



Consejo Económico y Social

Distr. general
11 de marzo de 2013
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

12º período de sesiones

Nueva York, 20 a 31 de mayo de 2013

Tema 5 del programa provisional*

Diálogo amplio con organismos y fondos de las Naciones Unidas

Información recibida de organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social

Indian Law Resource Center

I. Introducción

1. En el presente documento, el Indian Law Resource Center¹ proporciona información como contribución a la nota de la Secretaría sobre los derechos de los pueblos indígenas y salvaguardias en los proyectos de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (E/C.19/2013/7), y a la nota de la Secretaría sobre el examen de las políticas operacionales del Banco Mundial (E/C.19/2013/15), que fueron presentadas ambas en el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, en su 12º período de sesiones. En este documento, el Centro expone los principales problemas que plantean a los pueblos indígenas los actuales procesos de políticas de salvaguardias del Banco Mundial y de las instituciones que llevan a cabo iniciativas REDD-plus, cuyo objetivo es reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo.

2. El desarrollo y las iniciativas REDD-plus pueden ser perjudiciales o beneficiosas para los pueblos indígenas, dependiendo de si los derechos de los pueblos indígenas se incorporan o no de forma significativa en las políticas y prácticas pertinentes. La mera existencia de políticas de salvaguardia es insuficiente. Para prevenir daños, las salvaguardias deben reflejar un enfoque general basado en los derechos humanos.

* E/C.19/2013/1.

¹ El Indian Law Resource Center es una organización jurídica y de promoción sin fines de lucro reconocida como entidad consultiva por el Consejo Económico y Social que fue creada y está dirigida por indios americanos (www.indianlaw.org).



II. Salvaguardias y el Banco Mundial

3. El Banco Mundial está revisando y reformulando sus políticas de gestión de los riesgos y las repercusiones sociales y ambientales, incluidas sus políticas de salvaguardia relativas a los pueblos indígenas, las evaluaciones del medio ambiente y los reasentamientos involuntarios².

4. Aunque las salvaguardias son importantes para atenuar los daños que sufren los pueblos indígenas y su entorno, no bastan para prevenirlos. En ámbitos esenciales, las salvaguardias son menos estrictas que las normas previstas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Además, las comunidades afectadas y diversos estudios independientes han confirmado la existencia de importantes dificultades a la hora de aplicar las salvaguardias³. Por último, cada vez es más frecuente que el Banco Mundial exima a los mecanismos financieros del cumplimiento de los requisitos en materia de salvaguardia.

5. En 2012, el Banco Mundial inició un examen de 8 de sus 10 políticas de salvaguardia, así como de su política de utilización de sistemas de prestatarios, que establece cuándo pueden emplearse los sistemas de reglamentación de los propios países en lugar de las salvaguardias, a fin de crear un nuevo marco integrado. El examen tiene un alcance sin precedentes, y conlleva un replanteamiento del enfoque general del Banco respecto de la protección social y ambiental.

6. El examen, que en principio se prolongará hasta junio de 2014, podría tener una honda repercusión en los pueblos indígenas. Al haber sido aprobadas también por otros bancos multilaterales de desarrollo, organismos nacionales de desarrollo, instituciones financieras privadas e instituciones que trabajan en cuestiones relacionadas con el clima, las salvaguardias podrían llegar a constituir la norma mundial aplicable a la financiación para el desarrollo climática, y no solo determinar los efectos de los proyectos financiados por el Banco Mundial.

² Para obtener información sobre las políticas de salvaguardia del Banco Mundial, véase <http://go.worldbank.org/WTA1ODE7T0>; para consultar la información del Indian Law Resource Center sobre los bancos multilaterales de desarrollo, véase www.indianlaw.org/mdb.

