

# FINANCIAMIENTO DE LA MITIGACIÓN

Exposición de las brechas de género en el financiamiento de la mitigación del cambio climático y soluciones propuestas



# Descripción

## La relevancia de las cuestiones de género

no es bien comprendida por muchos profesionales implicados en las inversiones relativas a la mitigación del cambio climático y los mecanismos de financiamiento. Los enfoques imperantes en materia de reducción de emisiones han priorizado las medidas científicas y tecnológicas, a menudo a expensas de las consideraciones sociales y de comportamiento. Hasta el momento, la mayoría de los fondos y los proyectos de mitigación han apoyado programas a gran escala relativos a la infraestructura energética y a la eficiencia industrial, que suelen verse como proyectos de mitigación con poca vinculación con la igualdad de género u otras cuestiones sociales.

Sin embargo, la aceptación pública de las transiciones hacia los bajos niveles de emisiones en los sectores críticos de la energía, el transporte y la agricultura requieren la participación de una gran cantidad de personas, tanto hombres como mujeres. Por lo tanto, la integración de cuestiones de igualdad de género en la ejecución y los beneficios de los proyectos puede mejorar su eficacia y viabilidad.

**En demasiadas ocasiones, no se toman en cuenta las preocupaciones de las mujeres** en los debates sobre la mitigación del cambio climático debido a las injusticias sociales y políticas vigentes. Si se considera a las mujeres en modo alguno, puede ser más como víctimas que como líderes y participantes activas en las soluciones. No obstante, las mujeres pueden ser importantes agentes, actores y factores de contribución y de cambio en las iniciativas de cambio climático, especialmente si participan activamente en la planificación, la implementación y la toma de decisiones.

En respuesta a las críticas de quienes toman las decisiones asumiendo una perspectiva “neutra en términos de género”, se ha prestado mayor atención a la igualdad de género en estas iniciativas en los últimos tiempos. En la actualidad, las decisiones sensibles al género en el contexto de la política climática internacional exigen la consideración del género en los principios rectores, las misiones y/o los criterios de gobernanza de los mecanismos financieros y tecnológicos, y el marco de adaptación; estas decisiones y otras han comenzado a demostrar el papel transversal del género en todos los aspectos del cambio climático. Más recientemente, los gobiernos adoptaron una nueva decisión sobre el equilibrio entre los géneros, con el objetivo de promover la participación de las mujeres en las actividades climáticas, concibiendo esto como un paso clave hacia la igualdad de género.

**De cara al futuro**, es importante documentar los beneficios de prestar atención al género en el diseño y la implementación de iniciativas eficaces de reducción de emisiones que cuenten con financiamiento tanto público como privado. Es de suma importancia poner esta información a disposición de los tomadores de decisiones financieras que puedan tener poca experiencia en considerar la relevancia de los factores de equidad social en las decisiones de inversión.

## INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS MECANISMOS FINANCIEROS

Algunas instituciones de financiamiento climático, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), ya han incorporado principios de igualdad de género en sus directrices y metodologías para los proyectos sobre el cambio climático. La Política del FMAM sobre Integración de las Cuestiones de Género reconoce que la promoción de la igualdad de género mejora los resultados de los proyectos en términos de ventajas ambientales a nivel mundial, así como de inclusión social.

La CMNUCC también ha comenzado a hacer hincapié en la importancia de la igualdad de género en su Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL), en particular en una metodología que permite la suma de proyectos a pequeña escala que pueden ayudar a satisfacer las necesidades de las mujeres respecto de los servicios energéticos (por ejemplo, a través de mejoras en las tecnologías en los hogares basadas en la biomasa, el biogás, la energía solar y los sistemas de electricidad fuera de la red) y lograr, al mismo tiempo, reducciones significativas de emisiones de gases de efecto invernadero.

