

Género y financiamiento para el cambio climático: doble transversalidad para un desarrollo sustentable*

Por Liane Schalatek

1. Introducción: el financiamiento para el cambio climático no puede ser neutro en relación con el género

Las repercusiones del cambio climático no son neutras en relación con el género. Afectan de manera diferente a hombres y mujeres en el mundo, pero de manera particularmente grave a quienes viven en los países más pobres y ahí, de nueva cuenta, sobre todo a las comunidades y los grupos poblacionales más desfavorecidos (WEDO/UNFPA 2009). La pobreza aumenta la vulnerabilidad frente a las repercusiones del cambio climático y hace que los esfuerzos para adaptarse a él sean más necesarios y, a la vez, más difíciles. Las mujeres, que siguen constituyendo la mayoría de las personas que viven por debajo del nivel de pobreza, con frecuencia se ven particularmente afectadas. La razón para ello son los roles y normas sociales que la sociedad les asigna a ambos sexos. Las relaciones de poder que discriminan económica y jurídicamente a las mujeres y que les niegan el derecho a la participación política hacen que ellas sean más vulnerables en todo el mundo frente a las consecuencias negativas del cambio climático.

Pero las mujeres no son sólo víctimas con una frecuencia extraordinaria, también son la primera y más importante fuerza, los agentes de cambio (WEDO 2007), en la lucha contra el cambio climático: tanto en la adaptación a los cambios como en la mitigación de las emisiones. Las responsabilidades que han asumido tradicionalmente en relación con la familia, la comunidad y el entorno natural, de cuyos recursos dependen las mujeres para su sustento y sobrevivencia precisamente en el ámbito rural en los países en vías de desarrollo, les otorgan importantes instrumentos –conocimientos heredados o estrategias de superación de problemas– para tomar la iniciativa y para comenzar ellas mismas, en su calidad de actores proactivos, un futuro de mayor estabilidad para el clima. Puesto que los hombres y las mujeres tienen diferentes capacidades de adaptación y mitigación debido a sus roles sociales y a sus realidades socioeconómicas, tampoco los instrumentos y mecanismos de financiamiento que se apliquen contra el cambio climático global pueden ser neutrales al género. Antes bien las diferencias específicas de género deben tomarse en cuenta tanto en el diseño y la puesta en operación como en el financiamiento concreto de proyectos en el financiamiento público para el cambio climático. Se espera que estos recursos alcancen hasta el año 2020 aproximadamente 100 mil millones de dólares (CMNUCC 2009). Una distribución de estos recursos que se haga también siguiendo criterios de género no es sólo

*Este documento originalmente se encuentra en inglés, y puede consultarse en <http://climatequity.org> La traducción estuvo a cargo de la Oficina Regional México, Centroamérica y el Caribe. Contacto: programas@boell-latinoamerica.org.mx

una cuestión de la mejor aplicación de estos escasos medios, sino también de justicia y de que se reconozcan los derechos de las mujeres como derechos humanos incuestionables. Será inevitable siempre y cuando la protección del clima sea concebida no sólo como un mandato meramente científico y técnico, sino también acorde con el desarrollo sustentable y el derecho al desarrollo (Schalatek 2010b).

Hasta ahora los mecanismos de financiamiento para el medio ambiente sólo han tenido una utilidad limitada para los países en vías de desarrollo más pobres y para los grupos poblacionales desfavorecidos. Las mujeres, por lo general, no han sido tomadas en cuenta como beneficiarias o destinatarias por los modernos mecanismos de financiamiento para el medio ambiente. En los últimos tres años se ha desarrollado una serie de nuevos instrumentos de financiamiento para la protección del clima. Estos instrumentos de financiamiento son proporcionados por diversos actores, tanto estatales como de la iniciativa privada. Entre estos instrumentos de financiamiento se encuentran fondos bilaterales y nacionales, así como fondos multilaterales, bajo los auspicios de las Naciones Unidas (ONU), del Banco Mundial o de los bancos multilaterales de desarrollo (BMDs), que piensan gastar miles de millones de recursos públicos. Además de estos fondos públicos han surgido, a través del comercio con las emisiones no realizadas, mercados particulares de carbono con docenas de nuevos fondos de carbono especializados que les atribuyen un valor de mercado a los gases de efecto invernadero y, por tanto, al derecho a contaminar. Los políticos y observadores ven en los mercados de carbono con procesos de comercio y licitación regionales y nacionales para certificados de emisión el potencial para generar, a mediano plazo, sumas millonarias que después puedan utilizarse para iniciativas mundiales de adaptación y mitigación.

Ninguna de estas nuevas iniciativas de financiamiento para el cambio climático contiene actualmente una perspectiva de género. Falta una cuota para proyectos de mujeres, también un procedimiento para realizar análisis de género o para la representación de mujeres en los gremios que administran y toman las decisiones en estos fondos (Schalatek 2009a). Debido a ello, dejan de aprovecharse tanto opciones de comercio como una importante parte del potencial humano para el cambio. Pero el cambio fundamental del comportamiento humano –en el consumo, en el aprovechamiento de recursos, en la organización de la vida social y también en las relaciones económicas internacionales– constituye la clave para la estabilización del cambio climático. El reto político consiste en ocuparse de manera global de que las repercusiones del cambio climático desglosadas en relación con el género, así como las diferentes capacidades de hombres y mujeres para contribuir a la superación del cambio climático, sean integradas como importantes parámetros en la puesta en operación de fondos y mecanismos y en la implementación de proyectos y programas. Sin un acuerdo internacional entre los países industrializados y aquéllos en vías de desarrollo acerca del reparto de la carga financiera para las medidas de mitigación y adaptación necesarias a nivel mundial, no será posible llegar a un acuerdo climático extenso, correcto y justo. Esto quedó más que claro con el casi fracaso del proceso de negociación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en diciembre de 2009 en Copenhague. Pero un

acuerdo climático justo sólo podrá ser alcanzado cuando se tomen en cuenta las diferencias de género en las soluciones de financiamiento para el cambio climático.

Este capítulo dará una visión panorámica acerca de los montos –los reales y los necesarios– para el financiamiento para el cambio climático y sobre la incipiente arquitectura financiera en relación con el cambio climático, a la vez que analiza las implicaciones de género de los nuevos y los ya existentes instrumentos de financiamiento para el cambio climático. También le echa un vistazo a los esfuerzos de la sociedad civil por hacer que las negociaciones sobre el financiamiento de iniciativas de adaptación y mitigación sean más sensibles a las cuestiones de género. Al final se encuentran recomendaciones orientadas a un financiamiento para el cambio climático que sea más justo en cuestiones de género así como la forma en que se pueden encontrar caminos específicos para el trabajo de cabildeo.

2. Estimaciones de los costos globales para la mitigación y la adaptación

Entre tanto existen un gran número de estimaciones de costos que tratan de cuantificar las sumas necesarias para las tentativas globales de mitigación y adaptación. Los métodos y análisis varían y hay una gran inseguridad dado lo imprevisibles que resultan una serie de factores, incluyendo los del poder político (Pendleton/Retallack 2009). A pesar de que las más recientes estimaciones de costos todavía son muy divergentes, en el debate global respecto a la suma mínima anual parece vislumbrarse un consenso. El mínimo absoluto o, mejor dicho, el máximo de lo que actualmente resulta políticamente posible, según la élite política internacional asciende a aproximadamente cien mil millones de dólares anuales. Otras estimaciones de costos, por ejemplo del Banco Mundial, son considerablemente más altas, con hasta 275 mil millones de dólares al año para mitigación y adaptación, provenientes tanto de recursos públicos como privados (Banco Mundial 2009).

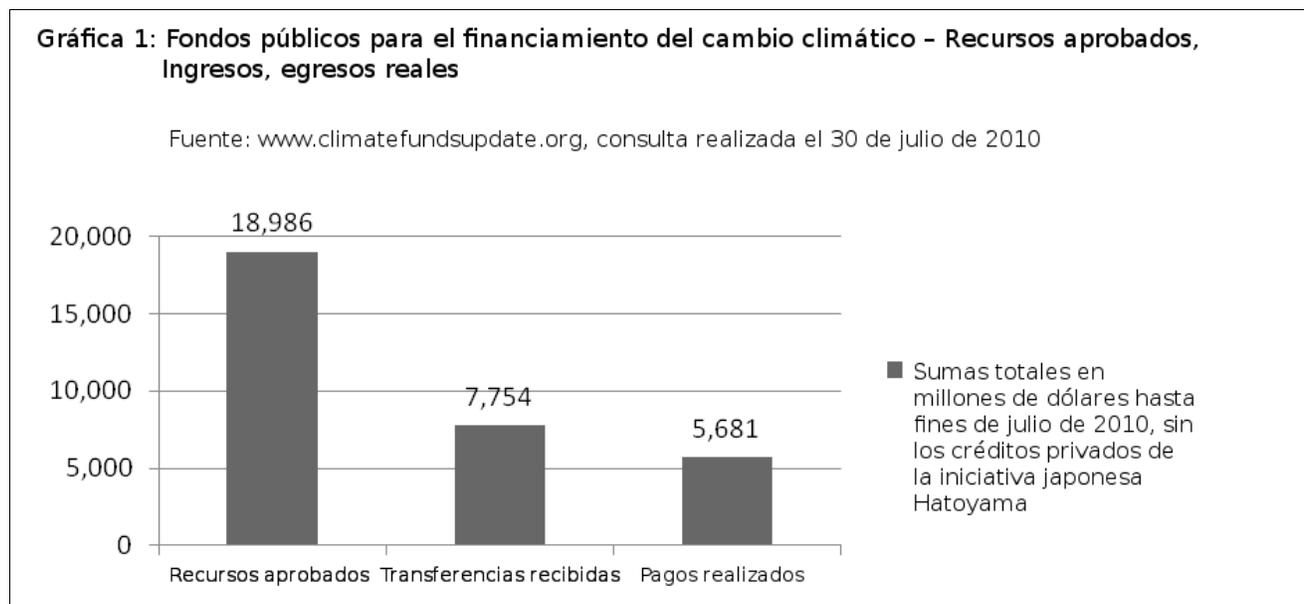
En la declaración final de la negociación de la CMNUCC en diciembre en Copenhague en 2009, en el así llamado Acuerdo de Copenhague (CMNUCC 2009), los estados negociantes determinaron por su parte un consenso mínimo global acerca de la suma mínima¹ de transferencias económicas globales necesarias: aproximadamente 30 mil millones de dólares de ayuda inmediata, el llamado financiamiento *Fast Start*, por tres años (2010-12), que deberá seguirse realizando anualmente hasta el 2020 y que deberá aumentarse cada año hasta alcanzar, aproximadamente, 100 mil millones de dólares. Menos de la mitad provendrá de recursos públicos. La mayor parte deberá generarse por inversiones privadas y a través de los mercados de carbono. ¿Pero cuál es la realidad? Desde principios de 2008 hasta mediados de 2010, a los 19 más importantes fondos e iniciativas para el clima financiados con recursos públicos les fueron aprobados apenas 19 mil millones de dólares; sin embargo, hasta ahora sólo han sido

