



# JUSTICIA AMBIENTAL *y Climática*

REVISTA DE DERECHO AMBIENTAL DE LA ONG FIMA

AÑO XI, N° 11 / DICIEMBRE 2019

Con derecho al ambiente



**FIMA**

ONG - Desde 1998



# JUSTICIA AMBIENTAL

**Consejo Editorial:**

Álvaro Fuentealba Hernández, Raul Campusano Droguett,  
Rodrigo Polanco Lazo, Fernando Dougnac Rodríguez,  
Francisco Ferrada Culaciati, Raúl Letelier Wartenberg,  
Ezio Costa Cordella y Gabriela Burdiles Perucci.

**Director General:**

Raul Campusano Droguett.

**Editor:**

María Victoria Galleguillos Alvear.

**Colaborador a la Edición:**

Constanza Gumucio Solis.

**Auspicia:**

Fundación Heinrich Böll.

**Publicado por la ONG Fiscalía del Medio Ambiente-FIMA**

ISSN N° 0718-736x - Santiago de Chile.

**Representante Legal:**

Fernando Dougnac Rodríguez.  
Mosquito 491, oficina 312, Santiago / (56-2) 2664 4468  
[www.fima.cl](http://www.fima.cl)

**Diseño portada e interior:**

Carolina Quinteros Muñoz.

**Fotografía:**

Ezio Costa Cordella  
Mariposa Monarca (*Danaus plexippus*)  
Argentina, 2019.

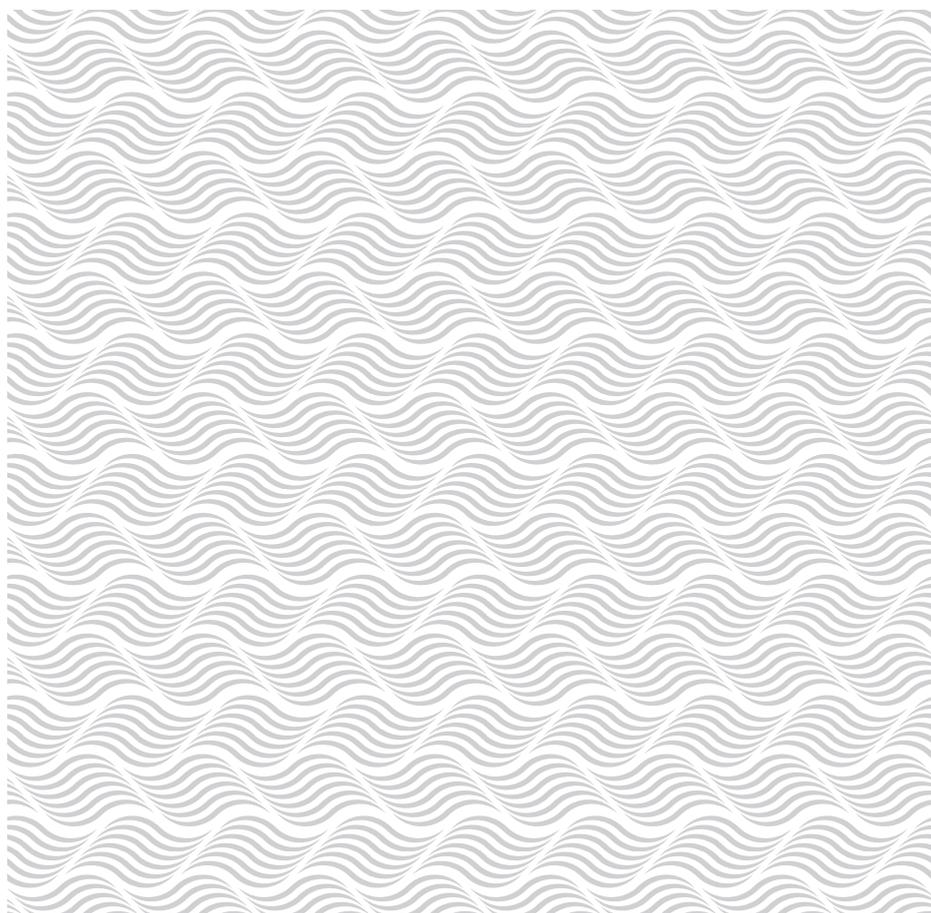
**Impresión:**

Jorge Luis Roque Muñoz.