## Es posible aprender lecciones sobre la incorporación de la perspectiva de género a partir de las experiencias de los proyectos del FMAM y MDL estudiados:

- Dicha integración en todo el proyecto es esencial para el éxito de la iniciativa: los resultados son más eficaces cuando las cuestiones de género se incorporan desde el principio.
- El desglose social de datos —recopilados de forma intencional durante todo el ciclo de proyecto— permite la realización de proyectos más eficaces: la recolección de datos y el establecimiento de objetivos e indicadores centrados en el género de manera sistemática ayudan a analizar correctamente y demostrar los impactos que se generan al prestar atención a la igualdad de género en la mitigación del cambio climático.
- Los beneficios económicos y sociales tanto para hombres como mujeres ayudan a garantizar el apoyo a nivel nacional y comunitario para las actividades y a asegurar su viabilidad a largo plazo.
- La integración de las cuestiones de igualdad de género incide en la eficacia y el impacto del proyecto, por ejemplo, mejorando los resultados de los proyectos a gran escala de transporte y de infraestructura de red eléctrica, así como las iniciativas de pequeña escala fuera de la red.
- Las políticas gubernamentales e institucionales sensibles al género son factores fundamentales en la formulación de medidas e inversiones de mitigación del cambio climático más inclusivas.
- Muchos gobiernos, donantes e instituciones necesitan orientación sobre cómo incorporar las consideraciones de género en formas que den lugar a proyectos más eficaces e inclusivos, en los cuales los beneficios se compartan equitativamente.

## Los siguientes son ejemplos de herramientas que ya se han desarrollado:

- el Plan de Acción de Género para los Proyectos de Energía de ENERGIA;
- el Estándar de Carbono de las Mujeres de WOCAN;
- la Lista de Verificación para la Integración del Género en los Estándares Sociales y Ambientales para REDD+ de WEDO;
- el Índice de Medio Ambiente y Género de la UICN.

Estos tipos de herramientas pueden adaptarse a diferentes países, contextos y proyectos y pueden ser fácilmente empleados por los desarrolladores y profesionales de proyectos.

**Los tres casos de estudio** aquí presentados demuestran algunas lecciones y constituyen importantes ejemplos para los tomadores de decisiones a medida que se realizan nuevos esfuerzos para integrar las consideraciones de género en el financiamiento y en los proyectos públicos y privados en materia de mitigación del cambio climático.



## INTRODUCCIÓN DE BIOGÁS PARA LA COCINA Y EL ALUMBRADO EN EL ÁMBITO RURAL

El Programa de Apoyo al Biogás (BPS) de Nepal, ahora un proyecto MDL, fue iniciado en 1992 por el Gobierno de Nepal y el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) con el fin de promover biogás producido a nivel local para la cocina y el alumbrado en las zonas rurales. La sustitución de la leña y los residuos agrícolas, utilizados actualmente como combustibles, por el uso biogás tenía por objeto apoyar la mejora de los servicios energéticos, reducir la deforestación y la degradación de la tierra y disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

Con apoyo adicional a lo largo de los años, el BSP logró ampliar su distribución de estufas y sistemas de biogás y desarrollar las capacidades de las empresas del sector privado para gestionar las instalaciones y los servicios de posventa. En el año 2005, se lo registró como un Programa de Actividades del MDL, con el objetivo de instalar 200.000 sistemas de biogás.

## IMPORTANCIA PARA LA MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Las actividades del BSP registradas en el marco del MDL reducen los GEI evitando la combustión de biomasa no renovable (leña, estiércol y residuos agrícolas). La estimación de reducciones de emisiones previstas con este programa fue de casi 2 millones de toneladas a lo largo del período de 21 años del proyecto (cerca de 50.000 toneladas de equivalentes de CO<sub>2</sub> por año).

## CONSIDERACIONES DE GÉNERO

Dado que las mujeres son las principales responsables de los suministros de combustible y la cocina en el ámbito doméstico, se benefician del BSP de manera significativa, especialmente con el ahorro de tiempo (debido a una menor recolección de leña), la reducción de la carga de trabajo y la mejora de los servicios energéticos. Esto les brindó a las mujeres más oportunidades de generar ingresos y aumentar sus aportaciones económicas a la familia.