¹ Muchos expertos y expertas en clima y defensores de un acuerdo justo sobre el clima argumentan que la suma debería ser considerablemente mayor y que debería ser cubierta en su totalidad por recursos públicos de las naciones industrializadas (por ejemplo, el *Climate Action Network*, CAN, argumenta una demanda de 195 mil millones de dólares provenientes de fondos recaudados por impuestos).

transferidos 7 mil 750 millones de dólares y se han pagado 5 mil 680 millones de dólares (ver Gráfica 1).²

No obstante, estas sumas, por muy altas que parezcan, deben considerarse en el contexto internacional: los paquetes coyunturales con los que importantes países industrializados y emergentes procedieron en 2008 y 2009 contra la crisis económica ascendieron a varios billones de dólares. También los estados pertenecientes al G20 necesitaron pocas semanas durante la primavera de 2009 para encontrar la voluntad política y movilizar más de 850 mil millones de dólares para el Fondo Monetario Internacional (FMI) a fin de solucionar la crisis económica (Reuters 2009).

La referencia a la crisis económica y financiera internacional también resulta relevante para una discusión sobre la dimensión de género en el financiamiento para el cambio climático, pues la crisis económica mundial destruyó los progresos económicos de los que también las mujeres disfrutaban. De esta manera se intensificaron las inequidades estructurales entre hombres y mujeres y, en consecuencia, también la vulnerabilidad de las mujeres en el contexto del cambio climático (Socialwatch 2010).



3. Bases normativas del financiamiento para el cambio climático

Tras el poco satisfactorio resultado de la cumbre sobre el cambio climático en Copenhague en 2009 y la incertidumbre política acerca de cómo proseguirán las negociaciones climáticas,³ queda claro que la

² Las cifras para el financiamiento para el cambio climático proceden, mientras que no se indique lo contrario, de la página web informativa www.climatefundsupdate.org, un proyecto de cooperación de la Fundación Heinrich Böll y del londinense Overseas Development Institute (ODI).

³ El Acuerdo de Copenhague no fue tomado como una decisión de todas las partes de la CMNUCC, sino que fue elaborado por un grupo de 29 naciones y la asamblea general de la CMNUCC solo tomó “buena nota” de ello. En opinión de muchos observadores, esto debilitó el proceso de la CMNUCC y elevó el peligro de que en lo sucesivo no se negocie el futuro del

cuestión del financiamiento para el cambio climático desempeñará un papel clave para la elaboración de un acuerdo climático mundial post-Kioto a partir de 2012. La pregunta de cuántos recursos serán puestos a disposición cuándo, por quién y en qué condiciones, contribuirá ya sea a crear confianza o a destruirla entre las naciones industrializadas y los países en vías de desarrollo en el escenario internacional en relación con el clima (Schalatek 2010a). Además del monto de los recursos para el financiamiento para el cambio climático, resulta decisiva la configuración cualitativa de los instrumentos para el financiamiento para el cambio climático, puesto que el financiamiento de medidas mundiales para combatir el cambio climático deberá considerar e integrar las imbricaciones entre el combate a la pobreza y la protección del clima. Esto sólo se podrá lograr tomando en cuenta una serie de normas y criterios básicos no negociables para el financiamiento para el cambio climático, que fueron formulados de manera jurídicamente vinculante en el marco de los acuerdos de la CMNUCC para los 194 estados miembro: según el plan de acción de Bali de la CMNUCC, el financiamiento para el cambio climático debe ser adecuado, sustentable, previsible y nuevo o bien adicional (es decir, no en sustitución de la ayuda pública para el desarrollo) (CMNUCC 2007). Debido a que las partes de la CMNUCC tienen “obligaciones conjuntas pero diferenciadas y con aptitudes respectivas” (CMNUCC 1992, Artículo 2.1.), deberá surtir también efecto el principio del causante: quién ocasione el daño de manera primaria deberá pagar en primer lugar por ello. Por eso, tanto países en vías de desarrollo como grupos de la sociedad civil hablan de una masiva deuda climática que el Norte tiene con el Sur, misma que se debería saldar con compensaciones vinculantes adicionales a la ayuda para el desarrollo, para de este modo alcanzar la justicia climática global (*climate justice*).

En los hechos, la mayoría de los instrumentos existentes para el financiamiento para el cambio climático ignora estas directrices normativas. En lugar de pagos (obligatorios) adicionales y previsibles, la mayoría de los fondos para el clima dependen en la actualidad de promesas financieras voluntarias –y con frecuencia, incumplidas– de los países industrializados. En el caso de los compromisos británicos para el financiamiento para el cambio climático en Copenhague se ha dado a conocer que los recursos ya estaban destinados íntegramente como ayuda normal para el desarrollo y que después de Copenhague fueron reasignados, sin más ni más, a cuenta de programas de ayuda para el desarrollo existentes (Adam 2010). Por otro lado, un porcentaje considerable de estos recursos es puesto a disposición a través del Fondo de Inversión en el Clima del Banco Mundial en forma de créditos a reintegrar (es decir, no como subvenciones), lo cual en muchos países en vías de desarrollo contribuye a agudizar la ya de por sí difícil situación de endeudamiento, agravada por la crisis financiera global. Dicho endeudamiento también tiene repercusiones que se pueden desglosar según el género cuando, en el marco de recortes presupuestales, se reducen o eliminan servicios sociales que posteriormente deben ser asumidos en las familias casi siempre por las mujeres, que no perciben por ellos pago alguno.

Hasta ahora el conjunto de normas elaborado en negociaciones climáticas para el financiamiento para el cambio climático ha omitido totalmente la dimensión de género. Una razón grave la constituye la falta

régimen climático global en un marco multilateral de la ONU, sino en una estructura similar a la del G20 (Khor 2010).