**“Los juicios vertidos por los autores en sus artículos no representan necesariamente la opinión de la institución que edita esta revista.”**



/ PERSPECTIVAS DE LA COP25 /



# Género y Cambio Climático, rumbo a la COP25

**Paula Fuentes Merino**

Abogada, MSc en Política y Regulación Ambiental  
London School of Economics and Political Science  
paulafuentesmerino@gmail.com

## CONTEXTO

Avanzar hacia la implementación nacional de los compromisos suscritos en el Acuerdo de París, se convertirá en el principal desafío de los países desde el año 2020 en adelante. Estos compromisos incluyen principalmente acciones tanto en materia de mitigación, adaptación y medios de implementación (financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología y creación de capacidades), como respecto del marco de transparencia reforzado. En este escenario, es fundamental considerar, que para lograr respuestas efectivas, sostenibles y climáticamente justas, los países deben asegurar que la protección de los derechos humanos esté contemplada y asegurada en la planificación y ejecución de todas las medidas a implementar la reducción y captura de los gases de efecto invernadero (GEI) y la reducción de la vulnerabilidad y aumento de la resiliencia.

En este ámbito, la comprensión de las problemáticas ligadas a la desigualdad entre géneros es clave. Su consideración implica la integración de las diferencias cultural-social y económicamente construidas entre hombres y mujeres en múltiples ámbitos (Acceso y control de los recursos, estructuras institucionales y la participación en los procesos de toma de decisiones, entre otros aspectos) en la planificación y ejecución de las políticas, planes, proyectos y acciones dirigidas a enfrentar el cambio climático.<sup>1</sup>

En este sentido, ya en 2014 el Quinto Informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (o IPCC por sus siglas en inglés) sostuvo que los diferentes niveles de vulnerabilidad y exposición al cambio climático surgen de desigualdades multidimensionales y multicausales, no climáticas. En él se indica que las personas

---

<sup>1</sup> Es necesario precisar, con todo, que el concepto de "género" no es inmutable ni universal pues más bien apunta a comprender los roles que los individuos de determinadas sociedades asumen con base a las nociones construidas de lo "masculino" y lo "femenino", lo que implica entender los derechos y roles de todas las personas dentro dichos contextos, y como estos roles se cruzan con la raza, clase, religión, sexualidad, entre otros.

más afectadas son precisamente aquellas que están social, económica, política, institucional y culturalmente más marginalizadas, indicando entre las principales causas de vulnerabilidad la discriminación en base al género, clase, etnia, edad y (dis)capacidad. El informe es explícito al afirmar que la mayor vulnerabilidad de las mujeres al cambio climático no responde a su sexo biológico *per se* sino que reside en relaciones de poder complejas y otras causas de desigualdad estructural.<sup>2</sup>

Aún así, según un análisis realizado por WEDO en 2016 sólo un 33% de las INDCs presentadas integró explícitamente la dimensión de género. De ellas, un gran número lo hace en referencia al contexto de estrategias de desarrollo sostenible y no específicamente en relación con las políticas de cambio climático. Esto demuestra la necesidad de avanzar hacia una integración real y coherente de este enfoque en la acción climática.<sup>3</sup>

### **Necesidad de integrar el enfoque de género en las políticas climáticas**

La necesidad de integrar el enfoque de género en las políticas climáticas es importante por múltiples razones, principalmente porque: 1.- El cambio climático tiene un impacto diferenciado sobre hombres y mujeres, 2.- las mujeres son agentes de cambio fundamentales en el combate contra el cambio climático y, 3.- la integración de las mujeres permite una mejor toma de decisiones climáticas y ambientales. Revisemos.