Por lo general, resulta difícil introducir cambios en el uso de combustibles y tecnologías, puesto que la cocina implica importantes tradiciones culturales. El análisis de las cuestiones socioeconómicas relacionadas con la aceptación de los sistemas por parte de las mujeres se consideró importante para el éxito del programa en la reducción de la deforestación y de los GEI. Las mujeres juegan un papel importante en la promoción y comercialización de sistemas de biogás, incluso por tener la capacidad de convencer a otras mujeres de que se trata de una buena inversión.

En 2009, la red de ENERGIA apoyó una evaluación de género del BSP, que identificó brechas de género y recomendó medidas destinadas a aumentar la participación de las mujeres y sus contribuciones al éxito del BSP, incluyendo objetivos relativos a la propiedad de los sistemas de biogás por parte de las mujeres y capacitaciones específicamente dirigidas a las mujeres. Un análisis de los resultados de la incorporación de la perspectiva de género en el BSP realizado en 2011 indicó que el 23% de los sistemas de biogás eran propiedad de las mujeres y que el 30% de las cooperativas para financiar los sistemas de biogás estaban encabezadas por mujeres. Asimismo, las mujeres dirigían empresas de construcción de biogás y ofrecían servicios de posventa.

Al incorporar indicadores sensibles al género en las encuestas anuales a usuarios, se destacaron las diferencias en las responsabilidades y los papeles basados en el género, lo cual dio como resultado una mayor conciencia sobre los beneficios de la inclusión de más mujeres.

## RECOMENDACIONES

Aún existe un amplio margen de crecimiento en cuanto a la mejora de la eficacia del BSP mediante una mayor igualdad de género en el sector del biogás en Nepal. Como sugiere ENERGIA, pueden introducirse mejoras a través de los siguientes factores:

1. **Promoción:** actividades, agentes y materiales específicamente dirigidos a usuarios tanto masculinos como femeninos.
2. **Apacitación:** brindada en momentos y lugares adecuados a las necesidades y horarios de las mujeres.
3. **Servicios de extensión:** empleo de agentes mujeres para llegar a usuarias mujeres.
4. **Financiamiento:** estudio de medios alternativos de financiamiento para permitir a las mujeres acceder con facilidad a los servicios financieros.
5. **Investigación y desarrollo:** incorporación de las mujeres en el diseño de productos y pruebas de campo de los nuevos diseños.



## PROYECTO DE ELECTRIFICACIÓN RURAL

Mali es un país menos adelantado cuya población se dedica, en su mayoría, a la agricultura en pequeña escala en zonas rurales. La principal fuente de combustible en Mali es la biomasa, pero los bosques se están degradando, y no hay suficiente madera para satisfacer las crecientes necesidades energéticas.

Con el apoyo del Banco Mundial, el Gobierno de Mali inició el Proyecto de Energía Doméstica y Acceso Rural Universal (HEURA) en el año 2003 con el objetivo general de reducir la pobreza y promover el crecimiento económico. En el marco del proyecto, se creó un organismo de servicios de energía rural (AMADER) y un fondo de energía rural (REF) para abordar los obstáculos técnicos y financieros que afectan a las empresas de servicios energéticos descentralizadas y para atraer a los inversores. Como el proyecto eliminó las barreras a la adopción de tecnologías de energía renovable que reducen los GEI, también recibió fondos del FMAM.

Entre los años 2003 y 2012, la iniciativa suministró energía renovable a más de 75.000 hogares y 1300 instituciones. La tasa de acceso a la electricidad rural de Mali aumentó de 1% en el 2000 a 17% en el 2012. El proyecto también tuvo como resultado la creación de 735 empleos permanentes y de 1689 empleos temporales. Los nuevos servicios energéticos apoyaron los talleres de sastrería, hielo y soldadura; panaderías y elaboración de alimentos, cibercafés y puntos de recarga telefónica. Asimismo, el proyecto contribuyó a ampliar el horario de las empresas existentes.

## IMPORTANCIA PARA LA MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

En la actualidad, Mali no produce grandes cantidades de emisiones de GEI debido a sus bajos niveles de desarrollo económico; la mayor parte de sus emisiones se producen a partir de la quema de madera y carbón. No obstante, existe potencial para aumentar la adopción de tecnologías de energía renovable que sustenten una vía de desarrollo bajo en carbono.

