



## Género y financiamiento para el clima

Liane Schalatek, Heinrich Böll Stiftung North America  
con Smita Nakhoda, ODI

Información  
básica sobre **10**  
financiamiento  
para el cambio  
climático

DICIEMBRE 2014

Las mujeres, que constituyen la mayoría de los 1200 millones de personas más pobres del mundo, suelen verse afectadas de manera desproporcionada por los impactos del cambio climático, sobre todo como consecuencia de las normas y la discriminación de género persistentes. Las mujeres y los hombres también contribuyen de maneras diferentes al cambio climático. Los Acuerdos de Cancún reconocen que la paridad entre los sexos y la participación efectiva de la mujer son importantes en todos los aspectos de cualquier respuesta al cambio climático, pero especialmente para la adaptación. Son necesarios instrumentos de financiamiento para el clima y asignaciones de fondos que tengan en cuenta el género. Se trata de usar los escasos fondos públicos de manera equitativa, eficiente y eficaz. También conlleva el reconocimiento de que las decisiones sobre financiamiento para el clima no se adoptan dentro de un vacío normativo, sino que deben partir del reconocimiento de los derechos de la mujer como derechos humanos inalienables. Muchos de los fondos para el clima se pusieron en marcha sin tener en cuenta los factores de género, sin embargo, en los últimos años han reconocido la necesidad de considerar las cuestiones de género de manera retroactiva, lo que ha generado importantes mejoras de la estructura y las políticas de los fondos. Por el contrario, el nuevo Fondo Verde para el Clima (FVC), que pronto completará su proceso de instrumentalización, se puso en marcha con un mandato de integración de una perspectiva de género desde el principio en su marco de modelo de negocio. Tiene la posibilidad de establecer prácticas óptimas de consideración de los factores de género en las actividades de financiamiento para el clima, al abordar no solo la manera sino también el destino de su financiamiento. En este documento se describen algunos principios y actividades esenciales para que los instrumentos de financiamiento para el clima tengan más las necesidades de hombres y mujeres como participantes con igualdad de derechos en la toma de decisiones acerca de las medidas sobre el clima y como beneficiarios.

### Descripción general

Las mujeres constituyen la mayoría de los 1200 millones de personas del mundo que siguen viviendo en la miseria. Con frecuencia, se ven afectadas de manera desproporcionada por los impactos del cambio climático. En su quinto período de evaluaciones, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) subraya que las amenazas del cambio climático aumentan o agravan las desigualdades de género existentes, por lo que contribuyen a aumentar la vulnerabilidad de muchas mujeres frente al cambio climático. Esto se debe sobre todo a las normas de género persistentes y la discriminación de género generalizada que niegan a las mujeres ingresos, derechos legales y acceso a los recursos y la participación política, a la vez que les asignan la función principal de cuidar y proporcionar medios de subsistencia a sus familias, lo que genera la marginación de las mujeres en muchas comunidades. Las mujeres y los hombres también contribuyen a las respuestas al cambio climático de manera distinta y tienen diferentes capacidades de mitigación y

adaptación, basadas en sus respectivos conocimientos, experiencias y especialización. En muchos casos, las mujeres ya participan en estrategias para enfrentar y adaptarse al cambio climático, por ejemplo, el cambio a semillas resistentes a la sequía, el empleo de técnicas de gestión del suelo con bajo impacto o ecológicas, o el liderazgo en iniciativas comunitarias de reforestación y restauración. Y en su función de agricultoras, empresarias, productoras, consumidoras y gerentes del hogar, las mujeres contribuyen de manera fundamental a la implementación de procesos con bajos niveles de emisión de carbono en países en desarrollo. Esto hace que las mujeres sean agentes importantes del cambio en la lucha contra el calentamiento global.

