

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

Día de discusión general sobre los derechos de las mujeres y niñas indígenas

Participación efectiva, consulta y consentimiento de mujeres y niñas indígenas en el contexto de la transición energética

Junio 2021



The Global Initiative
for Economic, Social and Cultural Rights



I. Introducción

Esta presentación conjunta busca contribuir a la discusión general y aportar insumos para la elaboración de una *Recomendación General sobre los derechos de las mujeres y niñas indígenas* por parte del Comité sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). En particular, se enfatiza la necesidad de incorporar en una futura Recomendación General sobre el tema la problemática de la **participación efectiva, consulta y consentimiento en el contexto de la transición energética**.

Considerando que la CEDAW es un instrumento dinámico que tiene como finalidad que los derechos de las mujeres se traduzcan en progresos sustantivos y en políticas dirigidas a impulsar la igualdad de género, consideramos esencial que en el marco de las obligaciones de los Estados bajo la CEDAW se garantice que las medidas que se tomen por los Estados para lograr un futuro bajo en carbono, cuenten no solo con la participación real y efectiva de las mujeres y niñas indígenas, sino que también garanticen sus derechos.

II. Los derechos de las mujeres y niñas indígenas ante la crisis climática

- Las mujeres y niñas indígenas desarrollan un papel clave en la conservación de ecosistemas—de los bosques y fuentes de agua, que son cada vez más escasos— y son quienes menos contribuyen al cambio climático. No obstante, es uno de los grupos que se encuentra en mayor estado de riesgo y vulnerabilidad frente a la emergencia climática.
- Distintos mecanismos internacionales de derechos humanos han reconocido que la falta de medidas para prevenir las afectaciones a los derechos humanos causadas por el cambio climático pueden resultar en violaciones a las obligaciones internacionales de derechos humanos de los Estados.¹ El Comité CEDAW aprobó la Recomendación General n.º 37 en 2018 sobre las dimensiones de la reducción del riesgo de catástrofes relacionadas con el género en el contexto del cambio climático y ha incrementado gradualmente su atención al cambio climático en sus evaluaciones a los Estados parte.² Por lo tanto, se reconoce que adoptar medidas inmediatas para limitar la proliferación de combustibles fósiles y reducir los gases de efecto invernadero es crucial para proteger, respetar y realizar los derechos humanos de las mujeres, especialmente de aquellas en condiciones estructurales de marginación, como son las mujeres y niñas indígenas.
- No obstante, si dichas medidas de mitigación y adaptación climática no se llevan a cabo con incorporando una perspectiva de género interseccional, con la participación y en consulta con los pueblos y comunidades indígenas, la transición a economías bajas en carbono también corre el riesgo de exacerbar las desigualdades y contribuir a la vulneración de los

¹ Joint Statement on "Human Rights and Climate Change", Five UN human rights treaty bodies issue a joint statement on human rights and climate change. (16 September 2019), disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998>

² Women's Rights Obligations of States in the Context of Climate Change: Synthesis of Statements on Climate Change by the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (2020 Update), Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights and CIEL, (2020), pag. 3 disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/5a6e0958f6576ebde0e78c18/t/5e839a444722c249d28b9dde/1585683013609/CEDAW.pdf>

derechos a libre determinación, tierra y territorio y participación de las comunidades indígenas, con un efecto desproporcionado en mujeres y niñas.

- En ese marco el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas expresó su preocupación por los crecientes efectos negativos de la emergencia climática y por las medidas de mitigación y adaptación implementados, como la construcción de infraestructura de energía renovable (presas hidroeléctricas, centrales nucleares, biocombustible, plantas geotérmicas y eólicas), que se están construyendo a gran escala en los territorios indígenas sin su participación o consentimiento.³
- Por ello, es fundamental que los Estados establezcan mecanismos efectivos de participación y consulta para garantizar los derechos las mujeres y niñas indígenas en los esfuerzos por combatir la emergencia climática.⁴