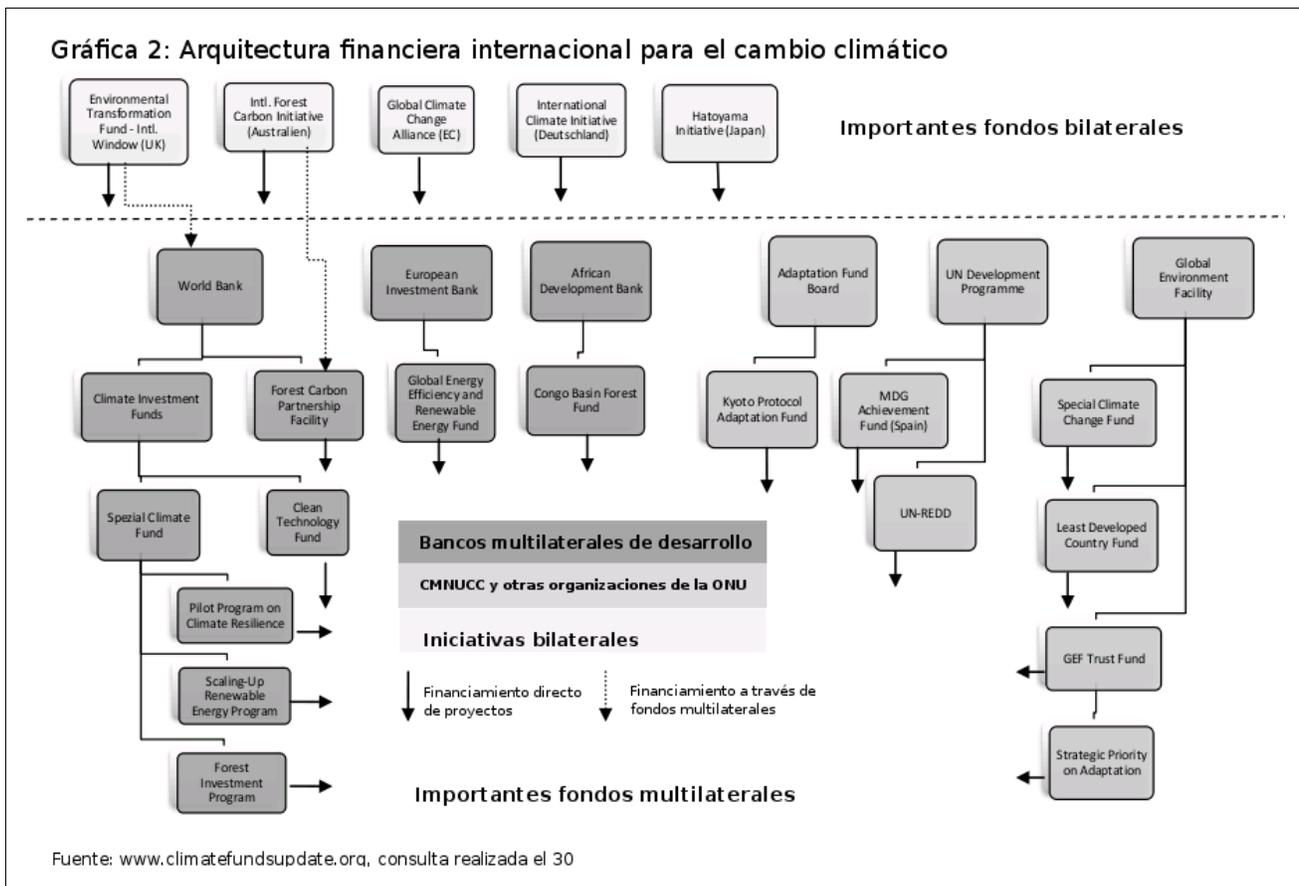
de datos desglosados según el género como resultado de una inexistente preocupación por las implicaciones diferenciadas según el género del cambio climático. El dicho “what is not counted, does not count”⁴ (lo que no se cuenta, no cuenta) se aplica con toda seguridad a la dimensión de género del cambio climático. En una lógica circular, como en la proverbial pregunta por el huevo o la gallina, la escasa fundamentación científica y la exigua cantidad de datos con frecuencia se mencionan para justificar la exclusión de las cuestiones de género. En realidad es al revés: no serán sino la exigencia política y el compromiso asumido en las más altas esferas en que se toman decisiones para introducir políticas climáticas e instrumentos para el financiamiento para el cambio climático sensibles al género, las que crearán la densidad de datos necesaria para una intensiva investigación básica en este ámbito.

Actualmente la mayor parte de los fondos para el clima todavía se halla en la fase de puesta en operación y apenas ha impulsado pocos proyectos. De modo que éste sería el momento correcto para la intervención de una política de género a diferentes niveles políticos y de decisión en materia de financiamiento para el cambio climático, tanto en la Convención Marco sobre el Cambio Climático, como en el Banco Mundial, los países donantes, el Fondo Ambiental Global (GEF, por sus siglas en inglés) o en las autoridades nacionales encargadas de llevar a cabo los proyectos. Experiencias de transversalidad de género en el contexto de la cooperación para el desarrollo, por ejemplo, la adjudicación de recursos sensible al género (*gender budgeting*), los microcréditos, las cooperativas de mujeres o la reserva encauzada de recursos para proyectos de mujeres, podrían y deberían ser supervisadas en relación con su relevancia para el financiamiento para el cambio climático. Otros enfoques importantes para tomar en cuenta la perspectiva de género en el financiamiento para el cambio climático podrían ser tomados de las experiencias hechas en el marco de la cooperación para el desarrollo con medidas para reducir la pobreza. Entre éstas se encuentran la aplicación de indicadores de género, la realización de análisis de género tanto para el desarrollo de programas y proyectos como para su implementación, los procesos integradores de consulta en fases de planeación dirigidos especialmente a las mujeres, la formulación de un plan de acción de género o directrices de género explícitas para fondos y, no en última instancia, la evaluación de todos los proyectos desde una perspectiva de género. No obstante, la condición quizá más importante para llevar a la práctica los elementos de financiamiento para el cambio climático con justicia de género son el compromiso político y la voluntad política de tomar en serio la dimensión de género en el combate al cambio climático en todos los niveles de acción.

4. La nueva arquitectura financiera en relación con el cambio climático: la proliferación de nuevos fondos

⁴ En el contexto del plan de acción de género del Banco Mundial, que postula la equidad de género como *smart economics* (Banco Mundial 2006), los datos desglosados por género han sido definidos como condición previa indispensable para la eficiencia de programas de desarrollo. (Badiee 2009, 4).

Tras años de inactividad en las tres últimas décadas se han desarrollado docenas de nuevas iniciativas bilaterales y multilaterales para financiamientos relacionados con el medio ambiente y el cambio climático,⁵ que han preparado el camino para una futura estructura de una arquitectura financiera relacionada con el cambio climático (véase Gráfica 2). Puesto que el Fondo de Inversión en el Clima está anclado en el Banco Mundial, se ha provocado un claro desplazamiento de poder, que va de la GEF, un mecanismo de financiamiento de la CMNUCC, hacia un sistema multilateral de financiamientos relacionados con el cambio climático y que se apoya sobre los dos pilares CMNUCC y Banco Mundial, lo cual también se confirmó con el Acuerdo de Copenhague en diciembre de 2009 para el futuro previsible.



Las razones para este desplazamiento son diversas, pero en primer lugar se derivan de la insatisfacción provocada por la GEF y del deseo de las naciones donantes de ejercer una mayor influencia sobre la utilización de los recursos financieros que la que tenían en el contexto de la CMNUCC (Porter *et al.*

⁵ El ClimateFundsUpdate, un proyecto de cooperación de la Fundación Heinrich Böll y del Overseas Development Institute (www.climatefundsupdate.org) analiza los fondos multilaterales y bilaterales para el clima más importantes, sus estructuras de gobernanza y los proyectos que fomentan. Los montos mencionados en este estudio, así como la presentación gráfica de la incipiente arquitectura financiera en relación con el cambio climático, proceden de esta página web, mientras que no se mencione otra fuente.

2008).⁶ Pero los países receptores ven con escepticismo el involucramiento del Banco Mundial y de los bancos de desarrollo multilaterales. Les preocupa que la competencia por los escasos recursos públicos entre los diferentes fondos para el cambio climático así como la falta de coordinación y cooperación y la ausencia de lineamientos globales para el financiamiento público para el cambio climático sigan socavando la primacía de la CMNUCC en el contexto de las negociaciones internacionales para el cambio climático, en el que los países en vías de desarrollo tienen la mayoría de votos, a diferencia de las instituciones de Bretton Woods. Por esta razón los estados del G77 y China propusieron en el proceso de negociación en curso con la CMNUCC el establecimiento de un Fondo Global para el Cambio Climático bajo el mandato de la Convención Marco. Si esta propuesta hubiera sido aceptada, hubiera significado el final de la forma actual del involucramiento del Banco Mundial en el financiamiento para el cambio climático.⁷ Por el contrario, el actual Acuerdo de Copenhague parte de un futuro Fondo Verde de Copenhague para el Cambio Climático como el gremio que coordine los fondos existentes. En tal construcción de gobernanza los fondos de inversión para el cambio climático podrían seguir actuando. Esto contradice los deseos de la mayoría de los países en vías de desarrollo y cimienta una comprensión del financiamiento para el cambio climático como ayuda para el desarrollo sin obligatoriedad jurídica. Desde una perspectiva de género sólo es aceptable que el Banco Mundial y los BMDs continúen participando en el financiamiento para el cambio climático en la medida en que reformas importantes, por ejemplo, la adjudicación y la orientación de subsidios, puedan ser puestas en práctica de manera justa en cuestiones de género.

5. Implicaciones de género en los nuevos fondos para el cambio climático

Los nuevos fondos de financiamiento para el cambio climático se concentran esencialmente en tres ámbitos: (1) **Tecnologías limpias/Mitigación de emisiones**: los recursos económicos en fondos que tengan esta prioridad deben facilitar la transformación del sector energético hacia una economía con pocas emisiones de bióxido de carbono, sobre todo en países emergentes. (2) **Adaptación/Capacidad de resistencia contra las repercusiones del cambio climático**: los instrumentos de financiamiento para el cambio climático en este ámbito se enfocan principalmente en medidas inmediatas para los países en vías de desarrollo más pobres y que más se han visto afectados por las repercusiones del cambio climático, para así reducir su susceptibilidad frente a él y lograr que los esfuerzos para el desarrollo no se vean afectados por las políticas en torno al cambio climático. (3) **Programas de protección del bosque (en inglés: Reducing Emissions from Deforestation and Degradation, REDD)**: los recursos en este fondo se concentran en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por medio del

⁶ Por eso también ha aumentado fuertemente el número de instrumentos bilaterales para el financiamiento para el cambio climático.

⁷ Uno de los dos grupos de trabajo (AWP LCA) del proceso sobre el cambio climático en la ONU presentó al final de las negociaciones en Copenhague un reporte que señala que un fondo global para el cambio climático o una facilidad global para el cambio climático son todavía una opción a tratar. La decisión sobre la instauración de tal fondo global no se dará antes de la cumbre de la CMNUCC en diciembre de 2010, a celebrarse en Cancún, México (CMNUCC 2010: 20).

pago para la protección de los bosques, evitando así su deforestación y afectación. Pero hay que enfatizar que estas tentativas se enfocan a pocos países y regiones (sobre todo, el Amazonas, Indonesia, la cuenca del Congo y Papúa Nueva Guinea).

