
Risoluzione del Parlamento europeo “Donne, parità di genere e giustizia climatica” (2018)

Presentazione di

Sara De Vido

Due anni fa, il 16 gennaio 2018, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione su donne, parità di genere e giustizia climatica¹, a seguito della presentazione e della discussione di un dettagliato rapporto preparato dal Comitato sui diritti delle donne e la parità di genere². La risoluzione è stata approvata a larga maggioranza in seno all’istituzione rappresentativa dei cittadini della Unione europea (UE) ed eletta a suffragio universale diretto: 485 voti a favore, 117 contrari e 20 astensioni.

Atto per sua natura non vincolante, quindi privo di obblighi in capo agli Stati membri della UE, la risoluzione del Parlamento europeo è tuttavia considerata un elemento di prassi internazionale, che può spingere i governi all’adozione di atti vincolanti. Allo stesso tempo, la risoluzione invita al dibattito nel contesto regionale dell’Unione europea e può costituire un “modello” per l’adozione di ulteriori atti, sia di “soft law” sia di “hard law”, sul piano internazionale.

Il preambolo della risoluzione richiama i principali strumenti di protezione dei diritti umani e di diritto internazionale ambientale. Nello specifico, la risoluzione invoca la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e le convenzioni delle Nazioni Unite in materia, tra cui la Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne del 1979. Essa si riferisce poi, tra gli altri, alla Convenzione per combattere la desertificazione entrata in vigore nel 1996, alla diciottesima Conferenza delle Parti della Convenzione quadro sul cambiamento climatico (UNFCCC) riunitasi a Doha nel 2012, alla ventesima Conferenza delle Parti della medesima Convenzione, che a Lima, in Perù, nel 2014, ha dato vita al programma di lavoro sul genere, nonché all’accordo di Parigi del 2015 sul cambiamento climatico.³

¹ European Parliament resolution of 16 January 2018 on women, gender equality and climate justice (2017/2086(INI)).

² Report of the Committee on Women’s Rights and Gender Equality and the opinions of the Committee on Foreign Affairs and of the Committee on Development (A8-0403/2017).

³ Conferenza sul clima di Parigi (COP21) del dicembre 2015, durante la quale 195 paesi hanno adottato il primo accordo vincolante sul clima mondiale.

La risoluzione fa riferimento altresì all'azione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (NU) che il 22 giugno 2017 ha adottato una risoluzione specificamente rivolta ad enfatizzare la relazione tra diritti umani e cambiamento climatico⁴. Con riguardo alla parità di genere, il Consiglio dei diritti umani invitava (*calls upon*) gli Stati ad integrare una prospettiva di genere nel perseguimento di risposte di mitigazione e adattamento all'impatto negativo del cambiamento climatico sul godimento pieno ed effettivo dei diritti umani, incluso i diritti dei migranti e degli sfollati attraverso confini internazionali quale conseguenza dell'impatto negativo del cambiamento climatico (para. 15).

Gli articoli rilevanti del Trattato sull'Unione europea – 2, 3(2) e 3(5)⁵ – e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – Articolo 8⁶ – sono stati posti alla base dell'azione del Parlamento europeo. Precedenti a questa risoluzione sono da un lato la risoluzione del Parlamento europeo del 20 aprile 2012 su donne e cambiamento climatico e dall'altro lato il rapporto dell'Istituto europeo per la parità di genere (EIGE) del 26 gennaio 2017 intitolato “Gender in environment and climate change”⁷. Gli effetti del cambiamento climatico sono evidenti ad occhi che osservano con un minimo di attenzione la realtà che ci circonda. Il Parlamento europeo ne enfatizza gli effetti soprattutto sui paesi e le comunità che sono meno responsabili del riscaldamento climatico (lettera A del preambolo) e sulle donne, ritenute “più vulnerabili” e “a più alto rischio” a causa di una serie di ragioni, che vanno dall'accesso diseguale alle risorse, all'educazione, alle opportunità di lavoro e ai diritti sulla terra, nonché come conseguenza di norme sociali e culturali e delle loro esperienze intersezionali (lettera B). Le donne sono particolarmente vulnerabili al cambiamento climatico e ne sono colpite in misura sproporzionata per i ruoli sociali da queste ricoperti, ovvero in quanto responsabili della raccolta di acqua, cibo e materiali combustibili necessari alla famiglia e alla cura degli altri (lettera C). Eppure, nonostante il 70 per cento delle donne che vivono nelle regioni più colpite dal cambiamento climatico lavori nel campo dell'agricoltura, pochissime tra loro partecipano allo sviluppo delle politiche sul clima.