III. Transición energética justa y con perspectiva de género

- La transición de energías fósiles a energía renovable es central en cualquier estrategia efectiva para responder a la emergencia climática. De acuerdo con estimaciones científicas, aproximadamente 72% de las emisiones de gases de efecto invernadero causantes del cambio climático provienen de la quema de combustibles fósiles.⁵ Por ello, la diversificación de la matriz energética mediante energías renovables se reconoce como la medida de mitigación más importante para frenar el cambio climático.
- Sin embargo, la transición a energía renovables no puede considerarse como una simple transformación para pasar de una forma de energía a otra, sino que debe tomarse como una gran oportunidad para disminuir la reproducción de prácticas extractivistas y transformar al sector energético que históricamente ha ignorado las habilidades y necesidades de las comunidades indígenas, especialmente de las mujeres y niñas, y que ha resultado en la desigualdad en el acceso y control de la energía, con una imagen feminizada de la pobreza energética y una visión dominante de los hombres en la política energética.⁶
- El modelo extractivista de energía ha fallado sobre todo en incluir a las mujeres indígenas en los procesos de consulta y participación sobre el uso de las tierras y territorios de la comunidad y sus recursos, ignorando su perspectiva y necesidades en los acuerdos, planes de reasentamiento y beneficios para la comunidad local.

³Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe sobre el 13° periodo de sesiones (13 al 23 de mayo de 2014), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, Suplemento núm.23, /2014/43-E/C.19/2014/11, para. 20, disponible en: <https://undocs.org/es/E/C.19/2014/11>

⁴ Mujeres Indígenas, Derechos Humanos y Acceso a la Justicia (2015), https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2016/relator%C3%ADa%20mujeres_ind%C3%ADgenas.pdf?la=es&vs=4753

⁵ Centre for Climate and Energy Solutions, Global Emissions (2019), disponible en: <https://www.c2es.org/content/international-emissions/>

⁶ Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights and FES-Geneva, Renewable Energy and Gender Justice: Briefing Paper, (2020), pag. 2, disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/5a6e0958f6576ebde0e78c18/t/5fdc89224ef20e41a29d3390/1608288572840/2020-Briefing-paper-renewable-energy-and-gender-justice.pdf>

- La transición ofrece la oportunidad de tratar el problema de desigualdad del actual modelo energético e incorporar los principios de igualdad y justicia en el diseño de los nuevos sistemas, garantizando el fomento de la igualdad de género desde una perspectiva interseccional. Como explicó el Relator especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, las acciones para la transición a la energía renovable ofrecen un "triple dividendo" al reducir las emisiones, promover sociedades más biodiversas y abordar la pobreza y la desigualdad.⁷ Este es el caso de las mujeres indígenas que están subrepresentadas en el sector energético y en los procesos de toma de decisión y que están sobrerrepresentadas en los índices de pobreza energética.

En ese sentido, consideramos que la futura Recomendación General debe orientar a los Estados parte de la Convención sobre las siguientes obligaciones relativas a los derechos de las mujeres y niñas indígenas:

a. Consulta previa, libre e informada

- El Convenio 169 de la OIT y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas consagran el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas. El Convenio 169, además, establece que dichos procesos deben llevarse a cabo sin obstáculos ni discriminación y prestando atención a los derechos y necesidades especiales de las mujeres e indígenas.⁸
- Pese al reconocimiento de este derecho a nivel internacional, en el marco de la transición energética, frecuentemente se busca la rápida implementación de proyectos de energía renovable a gran escala sin el consentimiento de los pueblos indígenas. Estos proyectos han resultado en el desplazamiento de comunidades, el cercamiento de tierras y territorios, así como de sitios de significación cultural y espiritual, limitación de acceso a recursos naturales esenciales y ha fomentado los conflictos sociales, así como la erosión de sus derechos económicos, sociales y culturales.⁹
- En las ocasiones en las que se busca consultar a los pueblos indígenas, las mujeres indígenas suelen enfrentar barreras estructurales que limitan su participación en los procesos de consulta. La falta de políticas de género que brinden información adecuada e impulsen la participación de las mujeres en los procesos de consulta lleva a la exclusión sistemática y la falta de representación de las mujeres indígenas en espacios vitales de toma de decisión.¹⁰
- Debido a los impactos de los roles tradicionales de género, se espera que las mujeres se queden en casa a realizar las labores de cuidado. Esto limita sus posibilidades de ser agentes

