitiative.org) [www.legalresponseinitiative.org](http://www.legalresponseinitiative.org)

Inscrita en Inglaterra y Gales bajo el número 07385563, organización benéfica número 1147043

Premio Climate week 2014  
a la mejor iniciativa en educación