Hasta ahora ninguna de las iniciativas existentes para el financiamiento para el cambio climático en estos campos de trabajo ha hecho esfuerzos serios por integrar una perspectiva de género, y eso a pesar de que en los últimos años ha aumentado la sensibilidad para las diferencias de género en cuestiones de adaptación y mitigación (UNDP 2009). No obstante, existen los primeros indicios de que los administradores de estos fondos han empezado a reflexionar acerca de la forma de tomar en cuenta las perspectivas de género.⁸ Una transversalidad de género en el ámbito del financiamiento para el cambio climático no se puede concentrar únicamente en el papel de víctima de las mujeres, por ejemplo, mediante la acción afirmativa de fijar cuotas de representación de las mujeres en su calidad de afectadas. Para aprovechar por igual los diferentes potenciales de acción de hombres y mujeres en la protección del clima se deben incluir medidas que exijan especialmente la capacidad de las mujeres para contribuir activamente a limitar los efectos del cambio climático. Esto podría lograrse, por ejemplo, a través de proyectos y programas que se enfoquen a medidas locales de reforestación y protección del bosque o a la utilización de energías renovables en los hogares sin acceso a la electricidad (a través de tecnologías existentes económicas como estufas solares o modernos hornos de biomasa), en las que las mujeres serían las destinatarias, las que toman las decisiones y las que las ponen en práctica. Sólo entonces se logrará una utilización y aplicación de los escasos recursos de los fondos para el cambio climático no sólo eficiente en relación con los costos, sino con el desarrollo.

Con miras a la eficacia y la eficiencia, tanto la Campaña del Milenio de Naciones Unidas como el Banco Mundial han definido ya la equidad de género como un importante elemento de acción en sus respectivas estrategias para el desarrollo. La comprensión de la justicia de género como *smart economics* (Banco Mundial) o *smart development* (ONU) argumenta que el desarrollo y la reducción de la pobreza sólo podrán ser sustentables, económicos y efectivos cuando se incluya a las mujeres como actores con los mismos derechos para poner en práctica las medidas o bien cuando los proyectos de desarrollo sean puestos en práctica a través de una promoción encauzada de las mujeres (Banco Mundial 2006; UNIFEM 2006).⁹ No obstante, el concepto de *smart economics* ha sido criticado por muchas feministas (Zuckerman 2007), porque se limita exclusivamente a la integración de las mujeres como actores económicos en un sistema económico estructurado de manera patriarcal sin aspirar a una transformación sistémica y, por tanto, a un cambio de los accesos existentes al poder y a los recursos, mismo que sería necesario precisamente para superar el cambio climático. A pesar de todo, la adopción de una argumentación de eficacia y efectividad constituye un importante punto de partida estratégico para

⁸ Así, por ejemplo, en la primavera de 2010 el Banco Mundial le pidió a la consultoría empresarial McKinsey que realizara las primeras investigaciones y encuestas respecto al tema financiamiento para el cambio climático y género, para un debate hacia el interior de la institución.

⁹ Esta convicción se basa en encuestas o estudios científicos que muestran, por ejemplo, que los recursos financieros para el desarrollo que benefician a las mujeres son aplicados con mayor frecuencia para el bienestar de la familia y la comunidad que aquéllos que son controlados por los hombres.

exigir una integración de criterios de género en los mecanismos y estrategias de financiamiento para el cambio climático, para así contribuir, en tiempos en que escasean los recursos públicos para el financiamiento para el cambio climático, a un *smart climate finance*.

5.1. La consideración del género en el financiamiento para la mitigación del cambio climático

A través de sus labores, que en primer lugar se definen por los roles de géneros que les son impuestos por la sociedad, los hombres y las mujeres contribuyen de manera diferente a combatir el cambio climático. Pero hasta ahora pocos estudios acerca del clima se han ocupado de las contribuciones desglosadas por género que hombres y mujeres pueden hacer para evitar las emisiones (Lambrou/Pianna 2006). Las diferencias en la utilización y en la demanda de energía, de medios de transporte y de tecnología, así como en los comportamientos de consumo, hasta ahora no han sido estudiadas a profundidad y, por tanto, tampoco han sido relevantes para la discusión en torno a estrategias efectivas de mitigación y su financiamiento. En este contexto queda sin responder la pregunta especulativa de si un mundo con más justicia de género sería un mundo más compatible con el clima, y hasta qué punto.

Mientras que en el contexto de la adaptación al cambio climático se ha reconocido crecientemente la relevancia de las cuestiones de la política de género, en cuanto al tema de la mitigación todavía parecería ser un reto intelectual que no quieren enfrentar ni los científicos ni los responsables de la toma de decisiones a nivel político, ni tampoco las y los activistas en el ámbito del cambio climático. Esto es, en gran parte, resultado de un prejuicio inherente a las estrategias globales para evitar las emisiones que favorece a los megaproyectos de tecnología de punta. De esta manera, quedan excluidos los pequeños proyectos que se enfocan menos a la tecnología y en los que con frecuencia participan mujeres en el Sur global a nivel de la comunidad. Por eso, el financiamiento para la mitigación del cambio global, que beneficia sobre todo a mujeres y a comunidades locales, debería concentrarse en la formación de capacidades y en la pericia técnica para la utilización de tecnologías *adecuadas* al cambio climático. Este financiamiento se debería concentrar en los pequeños proyectos con tecnologías simples, por ejemplo, instalaciones domésticas de energía solar o el aprovechamiento de la biomasa, que se pueden reproducir sin problemas y cuyos efectos para evitar las emisiones son acumulativos. Tales proyectos para la reducción de emisiones se realizan actualmente como simulación política, por ejemplo en el marco de microfinanciamientos. Sin embargo, esto tiene menos que ver con que existan obstáculos para poner en práctica proyectos pequeños de mitigación del cambio climático que consideren la cuestión del género mediante la multiplicación y la utilidad agregada en un marco financiero, sino más bien con la estructura de incentivos de los instrumentos financieros existentes. Megaproyectos con tecnología de punta, por ejemplo, nuevas centrales térmicas de carbón con almacenamiento de bióxido de carbono permiten la adjudicación de créditos más elevados con mayores márgenes de ganancia para un mayor número de participantes en el negocio internacional en torno al cambio climático.

Los fondos más importantes de mitigación del cambio climático, como el *Clean Technology Fund* (CTF), anclado en el Banco Mundial y que tiene aproximadamente 4 mil cuatrocientos millones de dólares aprobados por los donantes, así como el *Scaling Up Renewable Energy Program* (SREP), que cuenta aproximadamente con 281.6 millones de dólares recursos aprobados y también es administrado por el Banco Mundial, han actuado hasta ahora como si no existiera la perspectiva de género. Otras importantes iniciativas de financiamiento bilaterales y regionales, baste mencionar a la japonesa *Hatoyama Initiative* con aproximadamente US\$ 7 mil doscientos millones de dólares de recursos públicos aprobados y que destinan la mayor parte de sus recursos para la mitigación, lo hacen ignorando por completo las capacidades desglosadas por género para evitar las emisiones.¹⁰

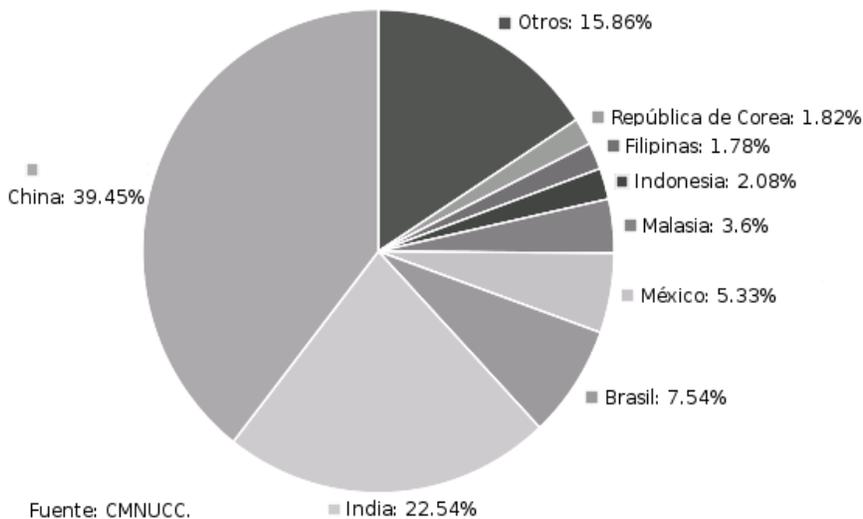
El Protocolo de Kioto, el tratado multilateral sobre la reducción de emisiones de bióxido de carbono, considera a los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) como un instrumento que les permite a las naciones industrializadas cumplir sus obligaciones de reducción de emisiones por medio del financiamiento de la reducción de emisiones en países en vías de desarrollo. Este procedimiento, también conocido como “offsetting”, es criticado con frecuencia, porque impide la transformación de las estructuras de energía y producción en los propios países contaminadores. Originalmente se había tenido la esperanza de que el MDL, cuyas transacciones en el año 2008 valían 6 mil 500 millones de dólares, condujera a inversiones masivas en energías limpias en los países en vías de desarrollo y que precisamente los países más pobres (Least Developed Countries – LDCs) pudieran beneficiarse de estos recursos para lograr dar el salto al desarrollo sustentable de una economía con pocas emisiones de bióxido de carbono.

Sin embargo, la realidad mostró que sólo pocos LDCs tienen proyectos del MDL y que la mayoría de los 2307 proyectos registrados hasta mediados de 2010 habían sido adjudicados a pocos países emergentes (sobre todo China, India y Brasil, que juntos representan más de dos terceras partes de todos los proyectos, véase Gráfica 3).¹¹

¹⁰ Cifras tomadas de www.climatefundsupdate.org; consulta realizada el 30 de julio de 2009.

