



¿Quién decide? Participación de las mujeres en la Convención de la ONU sobre el Cambio Climático

Recientemente se cumplieron un poco más de 10 años desde que las Partes se comprometieron con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) para luchar por el balance de género en sus delegaciones tanto en las negociaciones climáticas como en otros órganos de toma de decisiones. Este año será la Décima Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés) desde el objetivo establecido en la COP18.

Panorama:

- ➔ 120 decisiones de la CMNUCC mencionan género, de las cuáles 51 hacen referencia específicamente al balance de género en los procesos de toma de decisiones, pero el progreso hacia un balance de género dentro de los espacios de la CMNUCC no ha sido consistente ni significativo.
- ➔ La participación de las mujeres en las negociaciones climáticas sigue siendo exigua con respecto al balance de género, ya que la participación de las mujeres en las delegaciones de las Partes en la COP27 es de un 35% y la membresía de 10 de los 17 órganos constituidos de la CMNUCC está conformada por un 35 %, o menos de mujeres.
- ➔ La trayectoria actual indica que se logrará el balance de género en las delegaciones en el 2024. Para alcanzar esta meta antes de la fecha estipulada, las Partes deben llevar a cabo acciones concretas para mejorar la participación y el liderazgo de las mujeres.

1

¿Por qué hay que tener un seguimiento de la participación y liderazgo de las mujeres en la toma de decisiones del cambio climático?

La participación de las mujeres en la toma de decisiones climáticas y ambientales es un derecho humano. Su participación no solo es crucial (como ya se ha comprobado) para crear resultados ambientales más fehacientes y considerables, sino que también es imprescindible en el proceso de toma de decisiones para hacer ejercicio de este derecho. Tener un seguimiento de la participación de las mujeres en la Conferencia de las Partes, el órgano supremo de toma de decisiones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), como así también en las reuniones de los órganos subsidiarios¹ (como la Conferencia sobre el Cambio Climático de Bonn), nos permite identificar y abordar las desigualdades persistentes.

La CMNUCC reconoce la importancia de la participación de las mujeres a través de varias decisiones fundamentales. De hecho, la primera decisión específicamente de género en la CMNUCC en 2001 no fue sobre la integración de la perspectiva de género en las diferentes áreas de negociación o las dimensiones del cambio climático vinculadas a géneros a las que las comunidades han sido expuestas, sino que fue sobre “el aumento de la participación de las mujeres en la representación de las Partes dentro de los órganos”. En 2012, las Partes asumieron el objetivo de lograr el equilibrio de género en los órganos constituidos enfocados en materia técnica (como el Comité de Adaptación y el Comité Ejecutivo de Tecnología) y fueron invitadas a abogar por ese objetivo tanto en las delegaciones como en las negociaciones.

El primer Plan de Acción de Género (2017), el actual [Programa de Trabajo de Lima Mejorado y su Plan de Acción de Género](#) (GAP, por sus siglas en inglés, 2019), y la iniciativa esencial de la CMNUCC para un enfoque determinado por el género para el cambio climático tienen como prioridad “el equilibrio de género, la participación, y el liderazgo de las mujeres”. Como se estableció por primera vez en 2017, el “GAP busca lograr y mantener una participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres en los procesos de la CMNUCC”. Sin embargo, estas decisiones no dieron lugar a un cambio inmediato ni significativo en la representación en general. Estas decisiones han resaltado el aspecto oportuno de este problema, pero el progreso continúa siendo lento e inconsistente.

Además, es fundamental desarrollar, recolectar, y divulgar datos cualitativos y cuantitativos para tener un seguimiento del progreso y facilitar la rendición de cuentas relativas a estas decisiones. En 2012, la CMNUCC emitió un [informe anual sobre la composición de género](#), y en 2016, WEDO lanzó una plataforma llamada [Gender Climate Tracker](#) (GCT), que analiza y da seguimiento a la participación de las mujeres, y recalca las disparidades de género en la representación de las Partes y los órganos de la CMNUCC. Para promover el equilibrio de género y el avance del liderazgo de las mujeres, los datos tienen que ser actuales, precisos, y accesibles.