⁴ A/HRC/RES/35/20.

⁵ Art. 2: “L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”. Art. 3(2). “L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima”. 3(5) Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite”.

⁶ Art. 8: “Nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne”.

⁷ <https://eige.europa.eu/publications/gender-environment-and-climate-change>.

Interessante notare come nel preambolo si consideri l'impatto dei disastri ambientali sui diritti economici e sociali, quali l'istruzione, il cibo e la salute, e come questo abbia effetti sulla povertà strutturale e induca uno spostamento della popolazione (lettere D e F). L'impatto del cambiamento climatico – ricorda il Parlamento europeo – inasprisce le disparità di genere in termini di discriminazione, minacce alla salute, perdita di mezzi di sussistenza, dislocamento, migrazione, povertà, tratta di esseri umani, violenza, sfruttamento sessuale, insicurezza alimentare, accesso alle infrastrutture e ai servizi essenziali (lettera H). Allo stesso tempo, tuttavia, si deve notare la quasi totale assenza delle donne dalle decisioni prese sul cambiamento climatico, benché durante la diciottesima conferenza delle Parti alla Convenzione quadro sul cambiamento climatico si sia affermata la necessità di raggiungere un bilanciamento di genere negli organi stabiliti dalla Convenzione per migliorare la partecipazione, assicurare una migliore politica sul cambiamento climatico e mantenere traccia dei progressi svolti verso l'obiettivo della parità di genere nell'avanzamento di politiche sul clima gender-responsive (lettera M).

Le politiche sul clima devono invero coinvolgere anche le *grassroots women*, donne appartenenti a minoranze e indigene, con lo scopo di gestire i disastri ambientali, spingere verso la biodiversità, migliorare la gestione delle acque e la sicurezza alimentare, prevenire la desertificazione, proteggere le foreste, assicurare una transizione verso le tecnologie per la promozione di energia rinnovabile (lettera Q).

Come ricorda la risoluzione del Parlamento europeo, il cambiamento climatico è considerato un "common concern of humankind" nello stesso accordo di Parigi del 2015 (lettera R) e l'azione che deve essere intrapresa dagli Stati per contrastarlo deve rispettare i diritti umani fondamentali, incluso il diritto alla salute, il diritto dei popoli indigeni, delle comunità locali, dei migranti, dei bambini e delle bambine, delle persone con disabilità e in situazioni di vulnerabilità, nonché il diritto allo sviluppo, così come la parità di genere, l'*empowerment* delle donne e l'equità intergenerazionale. Il collegamento tra diritti umani e contrasto al cambiamento climatico è espressione, come rileva la risoluzione del Parlamento europeo, di giustizia climatica (lettera S). I riferimenti alla parità di genere sono numerosi nel preambolo; va rilevato come vi sia attenzione, non così scontata da parte di una istituzione come il Parlamento europeo, alla parità di genere nel quadro più generale della situazione internazionale. Così, ad esempio, il Parlamento europeo enfatizza elementi di discriminazione intersezionale, quali la posizione socio-economica debole delle donne (T), nonché l'impatto del cambiamento climatico nell'Africa Sud Sahariana e nel Sud dell'Asia dove la desertificazione determinerà uno spostamento forzato di milioni di persone.

La base giuridica dell'azione dell'Unione europea con riferimento al cambiamento climatico e alla parità di genere riposa nei trattati istitutivi dell'Unione, che contengono disposizioni sia sull'azione dell'Unione in materia ambientale⁸ sia sulla parità di genere⁹.

Nella parte che segue si propone la traduzione, a cura dell'Autrice, e un breve commento di alcuni passaggi significativi della risoluzione.

⁸ Articoli 191 e 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁹ Vedi note 5 e 6.

La parte operativa del documento esordisce affermando che il Parlamento europeo:

1. Riconosce che la parità di genere è un prerequisito per lo sviluppo sostenibile e per la gestione efficiente delle sfide climatiche; sottolinea che le donne non solo vittime, ma sono anche potenti agenti di cambiamento che, sulla base di una partecipazione completa, possono formulare ed eseguire strategie climatiche efficienti e/o soluzioni in relazione all'adattamento e alla mitigazione e possono costruire una resilienza climatica quale prodotto delle loro diverse aree di esperienza e conoscenza pratica attraverso settori che vanno dall'agricoltura, foresta e pesca, alle infrastrutture energetiche e alle città sostenibili”.

Questo è un profilo di interesse: il passaggio delle donne da mere vittime ad agenti del cambiamento, le quali devono essere coinvolte nella predisposizione e attuazione di programmi di adattamento e mitigazione.