¹¹ Fuente: <http://cdm.CMNUCC.int/Statistics/Registration/NumOfRegisteredProjByHostPartiesPieChart.html>; consulta realizada el 29 de julio de 2009.

Gráfica 3: Proyectos MDL registrados por país; en total 2307, cantidades mencionadas en % (datos del 29 de julio de 2010)



El complejo y caro proceso de solicitud y de evaluación, así como la falta de *know-how* en muchos países son algunos de estos motivos, por cierto, los mismos que impiden que proyectos que ayudarían a las mujeres o a las comunidades locales, se beneficien del MDL. Como instrumento de mercado el MDL favorece claramente a proyectos de mitigación a gran escala en importantes países contaminadores. Lo que parece razonable desde un estricto punto de vista de la reducción del bióxido de carbono se opone a una comprensión diferenciada del cambio climático en el contexto de imperativos de desarrollo, como los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), o a las cuestiones de compensación y justicia globales.

En realidad, Mecanismo de Desarrollo Limpio tendría, en una versión revisada,¹² el potencial de vincular la reducción de gases de efecto invernadero con los objetivos del combate a la pobreza y el fomento a las mujeres. Podría permitirles a las mujeres el acceso a nuevas tecnologías energéticas para las necesidades domésticas, la agricultura o la elaboración de alimentos, pero también remunerarlas por servicios ambientales en el sentido de un manejo con carácter fiduciario de recursos naturales escasos. Ya existen algunos proyectos dignos de imitarse, por ejemplo, el proyecto MDL de Grameen Shakti en Bangladesh, en el que en zonas rurales sin acceso a la electricidad, mujeres a quienes se les dio una capacitación especial instalan, les dan mantenimiento y utilizan decenas de miles de instalaciones

¹² Es todavía incierto el futuro del MDL después de 2012, cuando el Protocolo de Kioto expire como acuerdo internacional. Pero en las actuales negociaciones sobre el cambio climático de la ONU la revisión del MDL se encuentra en la orden del día, que tiene como objetivo mejorar el acceso de LDCs y de grupos directamente afectados, por ejemplo en contextos locales.

domésticas de energía solar.¹³ Sin embargo, para ello debería fortalecerse la capacidad de los grupos locales y facilitarles un mayor acceso al MDL. La simplificación de los trámites para hacer la solicitud, por ejemplo, la reducción u omisión de las cuotas pagaderas, así como la mayor integración y la participación en la toma de decisiones por parte de mujeres y otros grupos poblacionales marginados en el desarrollo de proyectos MDL, constituirían pasos importantes. También debería facilitarse la concentración y aglomeración de muchos pequeños proyectos similares para conformar un gran proyecto MDL, pero el ente concentrador tendría que ser una institución que no se interesara prioritariamente por las ganancias, sino por los resultados que favorecen el desarrollo y el fomento a las mujeres. Proyectos MDL orientados al desarrollo y conscientes de la perspectiva de género se concentrarían entonces en pequeños proyectos rurales de energía y electrificación (energía hidráulica a pequeña escala, biomasa, instalaciones domésticas de energía solar) o bien en proyectos de reforestación en el ámbito de las comunidades.

5.2. Considerando la perspectiva de género en el financiamiento para la adaptación al cambio climático

El objetivo de la adaptación con frecuencia se entiende como la reducción de la vulnerabilidad frente a las repercusiones negativas del cambio climático. El financiamiento para la adaptación al cambio climático se concentra en los países y grupos poblacionales más pobres. La integración de objetivos de una política de género así como de metas que apuntan a la reducción de la pobreza y al desarrollo parecería evidente, pero no sucede de manera automática. En realidad se necesita una doble transversalidad (Schalatek 2009a: 15), a saber: la cimentación de la perspectiva de género en la política de desarrollo (la clásica transversalidad de género) complementada con el conocimiento sobre la forma de aminorar los efectos del cambio climático. A la inversa, tanto las perspectivas de género como también los planteamientos que les aseguren a los países más pobres el derecho al desarrollo (Baer *et al.* 2008) deberán ser integrados a la política del (financiamiento del) cambio climático. Únicamente esta doble transversalidad podrá asegurar un desarrollo sustentable, compatible con el clima.

Aunque la demanda de financiamiento para la adaptación al cambio climático es grande, hasta ahora los instrumentos de financiamiento han sido absolutamente insuficientes, puesto que favorecen la mitigación en los grandes países emergentes o bien porque entienden la adaptación en primer lugar como protección frente a catástrofes naturales (Timmons et al 2008). También la CMNUCC, por presión de los países en vías de desarrollo, ha tenido que intensificar en los últimos años sus esfuerzos en el

¹³ La ONG Grameen Shakti (una filial del Banco Grameen) estableció en la zona rural en Bangladesh (donde hasta ahora no hay electricidad) un pequeño proyecto del CDM, en el que se instalarán en total aproximadamente 30.000 equipos domésticos de energía solar. Estos equipos son construidos en Bangladesh, y mujeres a quienes Grameen Shakti formó como ingenieras en el marco del proyecto los instalan y les dan mantenimiento. El proyecto recibió en 2008 la oportunidad de instalar para 2015 hasta 970.000 equipos domésticos de energía solar más con apoyo del Banco Mundial como el gestor de los fondos. Fuentes: http://cdmbangladesh.net/on_going_projects.htm; <http://www.climatechangecorp.com/content.asp?ContentID=5283>.

ámbito de la adaptación y ha debido también reconocer que es necesario un balance en la distribución de recursos para evitar las emisiones y para la adaptación. El Acuerdo de Copenhague determina también, por primera vez, una distribución de recursos equilibrada para estas dos esferas del cambio climático por medio de nuevos recursos. Pero actualmente sólo escasos 7.2% de todos los recursos para el financiamiento para el cambio climático constan en fondos específicos para la adaptación al cambio climático;¹⁴ sin embargo, los países donantes señalan que las medidas de adaptación son favorecidas con sumas adicionales en el marco de ayudas bilaterales para el desarrollo (Atteridge *et al.* 2009).

Existen varios fondos subordinados a la Convención Marco para el Cambio Climático de la ONU enfocados a la adaptación, que sin embargo no cuentan con suficientes recursos. El GEF administra el *Least Developed Country Fund* (LDCF) y el *Special Climate Change Fund* (SCCF); ambos dependen exclusivamente de pagos voluntarios de naciones donantes y siguen un enfoque de proyectos, no de programas (véase con más detalle abajo). El nuevo Fondo para la Adaptación (FA), acordado en el contexto del Protocolo de Kioto no comenzó su trabajo sino hasta 2009, después de un período de desarrollo de siete años. Es el único de los fondos para la adaptación existentes que dispone de una fuente de ingresos previsible, automática, en forma de una comisión del 2% sobre todos los proyectos del MDL. Esto podría proporcionarle al FA, tras su completa puesta en operación y dependiendo del precio por tonelada de bióxido de carbono en los mercados de carbono, hasta 300 millones de dólares anuales. Actualmente el FA dispone de recursos que ascienden a 162.57 millones de dólares procedentes de donaciones de países (España y Alemania) así como de ingresos del MDL. El FA mejor financiado hasta ahora, el *Pilot Program for Climate Resilience* (PPCR), está anclado en el Banco Mundial y no está sujeto a control ni instrucción alguna por parte de la CMNUCC. El PPCR concentra sus recursos aprobados, por un monto de 982 millones de dólares (pero de los que hasta ahora sólo ha sido depositada una parte, véase la Tabla 1), únicamente en ocho países piloto y dos regiones.¹⁵

Tabla 1: Fondos de Adaptación Multilaterales y sus recursos financieros

Fondos	Administración	Recursos aprobados (en millones de US\$)	Recursos depositados (en millones de US\$)	Recursos pagados (en millones de US\$)
Fondo para la Adaptación (FA)	AF Board	162.57	162.39	5.98
Least Developed Country Fund (LDCF)	GEF	180.81	155.36	125.21
Special Climate Change Fund	GEF	123.09	104.12	97.15

¹⁴ Según cálculos de la autora basados en las cifras registradas en www.climatefundsupdate.org (consultadas el 30 de julio de 2010).

¹⁵ Fueron elegidos como países receptores del PPCR en 2009 Bangladesh, Bolivia, Camboya, Mozambique, Nepal, Níger, Tayikistán y Zambia, así como las regiones del Caribe y del Pacífico Sur.

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

(SCCF)				
Pilot Program for Climate Resilience (PPCR)	Banco Mundial	982.84	175.70	9.00
Suma		1,449.31	597.57	237.34

Fuente: www.climatefundsupdate.org, consulta realizada el 30 de julio de 2010.

Hasta ahora ninguno de los estatutos de los fondos menciona la integración de un componente de género como objetivo del proyecto o como criterio de adjudicación de los financiamientos, a pesar de que en el FA se hace referencia a los “grupos vulnerables”, que también podrían implicar a las mujeres, que finalmente son uno de estos grupos. EL GEF, que administra el LDCF y el SCCF, por el momento carece de una política de género explícita y, por tanto, de una instrucción obligatoria para elaborar, por ejemplo, un plan de acción de género. También en la CMNUCC se ha omitido hasta ahora este aspecto. Sin embargo, textos recientes sobre la negociación de la adaptación remiten a la necesidad de tomar en cuenta el género (CMNUCC 2010: 7). Por el contrario, el Banco Mundial tiene desde hace años una bien desarrollada política de género, así como un mandato para la transversalidad de género en sus programas de desarrollo y un plan de acción de género para varios años. De este modo el Banco Mundial, en su calidad de administrador del PPCR, debería también cumplir en su propio trabajo relacionado con el cambio climático con estas obligaciones internas de la transversalidad de género. Pero desgraciadamente no es el caso, pues los fondos de inversión para el cambio climático todavía ignoran la perspectiva de género.