Si bien el cambio climático es un problema global que afecta a todo/as sin distinción, sus impactos afectan especialmente a grupos más vulnerables de la población entre los cuales destacan lo/as niño/as, discapacitados, pueblos indígenas y las mujeres. Entre las principales razones que hacen que las mujeres sean más vulnerables a los impactos del cambio climático (incluida la reducción de resiliencia y capacidad adaptativa) están: la existencia de normas y leyes discriminatorias y patriarcales, instituciones y costumbres en la cuales las mujeres tienen una participación menor o nula en los procesos de toma de decisiones, conocimiento limitado sobre sus derechos (incluidos los derechos humanos), acceso limitado o nulo al control de bienes y servicios, una carga desigual sobre las responsabilidades de cuidado y domésticas no pagadas, acceso limitado al cuidado reproductivo y sexual (especialmente en situaciones de desastres naturales) y

---

2 IPCC. *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. [en línea]. Cambridge and New York: Cambridge University Press. 2014. [Fecha de consulta: 29.08.19] Disponible en <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2>.

3 ECBI. *Pocket Guide to Gender Equality under the UNFCCC*. [en línea]. 2018. 69p. [Fecha de consulta: 29.08.19]. Disponible en [https://wedo.org/wp-content/uploads/2018/04/2018-Edition-of-Pocket-Guide-to-Gender\\_1.pdf](https://wedo.org/wp-content/uploads/2018/04/2018-Edition-of-Pocket-Guide-to-Gender_1.pdf)

mayor exposición al acoso, a la violencia basada en género y al empobrecimiento<sup>4</sup>. De hecho, si bien las mujeres representan el 80% de la fuerza a nivel rural en el mundo, son dueñas de menos del 2% de la tierra y reciben menos del 1% de los créditos para trabajadores agrícolas.<sup>5</sup>

Está situación de desigualdad y discriminación “de base” se incrementa ante los impactos del cambio climático.<sup>6</sup> Por ejemplo, ante casos de desastres naturales la tasa de mortalidad de las mujeres es mayor que la de los hombres ya que a menudo están a cargo de los hijos o personas mayores, no saben nadar, están vestidas con ropas que dificultan su movilidad o no tienen acceso oportuno a sistemas de prevención y alerta temprana. En el ciclón Sidr en Bangladesh, el 80 % de las víctimas fueron mujeres y niñas<sup>7</sup>. Asimismo, ante situaciones de migración forzada, las mujeres están expuestas en mayor medida a situaciones de violencia de género y maltrato y son las niñas las que generalmente abandonan sus estudios para ayudar a la familia en caso de tensiones.<sup>8</sup> Adicionalmente, la escasez hídrica y sus impactos sobre la disponibilidad de recursos agrícolas, afecta directamente a las mujeres y niñas rurales que usualmente están a cargo de proveer de alimentos, combustible y agua para sus hogares y son quienes tendrán que dedicar más tiempo y energía en la búsqueda de estas provisiones, viendo reducidas sus oportunidades de educación, recreación y descanso.<sup>9</sup> Por ejemplo, en Uganda los impactos del cambio climático generan fuertes tensiones entre hombres y mujeres quienes están a cargo de la generación de ingresos y la siembra, respectivamente. Como el cambio climático reduce los tiempos de crecimiento y vuelve a las lluvias más escasas e impredecibles, aumenta la tensión sobre qué cosecha priorizar gatillando incluso conflictos de violencia doméstica. Además, cuando la comida escasea las mujeres tienden a priorizar la alimentación de sus hijos y esposos primero, reduciendo sus propias porciones en deterioro de su salud y nutrición.<sup>10</sup>

---

4 UNFCCC. *Synthesis report Differentiated impacts of climate change on women and men; the integration of gender considerations in climate policies, plans and actions; and progress in enhancing gender balance in national climate delegations*. 15 junio 2019. FCCC/SBI/2019/INF.8 [en línea] 2019. 18p. [Fecha de consulta: 29.08.19] Disponible en: [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbi2019\\_inf8.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbi2019_inf8.pdf)

5 FAO. *The State of Food and Agriculture, Women in Agriculture: Closing the gender gap for development*. [en línea] (Roma: Italia) 2011. 147p. [Fecha de consulta: 29.08.19] Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i2050e.pdf>

6 OHCHR. *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos*. 2009. A/HRC/10/6

7 UNFPA, WEDO, *Women on the frontline*. [en línea] 2009. 6p. [Fecha de consulta: 29.08.19] Disponible en: [https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/climateconnections\\_1\\_overview\\_1.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/climateconnections_1_overview_1.pdf)

8 *Ibid.* 6.