### El género en los acuerdos recientes de la CMNUCC

La Decisión 1/CP.16 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) confirmó los objetivos a corto y largo plazo del

financiamiento para el clima y proporcionó principios rectores para el cumplimiento de la obligación de los países del Anexo II, en el marco de la Convención. El artículo 7 de la Decisión reconoce que la paridad entre los sexos y la participación efectiva de la mujer son importantes en todos los aspectos del cambio climático. Esto es especialmente pertinente para las actividades de adaptación, ya que las decisiones de Cancún y Durban intentan establecer un nuevo enfoque con perspectiva de género, especialmente para enmarcar los nuevos planes nacionales de adaptación. En Durban, las Partes confirmaron también la necesidad de que exista un equilibrio de género en la composición de los nuevos organismos encargados de la adaptación y el financiamiento para el clima, en concreto el Comité de Adaptación y el Comité Permanente, así como en el Consejo y la Secretaría del nuevo FVC. En Doha, la Decisión 23/CP.18 de la CMNUCC instó a la promoción del equilibrio de género y la mejora de la participación de la mujer en todos los organismos de la convención, "a fin de que aporten información para la elaboración de una política climática que tenga en cuenta las cuestiones de género".

### La importancia de que el financiamiento para el clima tenga en cuenta las cuestiones de género

La experiencia internacional con programas de desarrollo indica que el aumento de la perspectiva de género en el financiamiento público para el cambio climático es una oportunidad de mejorar su eficacia y eficiencia. Esto es pertinente para el financiamiento tanto para adaptación como para mitigación, como ilustran los siguientes ejemplos.

África al Sur del Sahara es una de las regiones más vulnerables al cambio climático, y se estima que las necesidades actuales del continente africano de financiamiento para actividades de adaptación pueden alcanzar entre US\$20 000 y US\$30 000 millones anuales. De acuerdo con los fondos analizados por Climate Funds Update, el financiamiento para actividades de adaptación que llega actualmente a la región es mucho menor, con una cifra acumulada de US\$682 millones desde 2003. En África al sur del Sahara, las mujeres siguen siendo la principales productoras agrícolas, y generan alrededor del 80% de la producción de alimentos de la región. Dado que las mujeres poseen muy poca de la tierra en la que trabajan, suelen estar excluidas de los procesos formales de consulta para determinar las necesidades de adaptación de las comunidades rurales y no pueden obtener créditos ni otros servicios de extensión agrícola. Para que sean eficaces, el aumento del financiamiento para proyectos y programas de adaptación de la agricultura en África tiene que considerar las dinámicas de género en la producción, la adquisición y la distribución de alimentos tanto dentro de los hogares como en los mercados. Por ejemplo, se pueden hacer esfuerzos especiales para incluir a las mujeres en los programas de desarrollo de la capacidad, consulta y divulgación, asistencia técnica y servicios adaptados de extensión agrícola. Sin una perspectiva de género, los instrumentos de financiamiento para el clima que proporcionan fondos para la adaptación a África pueden exacerbar las tendencias actuales que discriminan a las mujeres. Esto constituye una amenaza contra los derechos de la mujer y contraviene directamente la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de

Discriminación contra la Mujer, que han adoptado casi todos los países receptores y contribuyentes de los fondos internacionales para el clima.

En el caso de la mitigación, los desafíos del transporte urbano constituyen un ejemplo conmovedor. Más del 90% de las 200 ciudades con mayor crecimiento se encuentran en países en desarrollo. La mayoría de los habitantes de los países en desarrollo caminan o utilizan el transporte de masas para desplazarse. Existen razones comerciales y sociales de peso para abordar las cuestiones de género en los proyectos de transporte urbano, por ejemplo, mediante inversiones en sistemas públicos más limpios, como el transporte rápido por autobús. El análisis de las distintas necesidades de mujeres y hombres respecto a la asequibilidad, la flexibilidad de horarios, la duración y la frecuencia de los trayectos, la cobertura geográfica y la densidad de la red del transporte de masas, y la incorporación de estos aspectos al diseño del transporte urbano tendrá múltiples consecuencias positivas: aumento del número de viajeros, el requisito previo para reducciones reales de las emisiones de gases de efecto invernadero, así como de la rentabilidad de los sistemas de transporte de masas; reducción de los costos de transacción al optimizar el sistema para todos los usuarios; y aumento del acceso de las mujeres (que dependen más de las opciones del transporte de masas) al empleo, la educación y los servicios que fortalecen la productividad y la capacidad de adaptación de los hogares.