¹ Órgano Subsidiario de Implementación (SBI, por sus siglas en inglés) y el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA, por sus siglas en inglés)

Gender Climate Tracker (GCT)



**GENDER
CLIMATE
TRACKER**

WEDO ha estado haciendo un seguimiento de los datos sobre la participación de las mujeres en las negociaciones de la CMNUCC desde 2008 y, en 2016 por primera vez, el GCT publicó estos datos.

El sitio web y la app de la GCT, disponible tanto en [App Store](#) como en [Google Play](#), permite que cualquier persona tenga acceso al historial de la participación de las mujeres en las delegaciones de las Partes, ya que muestra el número de personas delegadas y si la cabeza de delegación se identifica como mujer o como hombre. [El sitio web de GTC](#) permite [seleccionar y comparar](#) datos de las Partes en sesiones de negociaciones específicas. También presenta una [visualización](#) adicional y comparativa de los datos de la membresía de los órganos constituidos a lo largo del tiempo. El GCT también brinda información y datos sobre el género en el desarrollo de políticas climáticas y planificación.

2

La CMNUCC impulsó una participación “plena, igualitaria y significativa” de las mujeres. ¿Aumentó la participación de las mujeres?

El primer año que el GCT recolectó data sobre las delegaciones de las Partes en las negociaciones determinadas por el sexo fue en el 2008. Los resultados mostraron que en la COP14 el porcentaje de participación de mujeres fue de un 31 % y que el 82 % de las delegaciones de las Partes estaban conformadas por más hombres que mujeres. A partir de los últimos datos actualizados en 2022, muy pocas delegaciones se conforman por una cantidad equilibrada de hombres y mujeres, ya que la mayoría de las delegaciones continúan dominadas por hombres. En la COP27, el 35 % de las personas delegadas de las Partes eran mujeres, es decir menos de un 5% de mejoría, y el 77 % de las delegaciones de las Partes se seguían conformando por más hombres que mujeres².

Si bien se percibió un pequeño aumento (de 0,6 %) en los porcentajes de mujeres como delegadas de las Partes de la COP27 con respecto a la COP26, estas proporciones eran aún más bajas que en las COPs prepandémicas. En 2018 y 2019, la participación era de un 38 % y 37 % respectivamente, y, en 2019, solo el 70 % de las delegaciones tenían más hombres que mujeres. Esta mejora tan desnivelada, que inclusive por momentos se podría considerar como contratiempos, demuestra la falta de compromiso en aras de cumplir con el equilibrio de género en la CMNUCC. En comparación con la COP26, asistieron más personas delegadas de las Partes a la COP27 que a la COP26, y la COP26 había sido una COP más grande que la COP25. Considerando estos datos, la COP27 duplicaba el tamaño de la COP25. Las Partes están incorporando miles de personas delegadas para participar en las negociaciones, pero no están incorporando más mujeres. Las Partes, como un todo, no están priorizando el equilibrio de género en sus delegaciones.

Las Partes están incorporando miles de personas delegadas para participar en las negociaciones, **pero no están incorporando más mujeres.**