⁷ De Schutter, Informe del Relator Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos, La "transición justa" en la recuperación económica: la erradicación de la pobreza dentro de los límites planetarios, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/75/181/Rev.1, (2020), para.20, disponible en: <https://www.undocs.org/es/A/75/181/REV.1>

⁸ Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio (N. 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 27 Junio 1989, C169, artículos 3 y 21 (2), disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

⁹ May Thazin Aung, A just transition to renewables must recognize the rights of Indigenous Peoples, Stockholm Environment Insititute, disponible en: <https://www.sei.org/perspectives/a-just-transition-to-renewables-must-recognize-the-rights-of-indigenous-peoples/>

¹⁰ AIDA, Mujeres mayas por la defensa de sus ríos: enfrentando a las represas y al financiamiento del Grupo BID (2019), disponible en: <https://app.box.com/s/zk2yeea9yhl7osr6cb0up41wlvvm1v5t1>

activas en los procesos de consulta. Asimismo, pocas veces se les consulta sobre impactos específicos a sus derechos, como la afectación a los recursos que ellas mayormente utilizan o a los espacios a los que frecuentemente acuden. Más aún, tampoco se les consulta sobre propuestas específicas frente a la vulneración de sus derechos colectivos.

- Por ejemplo, en el caso de la comunidad de Unión Hidalgo en Oaxaca, México, la comunidad no ha sido debidamente consultada acerca del proyecto promovido por la empresa *Electricité de France*, que consiste en la construcción del Parque Eólico “Gunná Sicarú”. Particularmente, las mujeres indígenas han sido ampliamente rezagadas representando solo 5% del total de participación.

b. Participación y representación en los proyectos y en los procesos de toma de decisión de la transición energética

- El derecho de las mujeres a participar plenamente en la vida pública y política a nivel local e internacional está consagrado en diversos instrumentos jurídicos internacionales, como los artículos 7, 8 y 14 de la CEDAW. Asegurar el acceso a información necesaria, atender las barreras que limitan la representación de las mujeres en procesos de toma de decisión y crear mecanismos de participación, vinculación y diálogo efectivos son medidas fundamentales para asegurar que los derechos de las mujeres indígenas se garanticen en todos los contextos, incluido el de la transición energética.
- Más allá de la consulta sobre proyectos energéticos, los Estados deben proponer escenarios de participación culturalmente adecuados que permitan a las mujeres indígenas ser parte integral de la definición de políticas públicas, marcos jurídicos y desarrollo de proyectos de energía, desde las fases de diseño hasta su implementación y monitoreo.
- Las mujeres y niñas indígenas juegan un papel fundamental en el manejo y provisión de recursos energéticos y conocimientos tradicionales, por lo que su voz y activa participación en la transición a energías limpias es vital para lograr frenar el cambio climático y redefinir los modelos de provisión y distribución energética.

c. Derechos a la tierra, territorio y recursos naturales

- En los escenarios rurales, las mujeres representan entre el 70% y el 80% de los pequeños agricultores del mundo y son las principales responsables de proporcionar cuidados, alimentos y agua a sus familias.¹¹ Por ello, la pérdida de acceso y control sobre la tierra por megaproyectos de energía renovable es frecuentemente causa de la vulneración a los derechos de las mujeres indígenas a la alimentación, su autonomía económica, y realización de sus actividades tradicionales. Asimismo, resultan en una pérdida de la biodiversidad, la calidad de vida y de sus medios de subsistencia.
- Frecuentemente los medios de compensación por la utilización o compra de sus tierras suele ser insuficientes y benefician únicamente a los hombres indígenas de la comunidad, ya que las mujeres, en general, no ostentan títulos de propiedad. Como resultado, la exclusión de

