



INDIAN LAW

RESOURCE CENTER

Comentarios sobre el Borrador de Directrices del Programa ONU-REDD sobre Consentimiento Previo, Libre e Informado

Por

Leonardo A. Crippa & Gretchen Gordon

Enero 2012

602 North Ewing Street
Helena, Montana 59601
ph. (406) 449-2006 | fax (406) 449-2031

www.indianlaw.org

601 E Street, SE
Washington, DC 20003
ph. (202) 547-2800 | fax (202) 547-2803

Comentarios sobre el Borrador de Directrices del Programa ONU-REDD sobre Consentimiento Previo, Libre e Informado

Por Leonardo A. Crippa & Gretchen Gordon

Enero 2012

ÍNDICE DE CONTENIDOS

I INTRODUCCION.....	4
II ESTANDARES Y ESTUDIOS DE IMPACTO DE DERECHOS HUMANOS.....	5
III PUEBLOS INDIGENAS.....	8
IV MECANISMOS DE QUEJAS SOBRE PROYECTOS.....	10
V DIRECTRICES CPLI.....	12
VI CONCLUSION.....	13

* JD 2001, Universidad Nacional de Tucuman, Argentina; LLM 2008, American University; Senior Attorney, Indian Law Resource Center.

** JD 2011, University of California, Berkeley; Policy Analyst, Indian Law Resource Center.

SIGLAS Y TERMINOS

Acuerdos de Cancún	Acuerdos de Cancún en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
Banco	Banco Mundial
Centro	Indian Law Resource Center
Entendimiento Común	Entendimiento Común de las Naciones Unidas sobre el Enfoque Basado en los Derechos Humanos para el Desarrollo Cooperativo
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
Directrices CPLI	Borrador de Directrices sobre Consentimiento Libre, Previo e Informado
BMDs	Bancos Multilaterales de Desarrollo
Panel	Panel de Inspección
Principios y Criterios	Borrador de Principios y Criterios Sociales y Ambientales
REDD+	Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de los Bosques
Directrices sobre Involucramiento	Borrador de Directrices sobre el Involucramiento de las Partes Relevantes en la Preparación para REDD, con un enfoque en la Participación de los Pueblos Indígenas y Otras Comunidades Dependientes de los Bosques
Declaración de NU	Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
ONU-REDD	Programa ONU-REDD

I | INTRODUCCIÓN

1. Indian Law Resource Center (Centro) agradece la oportunidad dada por el Programa ONU-REDD (ONU-REDD) para comentar sobre el desarrollo de instrumentos propios del marco de políticas del sector público referidos a la Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+) en los países en vías de desarrollo. El borrador de "Directrices sobre Consentimiento Previo, Libre e Informado" (Directrices CPLI), el cual fue preparado por ONU-REDD, tiene como objetivo "delinear una normativa, una política y un marco operativo para que los países socios del Programa ONU-REDD busquen CPLI."¹

2. En términos generales, el Centro está particularmente interesado en discutir los efectos de los proyectos REDD+ que tendrán lugar en tierras indígenas. Organizaciones indígenas de base de Méjico, Centro y Sudamérica nos han hecho llegar numerosas preguntas sobre REDD+, por cuanto temen que los programas y proyectos REDD+ afecten sus tierras, recursos naturales e instituciones propias de gobierno. En tanto parte vital de las obligaciones legales y políticas correspondientes, las comunidades indígenas potencialmente afectadas, deben ser plenamente informadas sobre las propuestas REDD+ de los países y de las políticas en desarrollo en el marco de ONU-REDD y del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en ingles) del Banco Mundial (Banco).

3. Desde el punto de vista legal, este documento ofrece los comentarios y recomendaciones del Centro con respecto a las propuestas Directrices CPLI teniendo presente las particulares preocupaciones basadas en derechos humanos que los pueblos indígenas tienen al respecto. Este documento también aborda asuntos no abordados por las políticas de ONU-REDD. Esta aproximación ha gobernado todas nuestras contribuciones previas abordando el desarrollo de políticas de ONU-REDD, tales como los comentarios presentados sobre el "Borrador de Directrices sobre el Involucramiento de las Partes Relevantes en la Preparación para REDD, con un enfoque en la Participación de los Pueblos Indígenas y Otras Comunidades Dependientes de los Bosques"² (Directrices sobre Involucramiento) y el "Borrador de Principios y Criterios Sociales y Ambientales"³ (Principios y Criterios).