Está creciendo el conjunto de investigaciones y documentos que confirman el valor de la integración de la perspectiva de género en el diseño y la ejecución de proyectos, como su potencial para mejorar los resultados para el desarrollo, y por consiguiente su eficacia. Ignorar a las mujeres como un grupo de crucial importancia dentro de las partes interesadas en los países receptores puede provocar que el uso de financiamiento para el clima genere resultados deficientes.

### Integración de consideraciones de género en los fondos para el clima existentes

Las consideraciones de género no se integraron desde el principio en el diseño y la puesta en marcha de los mecanismos existentes especializados en el financiamiento para el clima. En los últimos años, tanto las presiones externas como el reconocimiento interno de los resultados insatisfactorios de los proyectos que no tienen en cuenta la dimensión de género han dado lugar a considerables iniciativas para incorporar, de manera retroactiva, consideraciones de género en las directrices de programación y las estructuras de los fondos multilaterales para el clima. Sin embargo, sigue existiendo el desafío de lograr la integración sistemática e ir más allá de "agregar" consideraciones de género. Una estrategia que tenga realmente en cuenta la dimensión de género en el financiamiento para el clima no solo abordará la manera en que se adoptan y ejecutan las decisiones de financiamiento, sino que alterará fundamentalmente el enfoque de las operaciones de financiamiento.

### Los Fondos de Inversión en el Clima

El Banco Mundial y los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) que ejecutan los Fondos de Inversión en el Clima (CIF) cuentan con políticas sobre género que aplican a

sus operaciones de financiamiento para el desarrollo. El Banco Mundial tiene el mandato de integrar las cuestiones de género. Sin embargo, un estudio integral de género de los CIF en 2012 confirmó que los programas apoyados por el Fondo para una Tecnología Limpia (CTF), que financia actividades de mitigación a gran escala en grandes economías y constituye el 70% de los US\$7200 millones de financiamiento comprometido para los CIF, no abordó las consideraciones de género de manera sistemática. Es necesario fortalecer los intentos iniciales del CTF de reconocer la importancia del género (en el sector del transporte, por ejemplo). El género no forma parte de los principios operacionales del Programa Piloto sobre la Capacidad de Adaptación al Cambio Climático, que financia carteras de programas de adaptación en unos cuantos países en desarrollo, aunque la mayoría de los países piloto han incluido alguna dimensión de género en la fase de planificación de sus programas. Según el estudio de género de los CIF, estas dimensiones van desde la inclusión durante la preparación del proyecto de organismos del país receptor especializados en las mujeres y el género o expertos en género de misiones nacionales, a la cooperación con organizaciones de mujeres como principales partes interesadas en las consultas o el desarrollo de planes de acción sobre género para proyectos específicos.

El desafío real de cara al futuro es la implementación de programas que tengan en cuenta la perspectiva de género, ya que solo una minoría de los proyectos incluyen indicadores de género. Los planes iniciales de inversión del Programa para el Aumento del Aprovechamiento de Fuentes Renovables de Energía en los Países de Ingreso Bajo, analizados en el estudio de género de los CIF en 2012, incluyen información acerca de los “beneficios complementarios en materia ambiental, social y de género”, al identificar a las mujeres como beneficiarias de las inversiones. No obstante, los esfuerzos para asegurar una mayor participación y la potenciación de las mujeres y otros grupos vulnerables parecen desiguales. El estudio de género de los CIF identificó una serie de medidas e instrumentos concretos que podrían fortalecer su perspectiva de género, como el desarrollo de un sistema de puntuación de las cuestiones de género o directrices detalladas sobre la recopilación de datos a través de indicadores que tengan en cuenta las cuestiones de género. En 2014, la nueva coordinadora de las cuestiones de género recomendada por el estudio empezó a trabajar en la Unidad Administrativa de los CIF. Supervisará la ejecución de un Plan de Acción sobre Género de dos años, aprobado recientemente y enfocado en el fortalecimiento de la asistencia a los programas y los análisis, y el seguimiento y la evaluación.