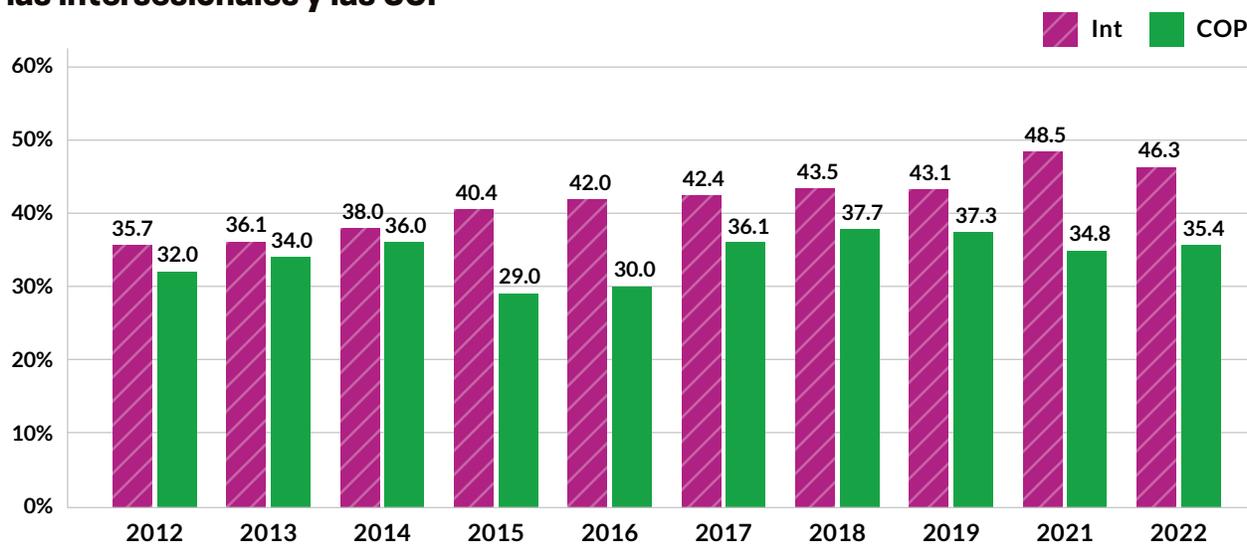
² El GCT no hace un seguimiento de los datos sobre la participación de mujeres y hombres a los observadores de la CMNUCC que no sean Partes.

Un fenómeno similar ocurre en los órganos constituidos de la CMNUCC. Los 17 órganos constituidos de la CMNUCC existen para contribuir en materia técnica desde la experiencia y para brindar consultoría sobre como ampliar la implementación de la convención, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París³. Estos órganos son apoyados por la Secretaría de la CMNUCC. A través del [seguimiento realizado por la CMNUCC](#), pero también por la visualización realizada a lo largo del tiempo por el [sitio web y la aplicación del GCT](#), se nota una mejoría general de su estructura, pero, de nuevo, marcadamente inconsistente.

Solo cuatro de los 17 órganos constituidos tiene el 50 % o más de participación de las mujeres (el Comité de Adaptación, el Comité de París para el Desarrollo de Capacidades, el Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia, y el Grupo de Trabajo Facilitador). El Comité de Adaptación tiene el mayor índice de representación de mujeres (81%) y es el único órgano que ha mostrado un aumento consistente a lo largo de los años (56% en 2020 y 63% en 2021). Solo con el 10% de participación de las mujeres, los órganos con el menor índice de participación de las mujeres fueron el Comité Ejecutivo de Tecnología (TEC) y la Junta Ejecutiva del Mecanismo de Desarrollo Limpio (Junta Ejecutiva del MDL). El TEC demuestra una falta de progreso, ya que se puede observar una disminución gradual luego de haber alcanzado su máximo pico en 2018 con un 40% de participación de las mujeres. En general, la representación de las mujeres en los órganos constituidos en 2022 tiene un promedio de 39%.

FIGURA 1

Porcentaje de mujeres delegadas en las delegaciones de las Partes para las intersesiones y las COP



*La reunión intersesional de 2021 se llevó a cabo de manera virtual y no fue un espacio de toma de decisiones, pero marcó por primera vez el mayor porcentaje de mujeres registradas para una sesión de negociación.

**Cuando se lleva a cabo más de una negociación intersesional al año, el porcentaje refleja el número total de mujeres delegadas divididas por el número total de personas delegadas para todas las reuniones intersesionales.