4. El Centro está muy motivado por el reconocimiento de ONU-REDD del Entendimiento Común de las Naciones Unidas sobre el Enfoque Basado en los Derechos Humanos para el Desarrollo Cooperativo (Entendimiento Común) y la obligación de adoptar una aproximación al desarrollo basada en derechos humanos en el marco de sus políticas. No obstante, estamos preocupados en la medida que tal aproximación no ha sido efectivamente incorporada en las políticas de ONU-REDD. Tal como lo indicamos anteriormente, estamos preocupados sobre asuntos críticos de derechos humanos no abordados por los actuales borradores de políticas, incluyendo su consistencia con estándares de derechos humanos y su efectivo abordaje,

¹ UN-REDD Programme Guidelines on Free, Prior and Informed Consent, Draft for Comments 4, Dec. 2011, available at http://www.un-redd.org/NewsCentre/FPIC_Guidelines_Open_For_Review/tabid/79163/Default.aspx

² Indian Law Resource Center's Comments and Recommendations on the Forest Carbon Partnership Facility and UN-REDD Programme "Draft Guidelines on Stakeholder Engagement in REDD+ Readiness, with a Focus on the Participation of Indigenous Peoples and Other Forest-Dependent Communities", June 2011.

³ Indian Law Resource Center's Comments and Recommendations on the UN-REDD Programme "Social and Environmental Principles and Criteria, Draft for Consultations", Aug. 2011.

reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación y al dominio colectivo de sus tierras y recursos naturales, y el derecho a un recurso efectivo, inclusive por medio de mecanismos de quejas sobre proyectos.

5. El Centro cree que los asuntos arriba mencionados son críticos no solo para la sobrevivencia de los pueblos indígenas, sino también para la efectividad de los proyectos REDD+ apoyados por ONU-REDD cuando éstos tienen lugar en los territorios indígenas. Esperamos que las preocupaciones delineadas en este documento sean debidamente discutidas en la próxima reunión del Consejo de Políticas de ONU-REDD, el cual tendrá lugar del 25 al 26 de Marzo de 2012, y con anterioridad a la adopción de los textos finales de las políticas.

II | ESTANDARES Y ESTUDIOS DE IMPACTO DE DERECHOS HUMANOS

6. ONU-REDD no está cumpliendo con sus obligaciones de adoptar un marco de políticas destinadas a prevenir violaciones de derechos humanos, especialmente violaciones de los derechos de los pueblos indígenas. De conformidad al Entendimiento Común, ONU-REDD está obligado a "aplicar un enfoque al desarrollo basado en derechos humanos en todos aquellos programas afines" a nivel global, regional y nacional. El Entendimiento Común establece los siguientes tres puntos claves:

1. Todos los programas, las políticas y la asistencia técnica al servicio de la cooperación para el desarrollo deberían promover la realización de los derechos humanos, en la forma establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.
2. Los estándares y principios de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de los mismos, guían la cooperación y programación para el desarrollo, en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.
3. La cooperación para el desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los "dentores de deberes" para cumplir con sus obligaciones y/o las capacidades de los "titulares de derechos" para reclamar sus derechos.⁴

7. A más de los requisitos propios del derecho internacional de derechos humanos, los Acuerdos de Cancún en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Acuerdos de Cancún) resaltan que "las Partes, en todas las actividades relacionadas con el cambio climático, deberían respetar plenamente los derechos humanos."⁵ Además, los Acuerdos de Cancún llaman a la adopción de salvaguardias en materia de REDD+ que aseguren "[e]l respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes..."⁶

⁴ The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies, http://www.undg.org/archive_docs/6959-The_Human_Rights_Based_Approach_to_Development_Cooperation_Towards_a_Common_Understanding_among_UN.pdf

⁵ U.N. Framework Convention on Climate Change Conference of the Parties, Nov. 29-Dec. 10, 2010, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention, ¶ 8, FCCC/CP/2010/7/Add.1 (Mar. 15, 2011).