En el año 2010 se eligió a Mali como uno de los países piloto del Programa de Ampliación de la Energía Renovable en Países de Ingreso Bajo (SREP) del Banco Mundial. Mali emplea dichos fondos para seguir ampliando la utilización de la tecnología de energía renovable clave, centrándose en la producción de electricidad y en los usos de energía productiva. Gracias al apoyo del SREP, el Gobierno de Mali prevé, para el año 2015, lograr una tasa de electrificación rural del 55%, con una contribución del 10% de las energías renovables a la matriz energética del país.

## CONSIDERACIONES DE GÉNERO

En 2011, se llevó a cabo una evaluación de género en el marco del proyecto, la cual reveló que había un gran potencial para aumentar los beneficios económicos de la iniciativa mediante la promoción de un mayor uso de la electricidad en las empresas de las mujeres.

La evaluación incluyó consultas en 12 comunidades que participaban en el proyecto y la recopilación de 200 encuestas de hogares relativas a diferencias de género en el acceso a la energía, las actividades domésticas y el control de los servicios energéticos. Los resultados demostraron que menos mujeres que hombres hicieron uso de la electricidad para el desarrollo empresarial.

En la evaluación, se recomendó que HEURA fomentara una participación más directa de las mujeres en los programas de electrificación, garantizando que tanto mujeres como hombres participaran en el diseño y la implementación de proyectos y tuvieran acceso a las tecnologías y los servicios de crédito.

En respuesta a las recomendaciones de la evaluación de género, AMADER elaboró un plan de acción de género y energía, se asoció con ONU Mujeres para desarrollar formas de promoción de las empresas generadoras de ingresos para las mujeres y designó un punto focal de género oficial responsable de asegurar que la igualdad de género estuviera integrada en sus proyectos.

La incorporación de la perspectiva de género adoptada por AMADER se extendió a las actividades de desarrollo con bajas emisiones de carbono en el marco del SREP.

## RECOMENDACIONES

1. **El fomento de la participación** de las mujeres en actividades que contribuyen al desarrollo con bajas emisiones de carbono en las comunidades aumenta su éxito, por ejemplo, por medio de una mayor aceptación del público y aprovechamiento de tecnologías de energía renovable.
2. **La argumentación** relativa a la perspectiva de género —es decir, que su incorporación optimiza los éxitos del proyecto— dio lugar a la adopción de medidas encaminadas a institucionalizar y mantener unos cambios sistemáticos, como la recopilación de datos coherentes y la realización de investigaciones, evaluaciones y análisis que integren las cuestiones sociales, económicas y ambientales.



## SISTEMA DE TRÁNSITO RÁPIDO EN BOGOTÁ

En Bogotá, Colombia, el caótico sistema de transporte masivo, que consta de miles de minibuses que funcionan de manera independiente y descoordinada, llevaba a la congestión del tráfico, largos tiempos de desplazamiento, altos niveles de contaminación atmosférica y accidentes frecuentes. Como la ciudad no podía hacer frente a un sistema de metro, estableció, en cambio, un Buses de Tránsito Rápido. El sistema de transporte rápido TransMilenio se inició en el año 2000, con la introducción de líneas de autobús interconectadas, carriles destinados a autobuses de gran tamaño y estaciones elevadas para la entrada y salida de pasajeros de manera rápida y eficiente. La mejora del sistema de transporte masivo de la ciudad redujo el uso de vehículos privados y, por consiguiente, de las emisiones de GEI. En 2006, se registró a la iniciativa como el primer proyecto de transporte del MDL.

El sistema es una asociación público-privada: la ciudad asume la responsabilidad de construir las nuevas estaciones de autobuses, carriles y terminales, mientras que las empresas privadas invierten en autobuses grandes de bajo consumo de combustible, concesiones y la gestión de las operaciones.