³ Comité de Adaptación, Artículo 6.4 Órgano de Supervisión (Acuerdo de París), Junta del Fondo de Adaptación (AFB), Consejo Asesor del Centro y Red de Tecnología del Clima (CTCN), Junta Ejecutiva del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), Comité de Cumplimiento, Grupo Consultivo de Expertos (GCE), Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños, Comité de Supervisión de la Aplicación Conjunta (CSAC), Comité de Expertos de Katowice sobre los Impactos de la Aplicación de las Medidas de Respuesta (KCI), Grupo de Expertos en Países Menos Adelantados (LEG), Grupo de Trabajo Facilitador (FWG) de la Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas, Comité Permanente de Finanzas (SCF), Comité Ejecutivo de Tecnología (TEC) y el Comité de París para el Desarrollo de Capacidades (PCCB).

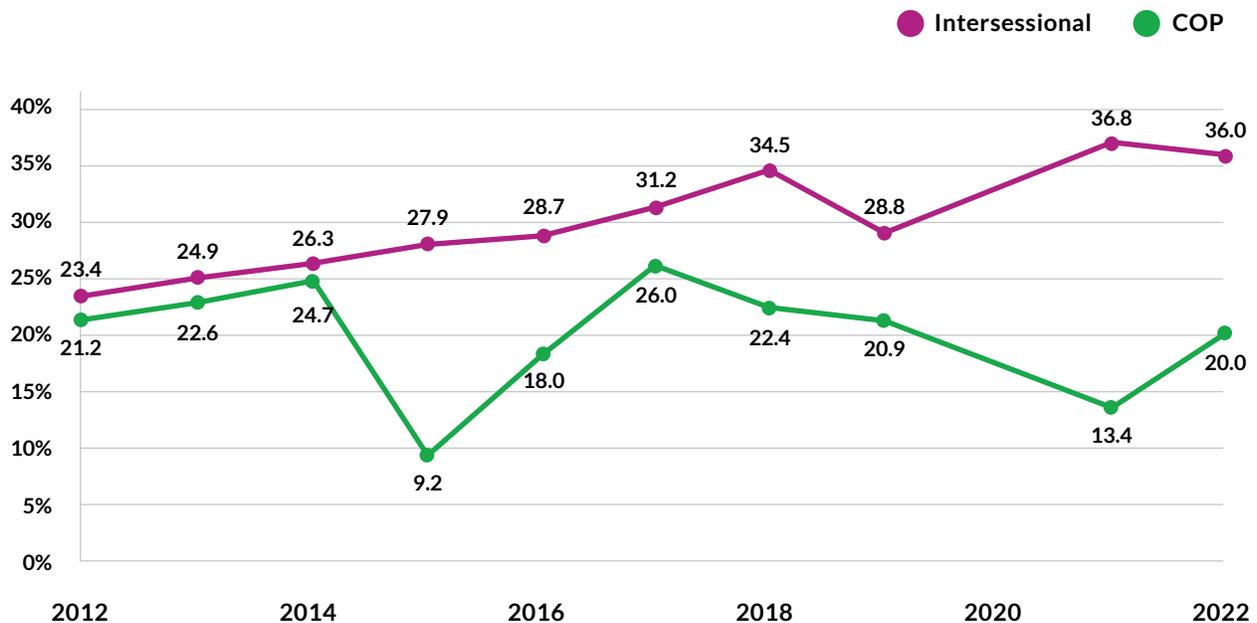
3

¿Cómo varía la participación de las mujeres a lo largo de diferentes tipos de reuniones y dentro de las estructuras de toma de decisiones?

En las negociaciones, los patrones de participación sugieren que las mujeres suelen ganar poder en espacios donde la toma de decisiones no se considera tan fundamental o en donde los países priorizan la participación de personas delegadas a nivel ministerial. En la Conferencia sobre el Cambio Climático en Bonn, una pequeña reunión intersesional de la CMNUCC, hubo una proporción de mujeres significativamente mayor que en las reuniones de la COP de ese mismo año. El número de mujeres ejerciendo como Representantes de Delegaciones siempre es menor en la COP que en las reuniones intersesionales, no obstante el año.