⁶ Id., at Appendix 1: Guidance and Safeguards for Policy Approaches and positive incentives on issues relating to reducing the emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of

8. A pesar de estas obligaciones en materia de derechos humanos y acuerdos relativos al cambio climático, no hemos visto una política de ONU-REDD en la cual países interesados y agencias encargadas de la implementación requieran el abordaje previo de los riesgos de derechos humanos de los proyectos REDD+. Los Principios y Criterios de ONU-REDD no satisfacen tales expectativas.

9. En tanto materia de política, ONU-REDD debería requerir que las políticas y proyectos REDD+ sean consistentes con los estándares internacionales de derechos humanos. Esto puede ser realizado por medio de la incorporación de tales estándares en las políticas de ONU-REDD, así como a través de la incorporación de un estudio previo de impacto de derechos humanos en todos los proyectos y programas REDD+, lo cual debería ser llevado a cabo en el marco del desarrollo de políticas, implementación y evaluación. Si así se exigiera, ONU-REDD materializara no solo los indicados enfoques en materia de políticas emergentes de los Acuerdos de Cancún, sino también el "enfoque al desarrollo basado en derechos humanos." Políticas que en su lugar impulsan el abordaje de impactos y beneficios sociales y ambientales que no están explícitamente vinculados a los existentes estándares internacionales de derechos humanos y que no requieren cumplimiento con tales estándares, no reflejan el enfoque al desarrollo basado en derechos humanos y no son efectivos en prevenir violaciones de derechos humanos.

10. El hecho que otras organizaciones involucradas en REDD+, tales como el Banco, carezcan de una política en materia de derechos humanos no debería prevenir que ONU-REDD adopte tal política. Las diez políticas de salvaguardia social y ambiental del Banco no abordan derechos humanos y, en forma reiterada, han fallado en prevenir y mitigar daños no-debidos a las personas.⁷ En efecto, tan solo dos políticas abordan asuntos "sociales"⁸ y, tal como se explicara oportunamente, el Banco está creando mecanismos adicionales de financiación, los cuales serán usados para financiar programas forestales y de cambio climático sin aplicación alguna de sus políticas de salvaguardia.⁹ Claramente, las políticas de salvaguardias del Banco y del FCPF no constituyen un marco de políticas que ONU-REDD deba tener como modelo, a efectos de prevenir violaciones de derechos. La falta de suficiente protección de derechos humanos en el marco de las políticas del Banco, así como la falta de suficiente protección de derechos humanos en mucho de los países interesados en REDD+, dejan entrever la obligación de ONU-REDD de ser mucho más diligente en sus propias políticas y estándares, a efectos de asegurar que las agencias de NU involucradas en REDD+ no apoyen o faciliten violaciones de derechos.

11. El Centro considera que las organizaciones intergubernamentales internacionales involucradas en REDD+, tales como NU y el Banco, deben adoptar medidas diligentes necesarias para prevenir violaciones de derechos humanos. Los pueblos indígenas, así como

conservation, sustainable management of forest and enhancement of forest carbon stocks in developing countries, 2(c).

⁷ INDEPENDENT EVALUATION GROUP, SAFEGUARDS AND SUSTAINABILITY POLICIES IN A CHANGING WORLD: AN INDEPENDENT EVALUATION OF WORLD BANK GROUP EXPERIENCE 8 (2010).

⁸ E.g. Indigenous Peoples (OP/BP 4.10) and Involuntary Resettlement (OP/BP 4.12).