Resulta oportuno echar una ojeada a la (inexistente) consideración de la perspectiva de género en los dos fondos de adaptación, el LDCF y el SCCF, no sólo porque son los instrumentos de financiamiento para la adaptación que han estado activos por más tiempo, sino porque sus objetivos y sus destinatarios muestran de manera muy evidente la relación existente entre adaptación al clima, desarrollo, reducción de la pobreza y justicia de género (Schalatek 2009b y 2009c).

Desde 2001 existe el *Special Climate Change Fund* (SCCF), que debe apoyar a largo plazo y financiar las solicitudes de todos los países no industrializados. A pesar de que según información del GEF este fondo requeriría aproximadamente de 150 millones de dólares anuales para poder cumplir con esta misión, desde 2001 sólo ha recibido aproximadamente 104 millones de dólares en calidad de aportaciones voluntarias. El SCCF está activo en las siguientes áreas de adaptación: agricultura, salud, gestión de agua potable o conservación de ecosistemas frágiles, y tiene el mandato de responder a las obligaciones existentes de la comunidad internacional para poner en práctica tanto un desarrollo sustentable como la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), incluyendo la justicia de género. No obstante, las aproximadamente dos docenas de proyectos aprobados hasta ahora prácticamente no han tomado en cuenta cuestiones de género ni el papel de las mujeres como participantes, destinatarias y beneficiarias de estos proyectos (Schalatek 2009b).

El LDCF, que también existe desde 2001 y que debe apoyar a los 48 países más pobres del mundo en la elaboración e implementación de planes nacionales de acción (NAPAs, por sus siglas en inglés), ha

recibido hasta ahora aproximadamente 155 millones de dólares, pero según cálculos de la CMNUCC necesitaría por lo menos 800 millones de dólares (y posiblemente mil quinientos millones de dólares) para poder cumplir con su mandato (GEF 2009: 11). Hasta fines de marzo de 2010 existían 44 planes de acción para la adaptación que deberían elaborarse con apoyo económico del LDCF.¹⁶ Pero la mayoría de estos planes sólo integra la dimensión de género de manera muy incipiente, si acaso. De los más de 400 proyectos que han sido considerados por los planes de acción para la adaptación como prioridades para la adaptación, la mayoría se encuentra en campos como seguridad alimentaria o el aseguramiento del agua potable, en los que la vulnerabilidad así como las capacidades de adaptación específicas de género resultan evidentes. Puesto que hasta la fecha se han implementado pocos de estos proyectos, todavía resulta posible revisar el estado actual de estos planes de acción tomando conciencia del género para, de este modo, elaborar planes financieros sensibles al género para su puesta en práctica (Schalatek 2009c). Pero estos planes de acción no deben verse como algo aislado, sino que se deben coordinar más en conjunto con los planes nacionales de desarrollo y los documentos de estrategias para el combate a la pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés), a pesar de que éstos con frecuencia también pasan por alto la dimensión de género.

Para que la perspectiva de género fuera tomada en cuenta de mejor manera en estos fondos sería importante insistir que el GEF, en su calidad de administradora, elabore y ponga en práctica una política de género propia o bien un plan de acción de género. Esto implicaría que se instruyera a los colaboradores del GEF responsables en ambos fondos de la aprobación de proyectos y financiamientos para que utilizaran a tiempo y de manera sistemática enfoques ya existentes, como análisis sociales y de género, monitoreo y evaluación de género, así como la supervisión de los egresos según criterios sensibles al género. Hasta ahora la justicia de género no es ni indicador obligatorio ni criterio de decisión para la selección y el financiamiento de los proyectos del LDCF y el SCCF. Pero también sería posible ampliar el acceso a estos fondos, que hasta ahora les habían estado reservados a los gobiernos nacionales, también a las organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, en el marco de un esquema de financiamiento separado.

5.3. Considerando la perspectiva de género en el financiamiento REDD

El programa REDD, es decir la reducción de emisiones que se logra impidiendo la deforestación y la afectación de los bosques, se basa en el simple concepto de pagarles a los propietarios de bosques en países en vías de desarrollo para que los protejan. Según cálculos de expertos, más de una cuarta parte de todas las emisiones de gases de efecto invernadero proceden de la deforestación (FAO 2006). En los países en vías de desarrollo, los bosques constituyen un importante medio de subsistencia de las

¹⁶ Fuente: http://CMNUCC.int/cooperation_support/least_developed_countries_portal/submitted_napas/items/4585.php.

personas más pobres, entre las que se cuentan mayoritariamente las mujeres. Más de 300 millones de personas en todo el mundo viven en o exclusivamente del bosque. Por eso, desde una perspectiva de género los bosques y la protección de los recursos forestales en todo el mundo resultan indispensables para un desarrollo sustentable, porque los hombres y las mujeres usan y protegen de manera distinta estos recursos, dependiendo de su posición socioeconómica y los papeles y derechos de género. Con frecuencia las mujeres no tienen un derecho jurídico de propiedad sobre los bosques. Y a los derechos sobre la tierra comunal, que podrían beneficiar a las mujeres, con frecuencia no se les reconoce su carácter jurídicamente vinculante.

Por el momento numerosas organizaciones multilaterales y gobiernos nacionales están activos en el financiamiento público del REDD (véase Tabla 2). Pero también se incrementa de manera constante la participación de inversionistas privados. Los mecanismos de financiamientos para el REDD funcionan ya sea mediante fondos específicos o a través de mercados de carbono o como una inversión híbrida. Puesto que la mayoría de los proyectos REDD basados en el libre mercado se concentran en la deforestación en grandes superficies o en la reforestación a través de los monocultivos –que excluyen los derechos tradicionales de aprovechamiento del bosque porque no proporcionan ganancias relevantes–, los fondos REDD financiados públicamente y enfocados a la protección y la reforestación de bosques mixtos con una gran biodiversidad constituyen la mejor opción para asegurar tales derechos de aprovechamiento desde una perspectiva de género (véase también la experiencia del Green Belt Movement, GBM, de Kenia¹⁷). Los recursos prometidos de fondos públicos del REDD ascendían, a fines de julio de 2010, a aproximadamente 2 mil 270 millones de dólares, aproximadamente 12% de todos los recursos públicos prometidos para el financiamiento del cambio climático.¹⁸ Importantes fondos públicos REDD están anclados en el Banco Mundial, específicamente la *Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF) y el nuevo *Forest Investment Program* (FIP), que existen desde 2007. El Banco Africano de Desarrollo administra el *Congo Basin Forest Fund* (CBFF). El programa REDD de la ONU funciona como un proyecto de cooperación entre las siguientes organizaciones de la ONU: el PUMA, el PNUD y la FAO. Entre los países más activos en el REDD se encuentran Noruega, Alemania y Australia. El fondo más grande del REDD es actualmente el *Amazon Fund* (FA), administrado por el Banco Brasileño de Desarrollo, que tiene recursos aprobados por mil millones de dólares. Como consecuencia del Acuerdo de Copenhague, en el que se hizo la promesa de tomar en cuenta de manera central al REDD para la adjudicación de fondos del financiamiento *Fast Start*, en mayo de 2010

¹⁷ El proyecto en el que colectivos de mujeres y grupos locales reforestaron grandes superficies sin árboles en las laderas de las montañas fue creado hace aproximadamente treinta años por la ganadora del premio Nobel Wangari Maathai. En noviembre de 2006 el Banco Mundial cerró con el GBM un convenio de compra de certificados de reducción de emisiones por la reforestación de 1900 hectáreas, cuyos ingresos benefician a grupos locales de conservan el derecho a la explotación tradicional del bosque. Fuente: <http://greenbeltmovement.org/a.php?id=196>.

¹⁸ Según cálculos de la autora basadas en cifras registradas en www.climatefundsupdate.org (consultadas el 30 de julio de 2010).

cincuenta y ocho países decidieron en Oslo poner a disposición de proyectos REDD 4 mil millones de dólares en el marco de la recién fundada *Collaborative Partnership on Forests* (CPF).¹⁹

Tabla 2: Fondos REDD bilaterales y multilaterales y sus recursos financieros

Fondos	Administración	Recursos aprobados (en millones de US\$)	Recursos depositados (en millones de US\$)	Recursos pagados (en millones de US\$)
Amazon Fund (Fundo Amazônia) (FA)	Brasil	1,000.00	110.00	36.22
Congo Basin Forest Fund (CBFF)	Banco Africano de Desarrollo	165.00	165.00	Dato desconocido
Forest Carbon Partnership Facility (FCPF)	Banco Mundial	220.64	166.44	4.42
Forest Investment Program (FIP)	Banco Mundial	562.10	33.90	2.00
International Forest Carbon Initiative (IFCI)	Australia	252.07	252.07	61.88
Programas REDD de la ONU (UN-REDD)	UNDP, UNEP, FAO	74.44	54.12	29.52
Suma		2,271.81	781.53	134.04

Fuente: www.climatefundsupdate.org; consulta realizada el 30 de julio de 2010.