FIGURA 2

Porcentaje de mujeres como Representantes de Delegaciones



Se observaron mayores índices de participación de mujeres durante el COVID-19, cuando la sesión Intersesional en Bonn se llevó a cabo de manera virtual. Este pico en participación puede indicar un mayor interés por parte de las mujeres en tener un seguimiento de la CMNUCC, mientras que las Partes, al momento de distribuir los recursos para las personas delegadas, eligen respaldar el viaje de más delegados hombres. Las Reuniones Intersesionales son espacios más pequeños que se enfocan en las negociaciones técnicas (1785 personas delegadas de las Partes en 2022), mientras que la COP es una conferencia que aún continúa creciendo de forma sostenida, de hecho, la COP27 fue la más grande hasta el momento con 11953 personas delegadas de las Partes.

Dentro de los órganos constituidos de la CMNUCC, la temática de la que se ocupa cada órgano parece ser una variable clave. Esto es así porque en áreas como en la adaptación los índices de participación

son altos y consistentes, mientras que en órganos que se ocupan de áreas como tecnología, mitigación y financiamiento sigue habiendo cantidades significativamente bajas, como las que ya se mencionaron anteriormente que son el TEC y la Junta Ejecutiva del MDL en donde en ambos hay un 10 % de participación de las mujeres y un 35 % en el Comité Permanente de Finanzas. Las tendencias observadas sugieren que esta discrepancia se relaciona con la presunción narrativa de que las mujeres y las problemáticas de género solo se relacionan con el sustento y la resiliencia, lo cual resultaría en que las problemáticas de género fuesen aún más prevalentes en políticas relativas a adaptación y desarrollo de capacidades, así como indica la necesidad de las Partes de identificar y nombrar mujeres expertas en cada campo de trabajo climático. Los órganos con la mayor participación de mujeres en 2022 fueron el Comité de Adaptación (81 %), el Grupo de Trabajo Facilitador (64 %), y el Comité de París para el Desarrollo de Capacidades (58 %)⁴.

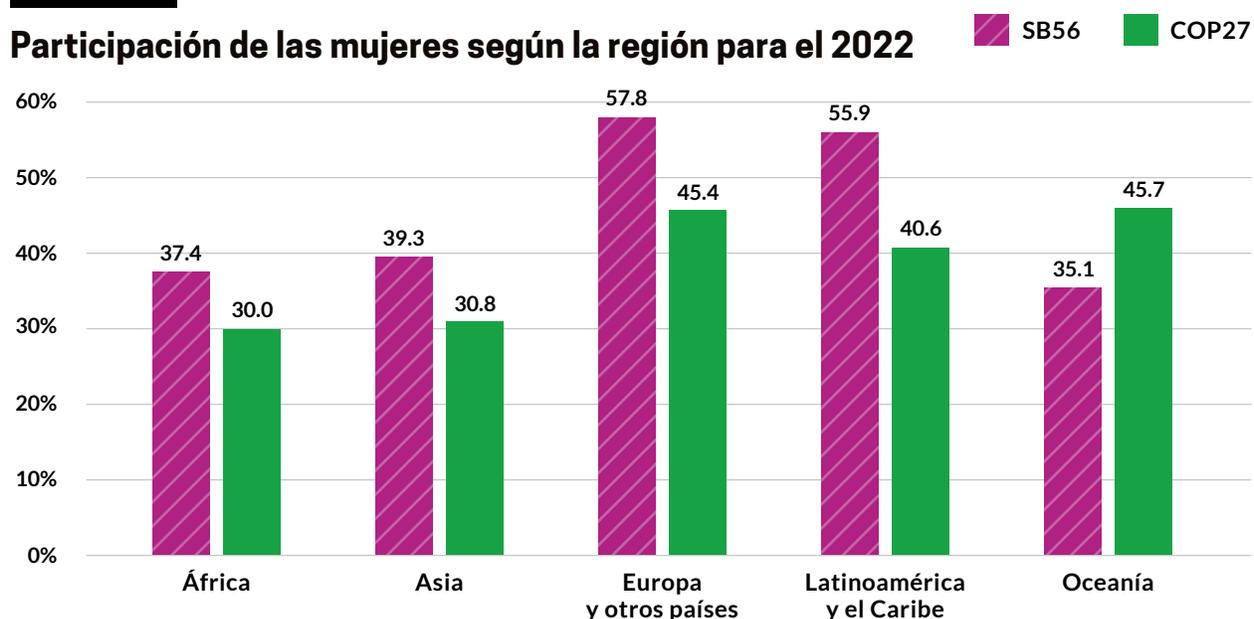
4 ¿Cómo varía la participación de las mujeres según la región?