9 OHCHR. *The rights of those disproportionately impacted by climate change*. Discussion Paper for OHCHR's Expert Meeting on Climate Change and Human Rights on 6 – 7 October 2016. [en línea] 2016. 9p. [Fecha de consulta: 29.08.19] Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/EM2016/DisproportionateImpacts.pdf>

10 *Ibid.* 3. p. 7.



Con todo, las mujeres no sólo son un grupo especialmente afectado por los impactos del cambio climático sino que particularmente importante a la hora de crear, desarrollar e implementar acciones de respuesta en materia de mitigación y adaptación. En efecto, las mujeres son verdaderas agentes y líderes de cambio. Culturalmente, han incidido de manera más directa, por ejemplo, en el cuidado de hogares y comunidades, de semillas y suelos y por tanto tienen un rol clave para el mantenimiento del conocimiento agrícola tradicional y el uso y manejo sustentable de recursos naturales como la leña y el agua. En este marco, destaca especialmente el rol de las mujeres indígenas quienes poseen conocimientos locales y ancestrales indispensables para lograr la adaptación de los ecosistemas y de las comunidades. Asimismo, los estudios indican que aquellos países donde las mujeres tienen derechos y oportunidades cercanos a los hombres tienden a menores emisiones de dióxido de carbono per cápita (cuando otros factores están controlados) sugiriendo que los esfuerzos por mejorar la equidad de género son sinérgicos a los esfuerzos por reducir los GEI y la degradación medioambiental<sup>11</sup>. Además, las mujeres tienen una tendencia a preferir tecnologías más seguras para el clima y a evitar soluciones de alto riesgo<sup>12</sup> y son en general más proclives a publicar información sobre emisiones de carbono.<sup>13</sup>

Finalmente, asegurar la participación equilibrada entre hombres y mujeres en la formulación, implementación y toma de decisiones climáticas conllevará a mejores decisiones en este ámbito. En este sentido, existen estudios referidos por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que señalan que en general las mujeres americanas están más preocupadas y conocen mejor las consideraciones de cambio climático que los hombres, y que si las mujeres son incluidas en la toma de decisiones referidas al uso de recursos e inversión social generalmente basan sus decisiones en el mayor interés para las familias, los hijos y la comunidad. Además, un estudio de 2005 señala que aquellos países con mayor proporción de mujeres en sus sistemas legislativos son más proclives a aprobar acuerdos medioambientales.<sup>14</sup> En tanto, el Instituto Europeo de Equidad de Género ha reportado que en Europa las percepciones y actitudes hacia el cambio climático y sus respuestas varía mucho en consideración al género. Mientras las

---

11 Ergas C. y York E. Women's status and carbon dioxide emissions: A quantitative cross-national analysis. *Social Science Research*. Vol.41, Issue 4.2012, (p. 965-976). Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0049089X12000609?via%3Dihub>

12 World Bank. *World Development Report: Gender Equality and Development*. [en línea] (Washington DC: EE.UU). 2012. 426p. [Fecha de consulta: 29.08.19] p.X. Disponible en: <https://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936222006/Complete-Report.pdf>

13 Ibid 3. p. 8.

14 Norgaard K. y York R. Gender Equality and State Environmentalism. *Sage journals*. 2005. Vol. 9, Issue. (506-522). Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0891243204273612#articleCitationDownloadContainer>

mujeres en general muestran más preocupación por el cambio climático y son más proclives a cambiar su comportamiento a través de políticas como la reducción del uso de automóviles, los hombres en general cifran más su confianza en soluciones tecnológicas.<sup>15</sup>