El nuevo sistema mejoró notablemente la calidad de vida general de los residentes de la ciudad. Los pasajeros ahorran, en promedio, 223 horas de tiempo de viaje al año, con menores niveles de contaminación atmosférica y de accidentes de tráfico.

El proyecto también apoyó nuevas posibilidades de trabajo, generando cerca de 40.000 empleos directos y 50.000 indirectos.

## IMPORTANCIA PARA LA MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

El sistema de transporte masivo de Bogotá reduce los GEI ofreciendo alternativas al viaje en automóviles privados y minibuses, y disminuye la congestión del tráfico. Entre los años 2001 y 2008, las emisiones de CO<sub>2</sub> bajaron más de 1,6 millones de toneladas. En 2012 se preveía que las reducciones de emisiones llegaran a casi 250.000 toneladas por año, con un total estimado en más de 5 millones de toneladas de equivalentes de CO<sub>2</sub> para fines del período de funcionamiento de 21 años. Se espera que los ingresos derivados de la venta de reducciones certificadas de emisiones (CER) alcance entre USD 5 y 33 millones durante el primer período, con un aumento considerable derivado de la expansión del sistema. Esto representará una parte sustancial del financiamiento necesario para la construcción de infraestructura adicional.

## CONSIDERACIONES DE GÉNERO

Para atraer nuevos pasajeros, se prestó atención a las diferenciaciones de género, incluyendo la designación de asientos para mujeres y niños y la utilización de puertas separadas para embarazadas y otros pasajeros vulnerables. Las mujeres están preocupadas por la seguridad en particular, y en el año 2009 UNIFEM (en la actualidad, ONU Mujeres) apoyó una campaña para reducir el acoso sexual en los autobuses llenos. Posteriormente, ONU Mujeres recomendó varias estrategias para abordar las preocupaciones de seguridad de las mujeres. En general, al prestar atención a las consideraciones diferenciadas por género, se maximizaron la cantidad de pasajeros y el uso del sistema y se contribuyó, así, al éxito de TransMilenio. Hoy en día, otros países lo ven como un modelo replicable.

Asimismo, el sistema creó oportunidades de empleo directo e indirecto, que apoyaron el desarrollo económico y social. En un esfuerzo para equilibrar el predominio de los hombres en la fuerza de trabajo, el sistema priorizó el empleo de trabajadores de diversos grupos, incluso madres solteras. Como resultado, las mujeres representan el 24% de la fuerza de trabajo total. Si se consideran otras actividades, como la recaudación de tarifas y el lavado de autobuses, las mujeres abarcan el 70% de la mano de obra.

## RECOMENDACIONES

1. **La inclusión de intereses diferenciados por género** en el diseño de los sistemas de tránsito ayuda a maximizar la cantidad de pasajeros y la satisfacción del cliente.
2. **Los funcionarios públicos, los inversores y otros interesados deben conocer** los beneficios prácticos, económicos, sociales y ambientales que se obtienen al integrar las cuestiones de género en los proyectos de transporte, los procesos de planificación y la toma de decisiones.
3. **Dado que otras ciudades consideran replicar el sistema TransMilenio**, existen oportunidades para aplicar medidas sensibles al género desde el inicio con el fin de maximizar las reducciones de emisiones, así como los beneficios de desarrollo.

# Conclusiones

Conforme aumenta la comprensión de la importancia de las cuestiones de género para la eficacia de los proyectos de mitigación climática, así también crece la demanda de métodos más sofisticados para incorporar la igualdad de género de manera integral y efectiva. Los hallazgos de estos tres estudios de caso ofrecen importantes lecciones y recomendaciones; asimismo, indican que son necesarias una metodología más rigurosa y una recolección de datos más sistemática para apoyar a los tomadores de decisiones sobre financiamiento climático en la integración de la igualdad de género en los proyectos de mitigación. A medida que algunas instituciones, como el FMAM y la CMNUCC, trabajan en la incorporación

de principios de igualdad de género en sus directrices y metodologías, se incrementan las solicitudes de herramientas para abordar las cuestiones de género en los procesos de planificación, implementación y evaluación de la mitigación del cambio climático a nivel internacional. Los gobiernos también han manifestado la necesidad de contar con mayor orientación respecto de cómo iniciar y maximizar las aportaciones de los enfoques sensibles al género en los proyectos relacionados con el clima. Es hora de intensificar los esfuerzos encaminados a satisfacer esta demanda a fin de asegurar que el financiamiento para la mitigación del cambio climático produzca resultados eficaces y sostenibles al invertir en la igualdad de género y darle prioridad.