³ “Implementation of the World Bank’s indigenous peoples policy: a learning review (FY 2006-2008)”, Operations Policy and Country Services Working Paper (Banco Mundial, agosto de 2011). Puede consultarse en http://siteresources.worldbank.org/INTSAFEPOL/Resources/Indigenous_peoples_review_august_2011.pdf. Véanse también las conclusiones de Grupo de Inspección del Banco Mundial (<http://go.worldbank.org/7RCPYOF0C0>).

III. Salvaguardias e iniciativas REDD-plus

7. Como las iniciativas REDD-plus se ocupan directamente de la propiedad de las tierras y los recursos y el acceso a ellos, es fundamental que las salvaguardias REDD-plus sean efectivas⁴. Las políticas de salvaguardia REDD-plus que actualmente elaboran instituciones como el Programa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (Programa UN-REDD), el Forest Carbon Partnership Facility del Banco Mundial, las organizaciones de conservación y los acuerdos bilaterales son muy diferentes unas de otras. Aunque las instituciones REDD-plus tienen en cuenta cada vez con mayor frecuencia los derechos de los pueblos indígenas, no suelen incorporarlos en sus políticas de forma significativa.

IV. Obligaciones en materia de derechos humanos

8. Los Estados tienen la obligación jurídica internacional de respetar los derechos humanos y prevenir y corregir las violaciones de estos derechos, incluso cuando actúan colectivamente a través de entidades como bancos multilaterales de desarrollo, el Programa UN-REDD o el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Las organizaciones intergubernamentales internacionales que ejecutan proyectos de desarrollo o REDD-plus deben respetar los derechos humanos y evitar convertirse en cómplices de los países receptores que no cumplen las obligaciones internacionales⁴.

9. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas prevé que los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas (por ejemplo el Banco Mundial) y otras organizaciones intergubernamentales contribuyan a la plena aplicación de las disposiciones de la Declaración (artículo 41). Asimismo, la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en su decisión 1/CP.16 (FCCC/CP/2010/7/Add.1), acordó que los derechos humanos deben respetarse en todas las actividades relacionadas con el cambio climático y estableció salvaguardas para las actividades REDD-plus; también decidió que las actividades debían ser coherentes con los objetivos de los acuerdos internacionales y respetar los derechos y los conocimientos de los pueblos indígenas. Muchas entidades REDD-plus, entre ellas el Programa UN-REDD, el Forest Carbon Partnership Facility y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, tienen políticas internas que exigen el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

V. Un enfoque basado en los derechos humanos

10. Varias instituciones REDD-plus, entre ellas el Programa UN-REDD y el Forest Carbon Partnership Facility, tienen directrices para interactuar con los pueblos indígenas. Ambas instituciones afirman, como cuestión de principio, que sus

⁴ Véase Leonardo A. Crippa y Gretchen Gordon, *International Law Principles for Redd+: the Rights of Indigenous Peoples and the Legal Obligations of REDD+ Actors* (Washington, D.C., Indian Law Resource Center, 2012). Puede consultarse en http://www.indianlaw.org/sites/default/files/Indian%20Law%20Resource%20Center_REDD+%20Principles.pdf.

directrices están en consonancia con las obligaciones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de respetar los derechos de los pueblos indígenas. Esto es loable, pero la mera declaración de que sus políticas son coherentes no significa que efectivamente lo sean. El Forest Carbon Partnership Facility, por ejemplo, afirma erróneamente que su norma de “amplio apoyo comunitario” equivale fundamentalmente a un consentimiento libre, previo e informado. Incluso cuando las declaraciones políticas son conformes a las normas internacionales de derechos humanos, no puede considerarse que protejan debidamente los derechos humanos si no son vinculantes y aplicables.