Un estudio reciente que revisa la participación de científicas dentro del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (o IPCC por sus siglas en inglés) señala que, si bien la participación ha ido mejorando desde el primer informe en 1990, que sólo contó con un 2% de mujeres, hasta el quinto informe (2013), que elevó su cifra a un 22% de participación femenina, aún las proporciones siguen siendo bajas y las científicas continúan enfrentándose a importantes barreras respecto de su participación e influencia en la toma de decisiones.<sup>16</sup>

Con todo, para el desarrollo de análisis de género efectivos se deberá tomar en consideración entonces los diferentes roles y responsabilidades que asumen mujeres y hombres (y no sólo mujeres) ante contextos determinados a fin de entender cómo estas relaciones de poder y comportamiento preestablecidos a nivel cultural inciden en la capacidad adaptativa, resiliencia y en la participación y toma de decisiones de la acción climática.

### **Evolución del enfoque de género bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático**

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (o CMNUCC por sus siglas en inglés) adoptada en 1992, fue la única de las "Convenciones de Río" que no integró un mandato explícito referido a derechos de las mujeres y consideraciones de género desde el comienzo, sin perjuicio de que en los últimos años ha dado importantes avances al respecto.

Si bien el foco inicial de esta agenda fue vincular a más mujeres en las negociaciones y órganos de la CMNUCC, actualmente el enfoque de género es más amplio y se ha integrado de manera transversal en otros ítems de la agenda de negociaciones, específicamente en los relacionados con adaptación, mitigación, transferencia y desarrollo de tecnologías, financiamiento, creación de capacidades, y pérdidas y daños<sup>17</sup>.

---

15 Ibid 3. p. 8.

16 Gay-Antaki M. y Liverman D. Climate for women in climate science: Women scientists and the Intergovernmental Panel on Climate Change. PNAS. 2018 (2060-2065). P.X

17 La Secretaría de la CMNUCC preparo un documento técnico que da cuenta de todas las decisiones que en que se ha integrado enfoque de género en otras áreas temáticas. Disponible en: [http://unfccc.int/files/gender\\_and\\_climate\\_change/application/pdf/gcc\\_drc\\_2017\\_1\\_9may2017.pdf](http://unfccc.int/files/gender_and_climate_change/application/pdf/gcc_drc_2017_1_9may2017.pdf)

Así, entre los principales hitos, están la adopción en la **COP7 (2001)** de la primera decisión independiente (o *stand-alone decision* en inglés) que apunta a mejorar el equilibrio de género y la participación de las mujeres e integrar la igualdad de género como un principio rector en los Programas Nacionales de Adaptación<sup>18</sup>. Luego, en la **COP16** en Cancún (2010), se adoptan los *Acuerdos de Cancún* en los cuales se incluyen referencias de género en las decisiones sobre adaptación, Programa de Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación de los Bosques en los países en desarrollo (o REDD+ por sus siglas en inglés) y desarrollo de capacidades. Asimismo, en la “Visión Compartida”, se señala que la igualdad de género debe ser una consideración importante en todos los aspectos de la acción climática.<sup>19</sup> Un año después, en la **COP17** en Durban (2011), se incluyen consideraciones de género en las decisiones sobre finanzas (Fondo Verde del Clima) y tecnología (Centro y Red de Tecnología Climática-CTCN por sus siglas en inglés)<sup>20</sup>, pero es en la **COP18**, en Doha (2012), donde se comienza a posicionar con fuerza esta problemática, adoptándose una segunda decisión independiente que establece no sólo la necesidad de mejorar el equilibrio de género en virtud de la CMNUCC, sino que además establece que género será un tema permanente en la agenda de negociación de la COP<sup>21</sup>. En relación a las pérdidas y daños del cambio climático, en la **COP19** en Warsaw (2013) se adopta el Mecanismo Internacional de Varsovia (o WIM por sus siglas en inglés) el que incluye un mandato para la recopilación de datos desagregados por género<sup>22</sup>, sin embargo, no es sino hasta la **COP20** en Lima (2014) donde se adopta el “Programa de Acción de Lima en Género” (LWPG por sus siglas en inglés) que apunta no sólo a mejorar aún más el equilibrio de género en términos de representatividad sino especialmente a proporcionar conocimiento y desarrollo de capacidades sobre políticas climáticas género-responsivas.<sup>23</sup> Dicho, programa inicialmente pensado para dos años fue finalmente extendido por otros tres años en la **COP22**.