La risoluzione prosegue poi rivolgendosi direttamente alla Commissione europea:

3. Chiede alla Commissione di attuare programmi attraverso i quali il trasferimento di tecnologie moderne e di know-how possa aiutare le comunità e le regioni in via di sviluppo ad adattarsi al cambiamento climatico mentre lavorano con le donne, le quali rappresentano il 70 per cento della forza lavoro in agricoltura nei paesi soggetti a disastri;

...

6. Chiede alla Commissione di considerare gli impatti sociali e ambientali delle sue politiche commerciali ed estere di sviluppo, incluso l'impatto delle sue azioni con riguardo alle donne; chiede inoltre alla Commissione di insistere sullo status vincolante delle norme in materia sociale ed ambientale nei capitoli sullo sviluppo sostenibile contenuti negli accordi commerciali che sta negoziando.

...

9. Lamenta che tutti i contributi al *gender work* da parte degli Stati parte alla Convenzione delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico sono volontari; invita caldamente la Commissione, assieme agli Stati membri, a ribadire il supporto allo sviluppo, l'adozione e il finanziamento del *Gender Action Plan* GAP della Convenzione delle Nazioni Unite contro il cambiamento climatico, da completare con un programma di lavoro comprensivo e pluriennale che includa il finanziamento, aree di azione prioritaria, scadenze, indicatori chiave di obiettivi, una definizione di attori responsabili e meccanismi di monitoraggio e revisione.

10. Chiede alla Commissione e agli Stati membri di guidare con il loro esempio e adottare obiettivi e scadenze per il raggiungimento della parità di genere nelle delegazioni alla UNFCCC.

In questi passaggi è evidente come il Parlamento europeo non si sia limitato a mere enunciazioni di principio, ma abbia suggerito alla Commissione delle azioni concrete da intraprendere, nei limiti delle competenze che le sono attribuite dai trattati.

L'inserimento di norme vincolanti nelle politiche della UE, incluso negli accordi commerciali con paesi terzi, è certamente un passaggio apprezzabile. Lo è inoltre nell'affermazione del “leading by example”, ovvero nell'incoraggiare gli Stati europei ad essere modello per gli altri Stati parte della Convenzione sul cambiamento climatico. A questo scopo, la risoluzione:

13. Invita gli Stati membri ad aderire alla decisione 21/CP.22 su genere e cambiamento climatico, che invita a sua volta le parti a nominare e fornire sostegno per un *focal point* nazionale

sul genere relativo ai negoziati climatici, l'attuazione e il monitoraggio e la fornitura di sostegno a simili *focal points* in paesi terzi o paesi partner;

...

17. Chiede alla Commissione di integrare il cambiamento climatico in tutti i programmi di sviluppo ad ogni livello; chiede inoltre una maggiore partecipazione delle donne che vivono in zone rurali e delle donne indigene nei processi decisionali, pianificazione e attuazione e nella formulazione di politiche e programmi di sviluppo concernenti il cambiamento climatico;

...

19. Chiede alla Commissione e agli Stati membri di sviluppare indicatori e raccogliere dati disaggregati sul genere nella pianificazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche del cambiamento climatico, dei programmi e dei progetti, usando strumenti quali l'analisi di genere, il *gender impact assessment*, il bilancio di genere e *Environment and Gender Index* (EGI), anche attraverso una EIGE rafforzata.

...

28. Chiede all'Unione europea e agli Stati membri, con lo scopo di migliorare ulteriormente la rappresentazione delle donne nei negoziati UNFCCC, di fornire fondi per il training e la partecipazione delle donne delegate; chiede alla Commissione di facilitare e supportare il networking delle organizzazioni delle donne e le attività della società civile con riguardo allo sviluppo e all'attuazione delle politiche sul cambiamento climatico; chiede alla Commissione di assicurare che le donne partecipino allo stesso livello, e siano beneficiarie di, tutte le consultazioni sul cambiamento climatico, i programmi e i finanziamenti organizzati con il supporto dell'Unione europea a livello nazionale e locale.

Con riguardo ai migranti climatici, il Parlamento europeo “condanna fermamente l'uso della violenza sessuale contro le donne sfollate e migranti; considera che maggiore attenzione dovrebbe essere fornita alle donne e alle ragazze che sono state vittime di violenza durante il loro viaggio, assicurando che queste abbiano accesso a servizi medici e psicologici” (para. 22). Il Parlamento europeo inoltre:

25. Chiede alla Commissione e agli Stati membri, lavorando insieme alle organizzazioni della società civile operanti sul territorio, di sostenere, rafforzare e attuare meccanismi di monitoraggio nei centri di ricezione di sfollati e migranti che non hanno le condizioni minime necessarie per prevenire la violenza di genere, con lo scopo di fermare tutti i tipi di molestia di donne e ragazze;

26. Chiede alla Commissione di lavorare assieme alla società civile e alle organizzazioni sui diritti umani per assicurare che i diritti umani di rifugiati e sfollati nei centri di ricezione siano protetti, soprattutto quelli delle donne e delle ragazze vulnerabili.