¹¹ University of Essex Human Rights Centre *Business and Human Rights: ‘Engendering’ Human Rights Due Diligence – A Legal Analysis*. (2016), disponible en: <https://www1.essex.ac.uk/hrc/careers/clinic/documents/Engendering%20Human%20Rights%20Due%20Diligence.pdf>

las mujeres y la pérdida de territorio agrava las condiciones de pobreza y las hace más proclives a ser sujetas de violencia de género.¹²

- La pérdida de territorio y recursos naturales afecta el rol indispensable que las mujeres indígenas tienen en el cuidado del medio ambiente y en la lucha por la preservación de los ecosistemas.¹³ Es crucial reconocer el rol de las mujeres indígenas como defensoras de los territorios y medio ambiente, la activa participación que vienen ejerciendo en sus territorios, comunidades y organizaciones por la defensa del territorio, el agua, los bosques, así como el potencial y la fuerza de las mujeres indígenas como actrices de transformación local para lograr que la transición energética y a economía bajas en carbono sea sostenible, inclusiva y justa.
- Las mujeres indígenas exigen ser consideradas en la gestión y conservación de sus territorios y recursos, y señalan que, si el territorio es colectivo, debe ser administrado por toda la colectividad, tanto hombres como mujeres.

d. Acceso a energía sostenible y los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres indígenas

- A la fecha no se reconoce que la energía limpia es un derecho humano. Sin embargo, los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres indígenas no pueden realizarse sin acceso a energía sostenible. El artículo 14 de la CEDAW reconoce que los Estados tienen la obligación de implementar medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en zonas rurales y asegurar su derecho a gozar de condiciones adecuadas de vida, particularmente en las esferas, entre otras, de la electricidad.
- El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) reconoce el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y el artículo 12 de la CEDAW reconoce el derecho de las mujeres de recibir servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto. Sin acceso a energía sostenible, moderna y segura, la realización del derecho a la salud de las mujeres indígenas es imposible de garantizar, ya que la energía es indispensable para la provisión de servicios de salud de calidad y el uso de equipo médico profesional.
- El artículo 13 del PIDESC establece el derecho de todas las personas a la educación y el artículo 10 de la CEDAW prohíbe la discriminación de las mujeres en el sector. Pese a que es posible brindar educación sin electricidad, solo centros educativos con acceso a este servicio fundamental tienen la capacidad de brindar educación académica adecuada y de alto nivel.
- No obstante, comúnmente los procesos de transición energética están diseñados para proveer de energía a la población urbana con base en esquemas que priorizan las ganancias

¹² Tauli Corpuz, Victoria, *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples*, Human Rights Council, A/HRC/30/41, (6 August 2015), para. 16 and 17, available at: <https://undocs.org/A/HRC/30/41>

¹³ Ibid.

económicas sin considerar la necesidad de brindar energía a poblaciones marginadas y de bajos recursos, como son las mujeres y niñas indígenas. Muestra de lo anterior es el caso de la construcción de parques eólicos en la región del Istmo de Tehuantepec, en México; dónde la instalación de estos parques beneficia directamente a empresas transnacionales¹⁴ y no garantiza que la comunidad tenga acceso a energía eléctrica a precios más económicos, algunos hogares de la región ni siquiera tienen acceso a ella.