### **El Fondo para la Adaptación**

Las primeras propuestas de proyectos del Fondo para la Adaptación del Protocolo de Kyoto incluyen ciertos análisis de género, pero de manera desigual. En julio de 2011 se adoptaron directrices operacionales que requieren la inclusión de consideraciones de género en la planificación de proyectos y programas, así como en los procesos de consulta de los proyectos como un criterio importante dentro del examen. En octubre de 2013, se aprobó una nueva política ambiental y social, que fortalece aún más la atención que el Fondo presta a las cuestiones de género, ya que enuncia el respeto por los derechos humanos y la promoción de la

igualdad de género y la potenciación de las mujeres, como principios fundamentales para el diseño y la implementación de proyectos y programas del Fondo para la Adaptación.

### **El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Fondo para los Países Menos Adelantados (FPMA) y el Fondo Especial sobre el Cambio Climático (FECC)**

El FMAM es uno de los fondos internacionales para el clima más antiguos, pero, hasta hace poco, las consideraciones de género no han tenido prominencia en los procesos de examen y aprobación de programas, por ejemplo en el caso del FECC y el FPMA. El FMAM adoptó una política sobre la incorporación de las cuestiones de género en 2011 que requiere evaluar a todos los organismos existentes del FMAM (principalmente BMD y agencias de las Naciones Unidas) para comprobar su cumplimiento del mandato de incorporación de la dimensión de género. También convierte la capacidad de género en un criterio para la certificación de nuevos organismos de ejecución. Todos los organismos de ejecución del FMAM tienen que demostrar que han adoptado medidas para analizar las consideraciones de género en los proyectos del FMAM. También requiere que todos los organismos de ejecución establezcan políticas, estrategias o planes de acción que promuevan la igualdad de género y cumplan requisitos mínimos de incorporación de las cuestiones de género. Algunos aspectos fundamentales son el uso de indicadores desagregados por género para el seguimiento, las medidas para evitar o mitigar impactos adversos de los proyectos sobre el género, así como el requisito de que los organismos de ejecución del FMAM cuenten con expertos de género con experiencia que puedan hacer un seguimiento y apoyar la implementación de estos requisitos mínimos. Además, la Secretaría del FMAM ha intentado fortalecer sus propias capacidades de incorporación de las cuestiones de género. Un coordinador de las cuestiones de género en la sede del FMAM se encarga de comprobar que se presta atención al género en las propuestas, y de forjar redes y colaboraciones con socios que puedan fomentar estrategias con una perspectiva de género. En octubre de 2014, el Consejo del FMAM, encargado de la toma de decisiones, aprobó el Plan de Acción sobre Igualdad de Género, una hoja de ruta precisa para ejecutar su política de incorporación de la dimensión de género durante la sexta reposición de fondos del FMAM (ejercicios fiscales 2015-2018). Propone establecer un Grupo Interinstitucional de Trabajo sobre Género y prestar especial atención a la gestión de los resultados, mediante orientación para incorporación de indicadores que tengan en cuenta el género en áreas específicas, y el establecimiento de indicadores fundamentales de género para todo el FMAM.

Estas medidas contribuirán a las actividades sobre el clima del FMAM. Según su examen anual de seguimiento de 2013, el 35% de la cartera de proyectos de mitigación del FMAM y el 40% de sus actividades de adaptación contienen iniciativas de incorporación de la dimensión de género. La mejora de la integración de las consideraciones de género es crucial, por ejemplo, para el FPMA, que se encarga supuestamente del financiamiento y la ejecución de los programas de acción nacionales de adaptación (PANA), pero la participación de las mujeres en su desarrollo ha sido desigual, a pesar de las claras disposiciones de la CMNUCC acerca de esta cuestión.