⁹ See Indian Law Resource Center's Comments and Recommendations in the World Bank's Draft "OP/BP 9.00 Program-for-Results-Financing, Set. 2011, <http://www.indianlaw.org/sites/default/files/2011-09-30%20P4R%20Comments%20ENG%20II.pdf>

otros grupos e individuos, son titulares de derechos fundamentales protegidos por el derecho internacional. No estamos de acuerdo con la creencia del FCPF, tal como fue expresada en el "Informe sobre el Diálogo Global con los Pueblos Indígenas sobre el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques", según la cual, las "obligaciones internacionales" están limitadas al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.¹⁰ Tal perspectiva limitada y carente de argumentos, ignora obligaciones convencionales vinculantes asumidas por los países ante NU y ante organizaciones regionales, así como las obligaciones internacionales emergentes de normas *ius cogens* y del derecho internacional consuetudinario. En nuestra opinión, esta perspectiva no se corresponde siquiera con la propia Carta Constitutiva del FCPF (Sección 3.1(c)¹¹ y (d)),¹² la cual exige que FCPF asegure consistencia con la directrices en materia de REDD que emergen de la Convención Marco sobre el Cambio Climático y que respete los derechos de los pueblos indígenas a la luz del derecho interno y obligaciones internacionales aplicables. Recomendamos a ONU-REDD que no se deje guiar por perspectivas sobre las obligaciones internacionales de derechos humanos relativas a pueblos indígenas que son limitadas y carentes de asidero legal.

12. ONU-REDD debe tener presente todas las normas relevantes de derecho internacional de derechos humanos cuando desarrolle una política que requiera un estudio previo de impacto en derechos humanos. De ser así, ONU-REDD debería considerar normas emergentes de tratados, costumbres y principios generales del derecho.¹³ ONU-REDD podría tener como guía la interpretación de tales fuentes del derecho realizada por cortes regionales de derechos humanos, especialmente aquellas provenientes de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos¹⁴ y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁵ Con respecto a los derechos de los pueblos indígenas, analizados más detenidamente abajo, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Declaración de NU)¹⁶ es universalmente reconocida como el actual estándar mínimo a considerar en la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Los "Principios de Derecho Internacional Aplicables a los Bancos Multilaterales de Desarrollo: La Obligación de Respetar Derechos Humanos"¹⁷ redactados por el

¹⁰ Forest Carbon Partnership Facility, "Report on the Global Dialogue with Indigenous Peoples on the Forest Carbon Partnership Facility" 4,

http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Nov2011/Guna_Yala_Dialogue_Final_Report_EN.pdf

¹¹ International Bank for Reconstruction and Development, Charter Establishing the Forest Carbon Partnership Facility § 3.1(c), May 11, 2011 (stating that "[t]he operations of the Facility shall: ... (c) Seek to ensure consistency with UNFCCC Guidance on REDD").

¹² Id., at § 3.1(d) (determining that "[t]he operations of the Facility shall: ... Comply with the World Bank's Operational Policies and Procedures, taking into account the need for effective participation of Forest-Dependent Indigenous Peoples and Forest Dwellers in decisions that may affect them, respecting their rights under national law and applicable international obligations").

¹³ See Statue of the International Court of Justice Art. 38(1).

¹⁴ E.g. In the Matter of The Center for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of the Endorois Welfare Council v. the Republic of Kenya, decision issued by the African Commission on Human and Peoples Rights in May 2009, endorsed by the African Union on February 4, 2010.

¹⁵ E.g. Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua, Inter-American Court of Human Rights (Series C No. 79), Aug. 31, 2001.

¹⁶ United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, U.N.Doc.A/RES/61/295/Annex (Sept. 13, 2007).

¹⁷ Indian Law Resource Center's "Principles of International Law for Multilateral Development Banks: The Obligation to Respect Human Rights", Jan. 2009,

http://www.indianlaw.org/sites/default/files/Principles%20Memo%20FINAL%20ENG_0_0.pdf

Centro pueden asistir a ONU-REDD en el desarrollo de una política que exija estudios previos de impacto de derechos humanos que cumpla con los indicados estándares y obligaciones. Por favor, avísenos si podemos aportar a un mayor entendimiento sobre las obligaciones de derechos humanos y mecanismos en materia de políticas que aseguren la protección de derechos.