Con todo, el corolario de este proceso fue el reconocimiento de este enfoque en el Preámbulo del Acuerdo de París adoptado en la **COP21** (2015) el cual dispone que: “*las Partes, al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático, deberían respetar, promover y tomar en consideración sus respectivas obligaciones con respecto a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los*

18 *Decision 36/CP.7*. Disponible en: <https://unfccc.int/documents/2521>

19 *Decision 1/CP.16*. Disponible en: <https://unfccc.int/documents/6527#beg>

20 <https://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf#page=67>

21 *Decision 23/CP.18*. Disponible en:

[https://unfccc.int/files/bodies/election\\_and\\_membership/application/pdf/cop18\\_gender\\_balance.pdf](https://unfccc.int/files/bodies/election_and_membership/application/pdf/cop18_gender_balance.pdf)

22 <https://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a01.pdf>

23 *Decision 18/CP.20*. Disponible en: [https://unfccc.int/files/meetings/lima\\_dec\\_2014/decisions/application/pdf/auv\\_cop20\\_gender.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/decisions/application/pdf/auv_cop20_gender.pdf)

*pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones de vulnerabilidad y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional.*<sup>24</sup>, entregando una señal política contundente sobre los enfoques de derechos humanos que debía respetar, promover y considerar la acción climática.

Finalmente, en la **COP23** de Fiji (2017) se adopta el Plan de Acción de Género (o GAP por sus siglas en inglés) por un período de 2 años el cual busca promover la participación plena, equitativa y significativa de las mujeres, promover una política climática género-responsiva y la incorporación de una perspectiva de género en la implementación de la Convención. Incluye, además, cinco áreas prioritarias, a saber:

- i. Creación de capacidades e intercambio de conocimientos para mejorar la comprensión y la experiencia de las Partes sobre la integración sistemática de las consideraciones de género y su aplicación en las políticas, programas y proyectos a nivel nacional.
- ii. Equilibrio de género, participación y liderazgo de las mujeres para lograr y mantener la participación plena, equitativa y significativa en el proceso de la CMNUCC.
- iii. Coherencia, para fortalecer la integración de las consideraciones de género en el trabajo de los órganos de la CMNUCC, la Secretaría y otras entidades de las Naciones Unidas y partes interesadas para la implementación coherente de los mandatos y actividades relacionados con el género.
- iv. Implementación género-responsiva del Acuerdo de París y la Convención que aseguren el respeto, la promoción y la consideración de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.
- v. Monitoreo y reporte para mejorar el seguimiento de la implementación de los mandatos relacionados a género bajo la CMNUCC.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> *Decision 1/CP.21*. Disponible en: <https://unfccc.int/documents/9097#beg>

<sup>25</sup> *Decision -/CP.23*. Disponible en: <https://unfccc.int/documents/9097#beg>

## **Desafíos rumbo a la COP25**

La COP25 representa una oportunidad clave para avanzar y fortalecer la integración de género en las políticas climáticas a nivel nacional e internacional. Específicamente, en esta reunión los 197 países miembros de la Convención tienen el mandato de revisar tanto LWPG como el GAP, lo que en términos concretos, implicará que se sienten a discutir y acordar de qué forma se mejorará el balance de género, la participación y el liderazgo de las mujeres en la acción climática y a través de que acciones se promoverá la creación e implementación de políticas climáticas sensibles al género.

En este contexto, Chile tiene la responsabilidad de liderar esta discusión para perseguir resultados exitosos que contribuyan a la implementación de compromisos climáticos ambiciosos, transformativos y con enfoque de derechos humanos.