## Buenas prácticas y experiencias de otros fondos globales y las posibilidades del Fondo Verde para el Clima

Los acontecimientos recientes en los fondos para el clima existentes se basan en buenas prácticas y experiencias en otras áreas del desarrollo, en las que se han integrado consideraciones de género de manera sistemática y eficaz a mecanismos de financiamiento globales dedicados al desarrollo de medidas nacionales. El Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (Fondo Mundial) y la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización (GAVI) cuentan con un plan formal de acción sobre género o una política detallada sobre género desde 2008. Además, ambos fondos tienen una "infraestructura sobre género". En el caso de la GAVI se trata del Grupo de trabajo sobre cuestiones de género, que incluye a representantes de todos los equipos de la Secretaría. El Fondo Mundial cuenta con varios asesores sobre género a tiempo completo, así como expertos en género dentro de los equipos encargados de seguimiento, evaluación, asesoría jurídica y relaciones con la sociedad civil.

Para un instrumento de financiamiento para el clima es raro que sea suficiente contar solamente con una política formal sobre género o un plan de acción sobre género. También es importante integrar sistemáticamente la igualdad de género en la estructura de gobierno del fondo y sus mecanismos de participación pública, por ejemplo, asignando una función específica a las organizaciones especializadas en cuestiones de género y la mujer. En el caso de los FIC, los representantes de la sociedad civil pueden participar como observadores activos en las reuniones con derecho a intervenir, agregar puntos al temario y recomendar a expertos externos para que formen parte del consejo de un fondo. Es necesario que dicha participación de la sociedad civil como observadores activos se base en el equilibrio y la información sobre género, lo que debe replicarse, si no superarse, por otros fondos, como el Fondo Verde para el Clima (FVC).

El FVC ha adoptado algunas medidas iniciales para la integración de la perspectiva de género a sus operaciones. El instrumento de gobierno del FVC incluye varias referencias al género y las mujeres dentro de los objetivos, la gestión de gobierno y las modalidades de operación del Fondo, lo que incluye la participación de partes interesadas. Por ejemplo, impone el equilibrio de género en la composición de su personal y su Consejo. Las decisiones recientes del Consejo, adoptadas en el contexto de la instrumentalización del Fondo, solicitan la formulación de una política y un plan de acción independientes sobre género para el FVC, además de la integración de consideraciones de género en las modalidades y las políticas operativas aprobadas. Esto incluye un enfoque con una perspectiva de género, con medidas como la recolección de datos desglosados por sexo, para su marco de medición de los resultados y la consolidación de la sensibilidad respecto a las cuestiones de género en los criterios de inversión del FVC, a la vez que reconoce la necesidad de seguir trabajando en la cuestión. Está previsto que se aprueben una política sobre género basada en principios y un plan integral plurianual de género en la primera reunión del Consejo del FVC, en febrero de 2015. Por tanto, el FVC será el primer fondo multilateral

para el clima con los elementos fundamentales de la sensibilidad respecto al género para sus operaciones y una política y un plan de acción sobre género, cuando comience su financiamiento a finales de 2015.

## Principios y medidas fundamentales para que el financiamiento para el clima tenga en cuenta las cuestiones de género

El uso eficaz del financiamiento para el clima requiere la integración de consideraciones sobre el cambio climático a las políticas y la planificación para el desarrollo, lo que requiere a su vez la incorporación de consideraciones de género para lograr resultados sostenibles y equitativos. Las asignaciones de fondos tienen que ser coherentes y congruentes con los planes nacionales de desarrollo y las estrategias de mitigación y adaptación, que deben desarrollarse mediante procesos totalmente participativos y transparentes que tengan en cuenta las cuestiones de género y cuenten con la participación de todas las partes interesadas pertinentes.

Entre los principios y las medidas fundamentales para instrumentalizar dicha estrategia se encuentra lo siguiente:

- Igualdad de género como principio rector y mandato transversal de todos los instrumentos de financiamiento para el clima, especialmente del Fondo contra el Cambio Climático.
- Directrices, criterios de financiamiento e instrumentos financieros que tengan en cuenta las cuestiones de género para cada ventanilla de financiamiento o subfondo temáticos.
- Una estrategia orientada a los beneficiarios y la población para las medidas de adaptación y mitigación, prestando especial atención a algunas de las actividades a pequeña escala y comunitarias, con una representación mayoritaria de mujeres, incluso como propietarias de micro, pequeñas y medianas empresas en países en desarrollo.
- Criterios explícitos sobre género en los objetivos de desempeño y los marcos de medición de resultados, y la evaluación de las opciones de financiamiento. Dichos criterios deben incluir un análisis obligatorio de los aspectos de género del proyecto o programa propuesto, un presupuesto para cuestiones de género y algunos indicadores claros cuantitativos y cualitativos que midan la contribución de los proyectos y programas a los objetivos de igualdad de género, así como la recopilación sistemática de datos desagregados por sexo. Los indicadores deben ser específicos tanto para los proyectos como para los programas, y permitir el seguimiento y la evaluación de los impactos agregados de la igualdad de género a nivel de la cartera del fondo.
- Equilibrio de género y experiencia en materia de género del personal de la institución, así como en sus órganos y grupos de asesoramiento técnico, con el fin de garantizar que se integran los principios de igualdad de género en el desarrollo de las directrices sobre financiamiento, acreditación y programas, y se tienen en cuenta en el examen y el seguimiento de los programas y los proyectos, y en el seguimiento, la presentación de informes, la verificación y la evaluación de la cartera de financiamiento del mecanismo.

- Medidas especiales para lograr la aportación y la participación significativas de las mujeres como principales partes interesadas y beneficiarias en los mecanismos nacionales de coordinación relacionados con el fondo, con el fin de determinar las prioridades de financiamiento a lo largo del ciclo de un programa o proyecto, desde el diseño a la implementación y el seguimiento y la evaluación.
- Una auditoría regular de los impactos sobre el género de las asignaciones de fondos, con el fin de garantizar un equilibrio entre las actividades de mitigación y adaptación y una ejecución que tenga en cuenta las cuestiones de género a diferentes escalas y en distintos centros geográficos de actividad.
- Aplicación de un conjunto robusto de salvaguardias y directrices sociales, de género y ambientales, y asistencia para el desarrollo de capacidades, que garanticen la igualdad de género, los derechos y la plena participación de la mujer. Estas salvaguardias deben cumplir las obligaciones internacionales vigentes, entre ellas los derechos humanos y de la mujer, las normas laborales y la legislación ambiental.
- Una evaluación independiente y mecanismos de resarcimiento a los que puedan acceder fácilmente grupos e individuos, como las mujeres, afectados por el financiamiento para el cambio climático en países receptores, para que puedan expresar sus quejas y solicitar compensación y restitución.

## Referencias

CIF (2014). Gender Action Plan. Joint Meeting of the CTF and SCF Trust Fund Committees, CTF-SCF/TFC.12/7. CIF, Montego Bay, Jamaica. Available online at: [https://www.climateinvestmentfunds.org/cif/sites/climateinvestmentfunds.org/files/CTF\\_SCF\\_12\\_7\\_Gender\\_Action\\_Plan\\_.pdf](https://www.climateinvestmentfunds.org/cif/sites/climateinvestmentfunds.org/files/CTF_SCF_12_7_Gender_Action_Plan_.pdf)

Climate Funds Update Website: [www.climatefundsupdate.org](http://www.climatefundsupdate.org) (data accessed in October 2014)

CIF/IUCN (2012). Gender Review of the CIF, Washington, DC.

GEF (2014). Gender Equality Action Plan. Working document GEF/C.47/09. GEF Secretariat, Washington DC. Available online at: <http://www.thegef.org/gef/node/10858>

Schalatek, L. and Burns, K. (2013). Operationalizing a Gender-Sensitive Approach for the Green Climate Fund, Washington, DC.

Schalatek, L. (2014). Of Promise, Progress, Perils & Prioritization. Gender in the Green Climate Fund, Washington, DC.

Los documentos de información básica sobre financiamiento para el clima se basan en los datos de Climate Funds Update y están disponibles en inglés, español y francés en [www.climatefundsupdate.org](http://www.climatefundsupdate.org)

**Overseas Development Institute**  
203 Blackfriars Road | London | SE1 8NJ | UK  
Tel:+44 (0)20 7922 0300

**Heinrich Böll Stiftung North America**  
1432 K Street | NW | Suite 500 Washington | DC 20005 | USA  
Tel:+1 202 462 7514