Come emerge da questi passaggi, la risoluzione va oltre il suo scopo dichiarato di adottare misure contro il cambiamento climatico in una prospettiva di genere, occupandosi di questioni migratorie e di violenza nei centri che accolgono migranti. Il Parlamento europeo evidenzia anche gli aspetti negativi della politica dell'Unione. Così, ad esempio:

31. Nota che gli impegni finanziari dell'Unione europea al GEWE (*Gender Equality and Women Empowerment*) sono aumentati, ma non la capacità in termini di risorse umane di gestire l'incremento del volume di lavoro; sottolinea che l'Unione europea deve mostrare un forte impegno istituzionale al GEWE in relazione al cambiamento climatico, in particolare così come definito dalle politiche globali che disciplina la cooperazione allo sviluppo, noto-

riamente gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e il piano d'azione dell'Unione europea sul genere.

32. Si dispiace che la parità di genere e il cambiamento climatico non siano un'area prioritaria nell'EU GAP II sulla parità di genere e l'*empowerment* delle donne; nota che indicatori *gender-sensitive* non sono stati adeguatamente sviluppati o integrati in report di risultati e che la responsabilità interna e il finanziamento per i risultati del GEWE restano deboli.

La risoluzione si chiude con una serie di azioni concrete che le istituzioni dell'Unione potrebbero intraprendere.

34. Chiede alla Commissione di prendere l'iniziativa di produrre una comunicazione comprensiva dal titolo "Parità di genere e cambiamento climatico – costruire resilienza e promuovere la giustizia climatica in strategie di mitigazione e adattamento", con lo scopo di indirizzare il suo forte impegno istituzionale al GEWE e le sue attuali debolezze al coordinamento istituzionale;

35. Chiede ai suoi comitati parlamentari di sviluppare il *gender mainstreaming* quando lavorano nell'ambito delle loro aree di competenza su questioni trasversali di cambiamento climatico, sviluppo sostenibile e diritti umani;

36. Sottolinea la necessità di rendere *gender-responsive* il finanziamento sia dell'adattamento al cambiamento climatico sia della mitigazione dei suoi effetti; accoglie i recenti progressi fatti con riguardo alla politica di genere nel campo dei meccanismi di finanziamento multilaterali; accoglie, inoltre, le iniziative del settore privato che hanno per obiettivo di sviluppare la responsabilità sociale di impresa introducendo un premio per i progetti che rispettano i criteri di sostenibilità ambientale, incluso la promozione di mezzi di sussistenza e opportunità educative per le donne; nota, comunque, che secondo l'UNDP (United Nations Development Programme), solo lo 0,01 per cento di tutti i fondi al mondo sostiene progetti che si occupino sia di cambiamento climatico sia di diritti delle donne; chiede all'Unione europea e ai suoi Stati membri di assicurare che i programmi di cambiamento climatico rispettino i più alti standard internazionali sui diritti umani e non indeboliscano la parità di genere;

...

38. Esorta l'Unione europea, in particolare, a rendere gli aiuti allo sviluppo condizionali all'inclusione di criteri basati sui diritti umani e di stabilire dei nuovi criteri di politica sul cambiamento climatico che siano sensibili al genere;

39. Incoraggia una azione sensibile al genere per assicurare che le donne non siano viste solo come beneficiarie dell'azione climatica, ma anche imprenditrici nel campo delle tecnologie sull'energia pulita; accoglie la *call for proposal* della Commissione sulle donne e l'energia sostenibile, rendendo 20 milioni di euro disponibili per l'attuazione di attività che promuovano l'imprenditoria femminile nel settore dell'energia sostenibile nei paesi in via di sviluppo ed incoraggia la Commissione ad incrementare questo ammontare nel futuro.

Infine, il Parlamento europeo sottolinea nuovamente il problema dei rifugiati per cambiamento climatico. A tale scopo, chiede la creazione di un "panel di esperti per esplorare la questione sul piano internazionale e si preoccupa che la questione delle migrazioni causate dal cambiamento climatico siano collocate nell'agenda internazionale; chiede una cooperazione internazionale rafforzata per assicurare la resilienza climatica" (para. 41).