- Es indispensable reconocer el derecho a al acceso a energía sostenible, accesible, moderna y segura como una condición fundamental para ejercer los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres y niñas indígenas.

e. Defensoras de derechos humanos

- Muchas de las defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente son mujeres indígenas y trabajan desde la primera línea de defensa en contra de las causas e impactos de la crisis climática y a favor de una transición justa y sostenible. Sin embargo, las personas defensoras son atacadas debido al trabajo que realizan y tanto los Estados como las empresas transnacionales fallan protegerlas.
- América Latina es una de las regiones más peligrosas para defender los derechos a la tierra, el territorio y el medioambiente. El continente reporta los índices más altos de líderes y lideresas asesinadas. Muestra de lo anterior es que tan sólo en 2019, en la región amazónica se registraron 33 asesinatos, el 90% de los ocurridos en Brasil¹⁵ y en México se registraron 39 ataques a personas defensoras de los derechos ambientales, 15 de ellos fueron asesinatos.¹⁶
- Las mujeres indígenas defensoras de los derechos humanos enfrentan con mayor severidad discriminación, criminalización y enfrentan amenazas específicas, incluida la violencia sexual. Además de una marginación dentro de sus movimientos y organizaciones e incluso en sus familias por no acoplarse a los roles tradicionales de género.
- La situación de indefensión de algunas defensoras está llevando en varios casos a la migración y desplazamientos de sus territorios de origen. Asimismo, las mujeres indígenas cuyas parejas son asesinadas por defender sus derechos, deben asumir diversas cargas solas, quedándose como responsables únicas de sus familias.
- En ese sentido, las acciones de protección a las defensoras indígenas que defienden y protegen sus derechos territoriales, recursos naturales y formas de vida, deben apuntar a reducir los niveles de criminalización y persecución que enfrentan, y a aumentar y hacer efectivos los espacios de diálogo político y social entre comunidades y Estados.

¹⁴ Vázquez, V. Et al. *Género y justicia energética. El caso de los parques eólicos de Oaxaca y Zacatecas, México*. En V. Vázquez, M. Velázquez, P. P. Bose, A. A. De Luca (Coords.), *Género, energía y sustentabilidad en México: Primeros acercamientos desde la academia*. Cuernavaca: CRIM/UNAM, Red GESMA.

¹⁵ Informe Global Witness 2020, *Defendiendo el Mañana: La crisis climática y amenazas contra defensores de la tierra y el medio ambiente* (2020), disponible en: <https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/>

¹⁶ Informe CEMDA 2019, *Informe sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales* (2020), disponible en: <https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2020/03/informe-personas-defensoras-2019.pdf>

II. Recomendaciones de texto

- Los Estados deben asegurar que la transición a energías renovable incluya una perspectiva interseccional de género que reconozca y valore las fortalezas, capacidades y riesgos diferenciados de las mujeres y niñas indígenas.
- Los Estados partes deben adoptar todas las medidas de política pública, legal y administrativa para brindar la información necesaria y asegurar la participación de las mujeres y niñas indígenas en la transición energética reconocido sus derechos a la consulta, su derechos a participar en la vida pública y política, así como sus derechos sobre la tierra, territorios y recursos naturales tal como se prevé en los instrumentos internacionales de derechos humanos, el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Los Estados deben prevenir y reducir los impactos de los proyectos de energía renovable, incluyendo en los derechos de las mujeres indígenas defensoras y en los esquemas de compensación y distribución de beneficios, planes de reasentamiento y de desarrollo comunitario.
- Se debe reconocer que todo el espectro de derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres y niñas indígenas sería imposible de realizar sin acceso a energía sostenible, accesible, segura y moderna. Por lo tanto, es indispensable que la Recomendación General enfatice que bajo la Convención de la CEDAW existiría un deber de los Estados de brindar acceso a energía sostenible a las mujeres y niñas indígenas.
- La transición a economías bajas en carbono representa una oportunidad única de transformación para realizar los derechos de las mujeres y niñas indígenas, valorar sus conocimientos tradicionales y el rol que juegan como agentes de cambio social y en la preservación de los recursos y los ecosistemas.

Para mayor información:

- **GI-ESCR:** www.gi-escr.org , Alejandra Lozano: Alejandra@gi-escr.org
- **Observatorio Ciudadano:** www.observatorio.cl, Karina Vargas: Karina.vahe@gmail.com
- **ProDEC:** www.prodesc.org.mx , Verónica Vidal: veronica.vidal@prodesc.org.mx