En todos estos mecanismos, pero sobre todo en los que se enfocan en los incentivos de mercado y en maximizar las ganancias, se corre el peligro de que no se tome en cuenta a los grupos poblacionales indígenas y locales. Estándares voluntarios, por ejemplo los *Climate, Community and Biodiversity Alliance Standards* (CCBA), tratan de considerar esta inquietud pero sólo lo logran en parte. Los estándares CCBA, que actualmente constituyen la herramienta más importante para supervisar los efectos socioeconómicos de proyectos REDD, sí se ocupan de que exista una consulta consciente del género y sí solicitan informaciones detalladas sobre los grupos de población locales afectados, sin embargo no supervisan las diferentes posibilidades de acceso para hombres y mujeres ni tampoco las asimetrías específicas de género en las relaciones de propiedad locales. No obstante, la pregunta por los derechos de explotación y de propiedad del bosque para hombres y mujeres resulta prioritaria si el programa REDD ha de brindarles ventajas a las mujeres y a los grupos locales.

¹⁹ Fuentes: <http://www.oslocfc2010.no/> y <http://www.oslocfc2010.no/pop.cfm?FuseAction=Doc&pAction=View&pDocumentId=25017>.

6. Papel de la sociedad civil en la sensibilización de género de las negociaciones sobre el cambio climático

Desde la primera Conferencia de las Partes (Conference of the Parties, COP) en Berlín, en 1995, las y los activistas de género²⁰ ya mostraban una actividad constante a pesar de la falta de apoyo de los grupos ambientales importantes del “mainstream”. La intervención enfocada en una política de género se fortaleció antes de y durante la COP 14, celebrada en Bali en el año de 2008. Esto se debe, sobre todo, a la fundación de dos nuevas redes internacionales: la *GenderCC – Women for Climate Justice* y la *Global Gender and Climate Alliance (GGCA)*. A diferencia de GenderCC, GGCA no es una red con participación meramente de la sociedad civil, sino una alianza poco común de agencias de la ONU y de grupos de mujeres y de género procedentes de la sociedad civil y con contactos de alto nivel entre delegadas y ministras ambientales procedentes de África y Escandinavia. En las dos últimas COPs muchas de los documentos presentados con referencias de género y de temas de mujeres procedían de delegados de la CMNUCC de estos grupos de países, sobre todo de países subsaharianos.

También el mayor involucramiento de ONGs tradicionales para el desarrollo y grupos eclesiásticos, como *Oxfam International*, *Save the Children* o *Pan para el Mundo* –que al estar tan cercanos a la práctica han implementado muchas veces proyectos de ayuda para el desarrollo sensibles al género en los países más afectados por el cambio climático–, han aumentado la presión ejercida por la sociedad civil en relaciones con cuestiones de género en la CMNUCC y en los gobiernos miembro. Desde una perspectiva para el desarrollo estas organizaciones consideran que el enfoque de la transversalidad de género estimula la efectividad y se concentran, en cuanto a la política climática, sobre todo en el enfoque del resiliencia climática, es decir, adaptación y amortiguamiento de las repercusiones del cambio climático. En este sentido persiguen el objetivo de cimentar la doble transversalidad (Schalatek 2009a; Rodenberg 2009).

Finalmente también la exigencia normativa por la justicia climática, incluyendo una declaración de culpa climática del Norte frente a países en vías de desarrollo, ha contribuido a que se tomen crecientemente en cuenta las cuestiones de género en la política climática internacional. Esta demanda constituye el núcleo de campañas contra el cambio climático realizadas por ONGs críticas a la globalización procedentes de países industrializados y en vías de desarrollo que desde hace más de una década abogan por una justicia económica y social mundial y que en Bali se reunieron en la red internacional *Climate Justice Now! (CJN!)*. Aunque no todas las organizaciones miembro de CJN! practican en la misma medida el cabildeo a favor de las cuestiones de género, todas ellas se rigen por el principio “no hay justicia climática sin justicia de género” (Terry 2009). Por el contrario, la equidad de género no constituye un tema central para los grupos que trabajan las cuestiones relacionadas con el

²⁰ La página web de GenderCC lo documenta en <http://www.gendercc.net/policy/conferences.html>.

medio ambiente y el cambio climático con un enfoque técnico y científico, como los que participan en la red internacional *Climate Action Network* (CAN).

Pero el ejemplo de las dos redes internacionales para el género y el clima, GenderCC y GGCA, muestra que a pesar del cabildeo para introducir en los documentos referencias a las relaciones de género y a las mujeres en la CMNUCC, su respectiva comprensión del concepto de equidad de género difiere fuertemente (al respecto, véase el artículo de Sapra en este volumen). GenderCC concibe su trabajo como “enfoque abajo-arriba” de grupos locales del Sur y como una crítica feminista a las relaciones globales de poder, de consumo y económicas que subyacen al cambio climático y que afectan a los países en vías de desarrollo y a las mujeres. Con tal concepto, los instrumentos de financiamiento para el cambio climático que se adscriben de manera acrítica a mecanismos liberales de mercado, por ejemplo el MDL o el REDD, son rechazados como soluciones para superar la crisis climática, incluso cuando las mujeres pudieran beneficiarse de ellos mediante la integración de indicadores de género o de un análisis de género obligatorio al hacer una solicitud (GenderCC 2008). Por el contrario, el GGCA se concentra en que un enfoque de transversalidad de género con una interpretación más técnico-estructural se cimiente más sólidamente en los instrumentos y mecanismos ya existentes, incluyendo aquéllos basados en la economía de mercado. Por eso, darle un contenido de género al REDD es, en el GGCA, la prioridad del taller de expertos y expertas y de la publicación que tienen por objetivo hacer que las políticas de protección al bosque de la CMNUCC sean sensibles al género y que sea posible el acceso de las mujeres en países en vías de desarrollo a los beneficios monetarios de estos programas (GGCA *et al.* 2009).

7. La nueva arquitectura financiera en relación con el cambio climático: ¿Pérdida o ganancia para la equidad de género?

Muchos de quienes abogan por una perspectiva de género habían esperado que con la entrada del Banco Mundial y de los BMDs al financiamiento para el cambio climático, el objetivo de la equidad de género se convirtiera en un criterio del financiamiento para el cambio climático, puesto que muchas de estas organizaciones practican políticas de género explícitas. El planteamiento de hacer transversales los intereses ambientales en la experiencia del trabajo para el desarrollo de estas organizaciones también fue visto como un plus en materia de género, porque en el pasado estas mismas organizaciones habían utilizado como argumento el efecto positivo que la justicia de género tiene sobre el fomento para el desarrollo y la reducción de la pobreza. Sin embargo, ambas esperanzas fueron falsas. De cualquier manera esta visión optimista fue criticada porque se argumenta que estas instituciones no practican una “doble transversalidad”, sino un “doble daño”, puesto que su compromiso en el ámbito del financiamiento para el cambio climático socava tanto el objetivo de la equidad de género como el de la justicia climática (Rooke 2009). El papel del Banco Mundial y de los BMDs como importantes inversionistas a nivel mundial en grandes proyectos de la industria de materias primas, que contribuyen

a empeorar la balanza climática, así como la conducción antidemocrática de estas instituciones, determinadas en primer lugar por las naciones donantes, son argumentos de peso para estos críticos, que quisieran ver la competencia para el financiamiento para el cambio climático concentrada bajo el mandato de la CMNUCC. Finalmente también se cuestiona el hecho de que los bancos de desarrollo se enfoquen a soluciones basadas en el libre mercado y que cuenten con escasos recursos públicos. En lugar de allanarles el camino a los inversionistas privados, deberían utilizarse recursos públicos para el cambio climático en pequeños proyectos concentrados en un desarrollo con justicia de género y que sean favorables al clima y a los que el capital privado ignora por ofrecer escasas expectativas de ganancia. A fin de cuentas, los bancos de desarrollo omiten también una reflexión crítica respecto a que el cambio climático global se debe entender en primer lugar como un fracaso del mercado, porque los costos de las emisiones no son internalizados (Stern 2006: 1). Para resolver el cambio climático es necesario pasar del mantra “crecimiento por sobre todas las cosas” hacia otro que postule “apenas lo suficiente” de un crecimiento correcto, compatible con el clima. Sin embargo, este cambio en la forma de pensar no se ha llevado a cabo hasta ahora ni en los bancos de desarrollo ni en las naciones industrializadas que los controlan.

Lamentablemente también la CMNUCC, en la que se habían concentrado las esperanzas de estos grupos críticos de los BMDs y de muchos países en vías de desarrollo en el ámbito del financiamiento para el cambio climático, está urgida de un desarrollo en materia de equidad de género. Ni la Convención Marco, ni el Protocolo de Kioto o los mecanismos de reducción asociados como el MDL, se refieren actualmente de manera explícita en sus estatutos a las implicaciones específicas de género del cambio climático, a las relaciones de género o a la contribución de las mujeres para resolver esta crisis climática global. Falta un plan de acción de género. Pero el pertinaz cabildeo de grupos activos en cuestiones de mujeres, de desarrollo y ambientales que trabajan activamente desde la sociedad civil empieza a rendir frutos: tras una añeja oposición, la secretaría de la CMNUCC nombró a una coordinadora de género, así como a encargados de diversos temas de género y cuya tarea consiste en sensibilizar a departamentos específicos de la CMNUCC en relación con las cuestiones de género. En la 14ª Conferencia (COP 14), celebrada en Bali en diciembre de 2008, la secretaría además hizo por primera vez un llamamiento a sus miembros para que formulen medidas referentes a una política de género como respuesta al cambio climático (UNFPA 2009: 6). También el texto resultado de las negociaciones en Copenhague menciona que las asimetrías específicas de género son, por lo menos, una causa para la vulnerabilidad de las mujeres frente a las repercusiones negativas del cambio climático (CMNUCC 2010: 7). Por el contrario, el género ya no se nombra en el Acuerdo de Copenhague: la declaración política final de Copenhague contempla la vulnerabilidad sólo en el contexto de grupos de estados, no grupos poblacionales.