III | PUEBLOS INDÍGENAS

13. ONU-REDD carece de una política específica que proteja los territorios e instituciones de gobierno de los pueblos indígenas, los cuales son indispensables para su sobrevivencia como pueblos distintivos en los existentes estados-nación. Por muchos años, los pueblos indígenas han abogado en NU por el pleno reconocimiento de derechos colectivos clave, tales como el derecho de dominio colectivo sobre sus tierras y recursos naturales y el derecho a la libre determinación. En virtud de estos derechos, los pueblos indígenas pueden controlar, usar, administrar y beneficiarse de sus tierras y recursos naturales de acuerdo a sus propias instituciones de gobierno, leyes y costumbres. El reconocimiento y la protección de estos derechos es fundamental para aquellos proyectos REDD+ que tengan lugar en territorios indígenas, y deben ser efectivamente abordados por ONU-REDD. La Declaración de NU implica un proceso de más de 30 años en el cual los pueblos indígenas y los Estados forjaron acuerdos marcos sobre la necesidad de proteger los territorios e instituciones de gobierno indígenas. La Declaración de NU es una declaración global sobre el derecho atinente a los pueblos indígenas, la cual disfruta hoy de apoyo universal en la comunidad internacional.

14. Los Acuerdos de Cancún que gobiernan REDD+ explícitamente llaman a la adopción de salvaguardias para proteger los derechos de los pueblos indígenas. En efecto, éstos claramente exigen "[r]espeto por el conocimiento y los derechos de los pueblos indígenas [...], tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas."¹⁸

15. Tanto la Declaración de NU¹⁹ como casos claves emergentes de los Sistemas Africano²⁰ e Interamericano de Derechos Humanos²¹ reconocen plenamente los derechos de los pueblos indígenas al dominio colectivo de sus tierras y recursos naturales y a la libre determinación. La ley es clara con respecto a estos derechos colectivos clave de los pueblos indígenas.

16. Sorprendentemente, ONU-REDD no ha desarrollado una política específica destinada a proteger los derechos de los pueblos indígenas. Ninguno de los borradores de políticas de ONU-REDD provee la debida protección de los territorios e instituciones de gobierno indígenas. Tanto las Directrices de Involucramiento como las Directrices CPLI se enfocan solo en la mera participación de los pueblos indígenas en los programas y proyectos REDD+ promovidos por los Estados. En ambas políticas, los pueblos indígenas son abordados como "partes relevantes" o agrupados en el marco de un paraguas indefinido de "comunidades dependientes de los bosques."

¹⁸ U.N. Framework Convention on Climate Change Conference of the Parties, *supra* note 6.

¹⁹ See United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, *supra* note 16, at 3, 4, 26.

²⁰ In the Matter of The Center for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of the Endorois Welfare Council v. the Republic of Kenya, *supra* note 14.

²¹ *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, *supra* note 15.

Esta aproximación es un error considerable, en la medida que oscurece la conexión entre los derechos específicos de distintos actores y comunidades impactadas y las obligaciones de los países socios de ONU-REDD y de las agencias de NU encargadas de la implementación. La confusión que tal aproximación genera en torno a la identidad de los titulares de derechos, los efectos de tales derechos específicos y las obligaciones correspondientes de los Estados, mina claramente el respeto de los derechos de los pueblos indígenas ubicados en aquellos países socios de ONU-REDD según el derecho internacional. El derecho colectivo a la libre determinación, por ejemplo, es un derecho de los pueblos indígenas, pero no es un derecho de las "partes relevantes" o "comunidades dependientes de los bosques." Por tanto, como corolario del análisis de los impactos y las obligaciones emergentes de estas categorías propuestas, los programas REDD+ contribuirán muy posiblemente a la violación del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación.