11. Mientras que las instituciones de desarrollo y de REDD-plus, incluido el Programa UN-REDD, reconocen que tienen obligaciones en materia de derechos humanos, el Banco Mundial se ha mostrado renuente a hacerlo. El Banco aplica un doble rasero, ya que prohíbe financiar proyectos que contravienen las obligaciones contraídas por los países prestatarios en virtud de los acuerdos internacionales sobre medio ambiente, pero no los proyectos que incumplen las obligaciones derivadas de los tratados de derechos humanos (véase la política operacional del Banco en materia de evaluaciones ambientales). Además, como se explica a continuación, las salvaguardias del Banco son insuficientes en aspectos clave de los derechos humanos, como la libre determinación, el derecho a la tierra, los territorios y los recursos, y el consentimiento libre, previo e informado.

VI. Libre determinación y autogobierno

12. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación (artículo 3) y al autogobierno (artículo 4). Asimismo, se afirma su derecho a conservar y reforzar sus instituciones y sistemas políticos, económicos y sociales (artículos 5 y 20), a tomar decisiones sobre sus tierras y recursos (artículos 26 y 32) y a recibir una reparación justa y equitativa si son desposeídos de sus medios de subsistencia (artículo 20). En la declaración se reconoce también que los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones (artículo 23).

13. Si bien cada vez es más frecuente que los Estados reconozcan los gobiernos de los pueblos indígenas, no es el caso del Banco Mundial y la mayoría de las instituciones REDD-plus. A veces se consulta a los pueblos indígenas sobre los planes de mitigación y de beneficios, pero rara vez se les facilita la manera de formular o administrar sus propios planes de desarrollo o de REDD-plus de acuerdo con sus prioridades. Los proyectos no respetan los sistemas de adopción de decisiones y gobierno de los pueblos indígenas cuando imponen procesos de consulta y estrategias de gestión de los recursos de carácter externo.

VII. Tierras, territorios y recursos

14. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas reconoce a los pueblos indígenas el derecho a la propiedad tradicional, incluida la propiedad colectiva, y el derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar

las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma (artículo 26). En la Declaración se establece también la obligación de los Estados de reconocer y proteger tales tierras, territorios, recursos y medio ambiente (artículos 26, 27 y 29) y se prevé la reparación a los pueblos indígenas por las tierras, los territorios y los recursos que hayan sido tomados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado (art. 28).

15. La política operacional del Banco Mundial sobre los pueblos indígenas no exige el reconocimiento de la propiedad colectiva plena de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos. En vez de ello, los prestatarios solo están obligados a asegurar el reconocimiento legal de las tierras de los pueblos indígenas cuando un proyecto conlleve la adquisición de tierras o la obtención de títulos de propiedad sobre ellas. Con esta política, el Banco y los prestatarios pueden reducir los derechos de propiedad colectiva a simples derechos de uso, y dividir las tierras comunales. Según se ha comprobado, el reconocimiento de los derechos sobre las tierras y los recursos ha sido el aspecto de la política peor aplicado³. De modo similar, aunque lo más frecuente es que las políticas REDD-plus reconozcan la importancia de asegurar el régimen de tenencia de la tierra, la inmensa mayoría de esas políticas no exige el reconocimiento de los derechos de propiedad plena de los pueblos indígenas.

VIII. Consentimiento libre, previo e informado

16. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas establece el consentimiento libre, previo e informado como criterio jurídico fundamental por el que se rigen los proyectos que afectan a las comunidades indígenas y su medio ambiente. Es más, cualquier proyecto que tenga un efecto sustancial en las tierras, los territorios y los recursos de los pueblos indígenas está sujeto a lo dispuesto en el artículo 26 de la Declaración, en virtud del cual los pueblos indígenas tienen derecho al gobierno y la administración de sus tierras, territorios y recursos.

17. La política operacional del Banco Mundial sobre pueblos indígenas no exige el consentimiento libre, previo e informado como condición indispensable para la financiación de actividades relacionadas con las tierras o los recursos de esos pueblos. En cambio, aplica un criterio de “consulta libre, previa e informada” cuyo resultado es un “amplio apoyo comunitario”. La aplicación de ese criterio requiere procesos externos y evaluaciones del apoyo o la oposición que menoscaban el derecho de los pueblos indígenas a adoptar sus propias decisiones de desarrollo y establecer y mantener sus propios órganos decisorios. Además, la política no brinda a los pueblos indígenas la oportunidad de retirar el consentimiento en caso de que cambien las circunstancias ni establece la obligatoriedad de una verificación independiente.