La CMNUCC se compone por 198 Partes y las historias individuales de cada Parte sobre el balance de género varían ampliamente, tanto en la aplicación o como en el [sitio web](#) del GCT se puede ver el historial de cada Parte. Cuando se observa la participación de las mujeres según su área geográfica, se considera que puede haber un gran impacto en las diferencias entre la participación de los hombres y de las mujeres debido a las desigualdades existentes con respecto a recursos, diferencias de poder regional y problemáticas históricas relacionadas con la representación.

África y Asia suelen tener una menor participación de mujeres (con un 30 % y 31 % respectivamente para la COP27), mientras que en Europa y otros países⁵, Latinoamérica y el Caribe, y Oceanía suelen tener índices de participación más altos (con un 45 %, 41 % y 46 % respectivamente para la COP27)

FIGURA 3

Participación de las mujeres según la región para el 2022



⁴ Composición por sexos y avances en la aplicación de la CMNUCC (FCCC/CP/2022/3).

⁵ Europa y otros países incluye las Subregiones de la ONU de Australia y Nueva Zelanda, Norteamérica (Canadá y Estados Unidos), Israel, y Türkiye.

Estas diferencias también se pueden observar cuando vemos la participación en los bloques de negociación de la CMNUCC. Países como los que se incluyen dentro del Grupo Africano, los Países menos desarrollados (PMD) y los de la OPEP por lo general tienen un menor índice de representación de las mujeres en las delegaciones nacionales en la COP27. Por ejemplo, solo 3 de las 44 delegaciones nacionales de los PMD lograron un balance de género.

5

¿Cómo se conecta la participación de las mujeres con el liderazgo de las mujeres en la CMNUCC?

La participación plena, igualitaria, y significativa de las mujeres requiere no solo lograr el balance de género entre las delegaciones, sino también garantizar que las mujeres tengan el mismo lugar de poder en cualquier negociación climática, inclusive como líderes. Sin embargo, las mujeres tienen menos probabilidades de tener puestos de poder que de participar en cualquier delegación u órgano.

Por ejemplo, en la COP27, el 20 % de las personas Representantes de las Delegaciones eran mujeres. Si bien, de nuevo, fue un porcentaje que mejoró con respecto a la COP26 (13 %), esta proporción era menos que la de la COP23, COP24 y la COP25. Históricamente, los presidentes de las COP han sido hombres, ya que solo cuatro mujeres hasta el momento han ejercido como presidentas de la COP (15 %). De manera similar, nueve de los 17 órganos constituidos de las CMNUCC, del Protocolo de Kioto y del Acuerdo de París tienen al menos una mujer en la presidencia o vicepresidencia (52 %); tres de las 11 copresidencias (o los pares de presidencia y vicepresidencia) son todas mujeres; cinco son solo hombres; y tres son de género mixto.

La participación de las mujeres como delegadas de las Partes no significa que tendrán un espacio para compartir su experiencia y opiniones durante las negociaciones. Casos de estudio sobre el tiempo de intervención desglosado por sexo⁶ (en el que no se hizo un seguimiento consistente) revela que las mujeres generalmente, no siempre, tienen menos representación durante las negociaciones. Con respecto a los roles y los tiempos de intervención existen diferencias de género muy marcadas entre las distintas áreas de negociación (por ejemplo, financiamiento, género, tecnología, adaptación, etc.). Áreas como adaptación tiene índices consistentes de participación de mujeres, mientras que otras áreas continúan con índices de participación bajos, como tecnología (en donde las mujeres tienen un 27 % del tiempo de intervención y hubo 13 oradoras mujeres en comparación con los 17 oradores hombres de TEC) y la de financiación (en donde las mujeres tienen un 40 % del tiempo de intervención y hubo 11 oradoras mujeres en comparación con los 16 oradores hombres)⁷.