17. Finalmente, tanto los Principios y Criterios como las Directrices CPLI de ONU-REDD ignoran principios legales claves que apropiadamente pueden contribuir a la protección de los territorios e instituciones de gobierno indígenas, tales como la soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales.²² La soberanía permanente sobre recursos naturales es un principio general del derecho internacional, en virtud del cual, "los pueblos y las naciones deben disponer de autoridad para gestionar y controlar sus recursos naturales y disfrutar de este modo de los beneficios de su explotación y conservación."²³ En términos generales, aplicado a los pueblos indígenas este principio implica "el control legal y gubernamental de los recursos naturales, y la autoridad administrativa sobre los mismos, en particular en cuanto faceta del ejercicio del derecho de libre determinación",²⁴ y la correlativa obligación de los Estados de "respetar, proteger y promover los intereses de los pueblos (y colectividades) indígenas, en términos de gobierno y propiedad, sobre sus recursos naturales."²⁵ Por medio del no-reconocimiento de la soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales, las políticas de ONU-REDD no abordan los derechos colectivos clave de los pueblos indígenas e ignoran un principio de derecho internacional bien establecido y apoyado por órganos e instrumentos de derechos humanos, incluyendo el Representante Especial de NU,²⁶ la Declaración de NU²⁷ y sentencias claves de cortes regionales de derechos humanos.²⁸

18. El Centro alienta a ONU-REDD a desarrollar una política independiente que proteja a los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo los derechos a la libre determinación, el derecho de dominio colectivo sobre tierras, territorios y recursos naturales, y la soberanía permanente sobre sus recursos naturales. Si así procediera, ONU-REDD debería asegurar que tal política "sea consistente con estándares internacionales relativos a los derechos de los pueblos indígenas,

²² U.N. Econ. & Soc. Council, Sub-Comm. on the Promotion & Protection of Human Rights, Final Report of the Special Rapporteur, Erica-Irene A. Daes: Indigenous Peoples' Permanent Sovereignty Over Natural Resources, U.N. Doc.E/CN.4/Sub.2/2004/30 (July 13, 2004).

²³ Id., at 6.

²⁴ Id., at 18.

²⁵ Id., at 40.

²⁶ Ibid.

²⁷ See United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, supra note 19.

²⁸ See *In the Matter of The Center for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of the Endorois Welfare Council v. the Republic of Kenya*, supra note 20. See also *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, supra note 21.

incluyendo aquellos reflejados en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas."²⁹ Estamos seguros que los tres mecanismos de NU con mandatos específicos sobre los derechos de los pueblos indígenas—ej. El Relator Especial de NU sobre las Libertades Fundamentales y los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Foro Permanente de NU para las Cuestiones Indígenas, y el Mecanismo de Expertos de NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas—estarán más que interesados en el desarrollo de tal política, en tanto han expresado idéntica preocupación en la carta de 2010 dirigida al Presidente del Banco.³⁰ Por supuesto, nosotros también estamos interesados en ver el desarrollo de esta política.

IV | MECANISMO DE QUEJAS SOBRE PROYECTOS

19. A pesar del derecho fundamental a un recurso efectivo, así como a los requisitos del Entendimiento Común según el cual "[l]a cooperación para el desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los “dententores de deberes” para cumplir con sus obligaciones y/o las capacidades de los “titulares de derechos” para reclamar sus derechos",³¹ ONU-REDD no cuenta con un mecanismo de quejas establecido. A nuestro criterio, las políticas carecen de sentido sin efectivo monitoreo, sin un mecanismo de quejas que asegure cumplimiento con tales políticas, y sin garantizar a las comunidades afectadas un recurso efectivo, incluyendo acceso efectivo a recursos administrativos, cortes domésticas y mecanismos internacionales. La eficiencia de las políticas de ONU-REDD dependen del trabajo conjunto de los países socios y agencias a cargo de la implementación en el debido tiempo y forma. Los pueblos indígenas y las comunidades locales deberían tener acceso a un mecanismo de queja, en el cual cualquier falta de cumplimiento de las políticas y/o violación de sus derechos por medio de proyectos apoyados por ONU-REDD, sean abordados y remediados en el debido tiempo y forma.