18. Aunque muchas salvaguardias REDD-plus contienen algún tipo de prescripción sobre el consentimiento libre, previo e informado, en muchos casos, los protocolos aplicados son ineficaces y no garantizan el derecho a dar o retirar el consentimiento (no facilitan información suficiente para asegurar un consentimiento realmente informado) ni permiten con seguridad que los pueblos indígenas determinen los procesos de toma de decisiones y consentimiento.

IX. Recomendaciones

19. El Banco Mundial y las instituciones REDD-plus deben respetar los derechos de los pueblos indígenas mediante la adopción de las medidas siguientes:

a) Prohibir la financiación de actividades que violen los derechos humanos o favorezcan su violación, incluido cualquier proyecto que pueda afectar a los pueblos indígenas voluntariamente aislados;

b) Asegurar que las políticas cumplan las normas mínimas internacionales de derechos humanos;

c) Cuando las leyes de un país receptor no se ajusten a las normas mínimas internacionales de derechos humanos, asegurar que la aplicación de los proyectos se acompañe de medidas adecuadas que garanticen la protección de conformidad con esas normas;

d) Establecer mecanismos que permitan a los pueblos indígenas, a través de sus propios sistemas de adopción de decisiones y gobierno, elaborar propuestas de proyectos y tomar libremente decisiones sobre esas propuestas, entre otras cosas, en relación con su modificación o rechazo;

e) Financiar actividades que refuercen la autonomía y la capacidad de los pueblos indígenas para administrar sus territorios, y velar por que los pueblos indígenas puedan elaborar y administrar proyectos relacionados con sus tierras o recursos;

f) Adoptar, como prescripción normativa, el reconocimiento legal del derecho de los pueblos indígenas a la propiedad colectiva plena de sus tierras y recursos naturales, incluidas las tierras adquiridas por medios distintos de la ocupación o la explotación tradicionales o consuetudinarias, y asegurar que la participación de los pueblos indígenas en los beneficios sea coherente con sus derechos de propiedad;

g) En caso de violación de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos, velar por que la compensación se realice en forma de tierras, territorios y recursos de igual calidad, tamaño y condición jurídica u otra reparación compatible con el derecho internacional;

h) Prohibir el reasentamiento involuntario de los pueblos indígenas y la imposición de restricciones involuntarias a las actividades de subsistencia o al acceso a los recursos naturales;

i) Asegurar que los promotores de proyectos obtengan el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, con verificación por terceros, para cualquier proyecto relacionado con tierras, territorios o recursos de esos pueblos o que puedan afectar sustancialmente a sus tierras, territorios o recursos, o a sus derechos humanos;

j) Asegurar que los protocolos sobre consentimiento libre, previo e informado comprendan un acuerdo entre las comunidades indígenas y el Estado en el que se prevean las medidas de reparación y los procesos de retirada pertinentes;

k) Exigir la utilización de evaluaciones de las consecuencias para los derechos humanos con objeto de determinar los riesgos resultantes para los titulares de derechos y los derechos humanos, e impedir y reparar las violaciones de derechos relacionadas con proyectos.

20. El Foro Permanente debería llevar a cabo las acciones siguientes:

a) Promover la reforma de las políticas y prácticas financieras internacionales para lograr que los bancos de desarrollo y las instituciones REDD-plus cumplan lo dispuesto en la Declaración, entre otras cosas, mediante la prestación de asistencia técnica, la presentación de recomendaciones de expertos y la participación activa en el examen de salvaguardias del Banco Mundial;

b) Contribuir a asegurar que los procesos de consultas llevados a cabo en el Banco Mundial y en las instituciones REDD-plus sean representativos y prevean la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas.