También una sensibilización de género del GEF, que en su calidad de mecanismo financiero de la CMNUCC seguirá desempeñando un papel importante en el financiamiento para el cambio climático, aunque previsiblemente con una función modificada y una forma reformada, sería un paso importante para una arquitectura financiera relacionada con el cambio climático. Actualmente el GEF sólo tiene una

encargada de género, pero no una estrategia de género ni un plan de acción de género. La elaboración de estándares mínimos o de una política de protección para la consideración del género en proyectos relacionados con el cambio climático también podría servir de ejemplo de “mejor práctica” para fondos bilaterales para el cambio climático y obligar a que también fuentes de financiamiento privadas adjudicaran el dinero con un planteamiento con conciencia social y de género, aunque fuera incipiente. Esto también favorecería la coordinación internacional y el reforzamiento de enfoques sensibles al género en el campo del cambio climático, pues el GEF trabaja en colaboración con en total diez agencias de la ONU y BMDs en sus proyectos relacionados con el cambio climático.²¹ Por eso, en última instancia, los avances en la creación de una conciencia pública para las dimensiones de género del cambio climático son la clave política.

Sin embargo, no es de esperarse que a corto plazo los inversionistas privados se sientan comprometidos con una sensibilización de género en sus proyectos con inversión en el cambio climático, mientras que a esta sensibilización no se le reconozca un valor que fomenta la ganancia. De esta manera, los esfuerzos por alcanzar un financiamiento para el cambio climático sensible al género siguen siendo tanto obligación como prerrogativa de los donantes e implementadores públicos, que se han comprometido con el interés público de la protección del clima, no con sus accionistas. Un objetivo a largo plazo del proceso de la CMNUCC deber ser cimentar las referencias al género no sólo en el preámbulo, sino también en las secciones temáticas sobre mitigación, adaptación, financiamiento, transferencia de tecnología y formación de capacidades. Esto crearía la obligatoriedad tanto política como jurídica entre todos los 194 miembros de la CMNUCC y, por tanto, la obligación de rendir cuentas públicamente sobre su cumplimiento o incumplimiento. Esto es necesario para cimentar la justicia de género de manera permanente como un mandato en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático, así como en los instrumentos para el financiamiento para el cambio climático.

²¹ El Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PUMA) son las tres agencias de implementación del GEF. Por otro lado, también realizan proyectos de la GEF el Banco Africano de Desarrollo (AfDB), el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (EBRD), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrario (IFAD), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO).

Bibliografía:

Adam, David (2010): “Climate fund ‘recycled’ from existing aid budget, UK government admits”. London: The Guardian (Online Version), 25 de enero. URL:

<http://www.guardian.co.uk/environment/2010/jan/25/climate-aid-uk-funding>.

Atteridge, Aaron *et al.* (2009): *Bilateral Finance Institutions and Climate Change: A Mapping of Climate Portfolios*, Stockholm Environment Institute (SEI), Estocolmo.

Badiee, Shaida (2009): “What Is Not Counted Does Not Count. The Importance of Sex-Disaggregated Statistics for Effective Programs”. En: *Gender Equality as Smart Economics Newsletter*. Washington: World Bank, S. 4. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTGENDER/Resources/GenderdataSpring09.pdf>.

Baer, Paul *et al.* (2008): *The Greenhouse Development Rights Framework. The Right to Development in a Climate Constrained World*. 2ª edición. Berlín: Heinrich Böll Stiftung/Christian Aid/EcoEquity/Stockholm Environment Institute.

FAO (2006): “Deforestation causes global warming. Key role for developing countries in fighting greenhouse gas emissions”. FAO Newsroom, 4 de septiembre de 2006. URL:

<http://www.fao.org/newsroom/en/news/2006/1000385/index.html>.

GenderCC (2008): *GenderCC Contribution to REDD*. URL:

http://www.gendercc.net/fileadmin/inhalte/Dokumente/CMNUCC_conferences/COP14/Gendercc_submission_REDD.pdf

GGCA/WOCAN/IUCN (2009): *Engendering REDD Workshop*, San José. URL:

http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=397&Itemid=53.

Global Environment Facility, GEF (2009): *Draft Adaptation to Climate Change Programming Strategy*. LDCF/SCCF Council Meeting, Junio 24, 2009. Washington, DC. GEF/LDCF/SCCF.6/Inf.4. URL:

http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/LDCF.SCCF%206.Inf_4.pdf.

Khor, Martin (2010): *After Copenhagen, the Way Forward*. In: *SouthView*, Núm. 1, 10 de febrero de 2010, pp. 1-4. Ginebra: South Centre.

Lambrou, Yianna/Pianna, Grazia (2006): *Gender: The Missing Component of the Response to Climate Change*. Roma: FAO.

Pendleton, Andrew/Retallack, Simon (2009): *Fairness in Global Climate Change Finance*.

Londres/Berlín: Institute for Public Policy Research (IPPR)/Heinrich Böll Stiftung.

Porter, Gareth *et al.* (2008): *New Finance for Climate Change and the Environment*. Washington: WWFUS/Heinrich Böll Stiftung.

Rodenberg, Birte (2009): *Climate Change Adaptation from a Gender Perspective. A cross-cutting analysis of development policy instruments*. Discussion Paper 24/2009, Bonn: d i e.

Rooke, Anna (2009): *Doubling the Damage: World Bank Climate Investment Funds Undermine Climate and Gender Justice*. Washington: Gender Action.

Schalatek, Liane (2009a): *Gender and Climate Finance: Double Mainstreaming for Sustainable Development*. Washington: Heinrich Böll Stiftung.

Schalatek, Liane (2009b): *The Missing Link: Bringing Gender Equality to Adaptation Financing. Part I: A Look at the Special Climate Change Fund (SCCF)*. Washington: Heinrich Böll Stiftung.

Schalatek, Liane (2009c): *The Missing Link: Bringing Gender Equality to Adaptatin Financing. Part II: A Look at the Least Developed Country Fund (LDCF)*. Washington: Heinrich Böll Stiftung.

Schalatek, Liane et al (2010a): *Where's the Money? The Status of Climate Finance Post-Copenhagen. The Copenhagen Accord, CMNUCC Negotiations and the Way Forward*. Washington/Londres: Heinrich Böll Stiftung/ODI.

Schalatek, Liane (2010b): *A Matter of Principle: Criteria and Guidelines for Public Climate Finance*. Berlín/Washington, DC: Heinrich Böll Stiftung (manuscrito no publicado).

Socialwatch (2009): *Gender Equity Index (GEI) 2009*. Montevideo. URL: <http://www.socialwatch.org/node/11561>.

Stern, Nicholas (2006): *Stern Review: Launch Presentation*, 30 de octubre de 2006. URL: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Launch_Presentation.pdf.

Terry, Geraldine (2009): *No climate justice without gender justice: an overview of the issues*. In: *Gender and Development*, Vol. 17, Núm. 1, S. 5-18.

Timmons, Roberts *et al* (2010): *Copenhagen's climate finance promise: six key questions*. Londres: IIED briefing, febrero de 2010.

CMNUCC (1992): *FCCC/INFORMAL/84 GE.05-62220 (E) 200705*. URL: <http://CMNUCC.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.

CMNUCC (2007): *Conference of the Parties –Thirteenth Session. Decision 1/CP.13 “Bali Action Plan”*.

CMNUCC (2009): *Decision -/CP15. “Copenhagen Accord”*. URL: http://CMNUCC.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf.

CMNUCC (2010): *Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on its eighth session held in Copenhagen from 7 to 15 December 2009*.

FCCC/AWGLCA/2009/17.

UNIFEM (2006): *Smart Development: Gender Equality Key to Achieving the MDGs*. Presentation by Noeleen Heyzer, Executive Director of UNIFEM at the 61st Session of the United Nations General Assembly, New York. URL: http://www.unifem.org/attachments/stories/20061102_Heyzer_GA2ndComm.pdf

UNDP (2009): Resource Guide on Gender and Climate Change. New York. URL:
http://www.un.org/womenwatch/downloads/Resource_Guide_English_FINAL.pdf.

UNFPA (2009): Facing a Changing World: Women, Population and Climate. State of World Population 2009. Nueva York. URL: http://www.unfpa.org/swp/2009/en/pdf/EN_SOWP09.pdf.

WEDO (2007): Changing the Climate: Why Women's Perspectives Matter. Nueva York.

WEDO/UNFPA (2009): Climate Change Connections: A Resource Kit on Gender, Population and Climate Change. Nueva York. URL: <http://www.unfpa.org/public/publications/pid/4028>.

World Bank (2006): Gender Equality as Smart Economics. A World Bank Group Gender Action Plan (Fiscal years 2007-2010). Washington, DC. URL:
<http://siteresources.worldbank.org/INTGENDER/Resources/GAPNov2.pdf>.

Wroughton Leslie (2009): "G20 increases IMF firepower, boosts funds". Reuters, 2 de abril de 2009. URL: <http://www.reuters.com/article/idUSTRE53086920090402>.

Zuckerman Elaine (2007): "Critique: Gender Equality as Smart Economics. A World Bank Group Gender Action Plan (GAP) (2007-2010)". Washington, DC. URL:
http://www.genderaction.org/images/04.22.08_EZ-GAPlan%20Critique.pdf.