## LECTURA COMPLEMENTARIA

Africa Regional Office (AFTEG) (2003). *Mali Household Energy and Universal Access Project* Project Appraisal Document.

Aguilar, Lorena et al. (2013). *Gender Review of the CIF, Version 11*, Global Gender Office of the International Union for the Conservation of Nature.

Bajgain, Sundar y Shakya, Indira (2005). *The Nepal Biogas Support Program: A Successful Model of Public Private Partnership for Rural Household Energy Supply*.

Banco Mundial (2013). *Implementation Completion and Results Report: Republic of Mali for a Household Energy and Universal Access Project*.

Biogas Sector Partnership–Nepal (2009). *Gender Mainstreaming in the Biogas Support Programme*.

CMNUCC (2011a). *Clean Development Mechanism PROJECT DESIGN DOCUMENT FORM (CDM-SSC-PDD) – Version 03 Biogas Support Program – Nepal Activity-3*.

CMNUCC (2012b). *CDM and Women*.

CMNUCC (2012c). *Clean Development Mechanism Project Design Document Form Nepal Biogas Support Program*.

CMNUCC (2012d). *Clean Development Mechanism Project Design Document Form BRT Bogotá, Colombia: TRANSMILENIO Phase II to IV*.

Dahal, C (2000). *Impact of Biogas on Household Activities in Rural Communities of Tanahun District, Nepal*.

East Consult (2004). *Biogas Users Survey, 2003/04: Final Report*, presentado al Alternative Energy Promotion Centre, Nepal.

ENERGIA (2012). *Building a Framework for Gender-responsive Energy Projects and Policies*.

Fondo para el Medio Ambiente Mundial (2013). *Mainstreaming Gender at the GEF*.

Gender Action, Oxfam y WEDO (2011). *Governing Climate Finance: What Will Work for Women*.

Karlsson, Gail y Ana Rojas (2013). *The Benefits of Gender Balance in Climate Change Mitigation Investments and Sustainable Energy Initiatives*, ENERGIA.

ONU Mujeres (2013). *Safe Public Transit for Women and Girls*.

ONU Mujeres (2012). *Optimize energy use and improve women's usage of energy services in Mali*.

PNUD (2012a). *Gender and climate finance*.

PNUD (2012b). *Bogota, Colombia Bus Rapid Transit Project- Transmilenio. Case Study (Transportation)*. PNUD, Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur.

Quesada, Aguilar (2013). *From research to action, leaf by leaf: getting gender right in the REDD+ social and environmental standards*. WEDO y Secretaría de REDD+ SES (mayo de 2013).

Schalatek, Liane (2012). *Climate Change Financing for Gender Equality & Women's Empowerment: Challenges and Opportunities*, Heinrich Böll Foundation.

Shakya, Indira (2011). *Gender Mainstreaming – The Biogas Program Nepal*, presentación de Presentación de PowerPoint realizada en la reunión de ENERGIA celebrada el 13 de diciembre de 2011. <http://www.energia.org/knowledge-centre/energia-international-conference/>

SNV – Netherlands Development Organization (2011). *Gender Mainstreaming in the Pakistan Domestic Biogas Program*.

Tamrakar, Nigma (2007). *Strategy on Gender Equity and Social Inclusion for Biogas Support Programme*.

UICN (2013). *Environment and Gender Index (EGI)*.

UNECE (2010). *BRT Bogota (Colombia): TransMilenio System*, Presentación de PowerPoint.

UNIFEM (2009). *Campaign to Prevent Harassment on Public Buses in Bogotá*.

WOCAN (2013). *Women's Carbon Standard*.