Si bien garantizar sus voces y mejorar el porcentaje de participación de mujeres puede mejorar las necesidades y soluciones específicas del género que se integran en las negociaciones climáticas, aumentar la representación y el liderazgo de las mujeres no es lo mismo que llevar a cabo acciones climáticas que sean transformativas con respecto al género. Ser mujer no garantiza tener experiencia en el nexo que existe entre género y clima. Las dimensiones determinadas por el género del cambio climático deberían considerarse a lo largo de los sectores y de manera interseccional, en conjunto con la guía de una persona experta en la materia. Solo si valoramos la participación y el liderazgo de las mujeres como así también la experiencia en género podremos crear soluciones climáticas comprensivas e inclusivas que desafíen las estructuras actuales de poder y promuevan la igualdad de género.

⁶ Composición por sexos y avances en la aplicación de la CMNUCC (FCCC/CP/2022/3).

⁷ Composición por sexos y avances en la aplicación de la CMNUCC (FCCC/CP/2022/3).

Recomendaciones:

Las estadísticas de este informe sobre la actual falta de participación de las mujeres en las CMNUCC y la falta de progreso con respecto a una participación plena, igualitaria y significativa de mujeres son útiles solo para sentar las bases y catalizar acciones concretas. Las Partes no pueden asumir que esta disparidad simplemente se solucionará sola con el pasar del tiempo. La mayoría de las Partes deben hacerse responsables del compromiso que tomaron de priorizar la participación de las mujeres, compromiso que asumen a menudo todas las Partes con las decisiones que toman dentro de la CMNUCC. Al ritmo actual, para el 2042 no se logrará el balance de género en las delegaciones de las Partes para la COP, y, debido a las fluctuaciones, tampoco hay un futuro cercano en donde la representación de las Delegaciones en la COP alcance un balance de género.

Para acelerar el progreso, las Partes deben enfocarse en la participación de las mujeres en sus delegaciones y en cualquier mención a los órganos constituidos:

- 1. Las partes deben activamente integrar a mujeres delegadas a sus delegaciones.** Las Partes con delegaciones que han alcanzado el balance de género deben compartir sus experiencias y abogar que otras Partes hagan lo mismo, para seguir así sentando firmes bases sobre la correlación entre combatir el cambio climático y el cumplimiento con la igualdad de género.
- 2. Las Partes deben examinar de manera crítica la composición de género de los puestos que tienen a cargo la toma de decisiones y los equipos de liderazgo** dentro de los ministerios, departamento o unidades claves para contribuir a las negociaciones y la implementación de la CMNUCC. Al implementar estas consideraciones con perspectiva de género y luchar por un balance de género en las estrategias de desarrollo profesional o en los programas de tutoría o de capacitación, el equilibrio de género de estas unidades puede mejorar e incluso se puede terminar replicando en las delegaciones.
- 3. Las Partes deben brindar caminos transparentes para el desarrollo profesional y ofrecer oportunidades de liderazgo en las negociaciones,** desde apoyar la planificación de sucesión de la Representación de las Delegaciones, hasta garantizar que se les permita a las mujeres asumir estos roles. También deben ayudar a construir pericia temática y apoyar a las mujeres como coordinadoras temáticas, así como nominar y apoyar a las mujeres para que asuman puestos de tutoría y presidencia dentro de los órganos constituidos.
- 4. Las Partes deben garantizar la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres como delegadas mediante el desarrollo activo de capacidades,** de la gestión del conocimiento, y de habilidades diplomáticas y comunicativas para las respectivas áreas de negociación, particularmente las áreas de negociación que históricamente fueron dominadas por figuras masculinas.

Actualmente, debido a que las delegaciones continúan creciendo en cuanto a tamaño, hay una gran oportunidad de reflexionar sobre lo que eso debería significar para la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres en todos los aspectos de las negociaciones.