20. El concepto de mecanismos de "reclamos y responsabilidad", tal como está reflejado en las Directrices CPLI,³² no es consistente con una "aproximación al desarrollo basada en derechos humanos". ONU-REDD debe re-pensar su aproximación sobre este asunto tan importante. En nuestra opinión, ONU-REDD esta simplemente tratando de desarrollar un mecanismo similar a aquellos utilizados por los bancos multilaterales de desarrollo (BMDs). Nótese que, estos mecanismos no fueron diseñados para abordar *derechos humanos*. En efecto, estos fueron creados con la finalidad de abordar "impactos no-debidos a las personas y el medio ambiente",³³ a los cuales los BMDs decidieron llamar "impactos sociales y ambientales" en lugar de violaciones de derechos humanos. Es por eso que, el Panel de Inspección (Panel) del Banco es un órgano investigador de hechos que opera en representación del Consejo Directivo y está

²⁹ Letter from James Anaya, U.N. Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Indigenous Peoples, Carlos Mamani, Chairperson of the U.N. Permanent Forum on Indigenous Issues & Jose Carlos Morales, Chairperson of the U.N. Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples to Robert B. Zoellick, President of The World Bank (July 22, 2010) 1, 2, [http://www.indianlaw.org/sites/default/files/UN%20Special%20Rapporteur%20Letter%20to%20the%20WB%20Pre](http://www.indianlaw.org/sites/default/files/UN%20Special%20Rapporteur%20Letter%20to%20the%20WB%20President%207.22.2010.pdf)

³⁰ Ibid.

³¹ The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies, *supra* note 4.

³² UN-REDD Programme Guidelines on Free, Prior and Informed Consent, *supra* note 1, at § 5.

³³ World Bank Safeguard Policies,

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTSAFEPOL/0,,menuPK:584441~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:584435,00.html> (last visited Nov. 17, 2011).

limitado a la mera "recepción de quejas para realizar inspecciones e investigar a efectos de informar los hallazgos al Consejo Directivo"³⁴ con respecto a "si el Banco está cumpliendo con *sus propias políticas y procedimientos*".³⁵ Estas políticas y procedimientos operativos no incluyen protecciones de derechos humanos.

21. ONU-REDD no debería abordar violaciones de derechos humanos como "impactos sociales", siguiendo el ejemplo del Banco. Tal como se indicó oportunamente, el Banco carece de una política, en virtud de la cual, los derechos humanos sean abordados. Es por eso que, por ejemplo, el Panel mismo ha solicitado que el Consejo Directivo del Banco aborde violaciones de derechos humanos contra pueblos indígenas, las cuales estuvieron asociadas a proyectos específicos relativos a bosques³⁶ y administración de tierras,³⁷ entre otras cuestiones.³⁸

22. ONU-REDD no debería tomar el mecanismo de rendición de cuentas del Banco como un modelo a seguir por estas razones: (1) el Banco carece de una aproximación al desarrollo basada en derechos humanos; (2) el Panel carece de mandato para asesorar sobre reformas de políticas;³⁹ (3) el Panel carece de poder de decisión sobre las acciones sugeridas a ejecutar una vez que las

³⁴ The World Bank Inspection Panel, International Bank for Reconstruction and Development (Resolution No. IBRD 93-10) & International Development Association (Resolution No. IDA 93-6) 12-15 (Sept. 22, 1993).

³⁵ THE INSPECTION PANEL, THE INSPECTION PANEL AT 15 YEARS. ACCOUNTABILITY AT THE WORLD BANK 6 (2009).

³⁶ THE INSPECTION PANEL, THE INVESTIGATION REPORT: DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO TRANSITIONAL SUPPORT FOR ECONOMIC RECOVERY GRANT (TSERO) (IDA Grant No. H 1920-DRC) & EMERGENCY ECONOMIC AND SOCIAL REUNIFICATION SUPPORT PROJECT (EESRSP) (Credit No. 3824-DRC and Grant No. H 064-DRC) (2007) (En respuesta a una solicitud de inspección del 2005, el Panel reviso dos operaciones financiadas por el Banco, las cuales involucraban la zonificación de bosques y concesiones forestales en la Republica del Congo. El Panel encontró que el Banco fallo tanto en identificar la existencia del pueblo Pygmy dentro del área del proyecto, como en consultar con este pueblo o asegurar su participación en el diseño del proyecto. En suma, el Banco no aplicó la Política de Salvaguarda de los Pueblos Indígenas ni identificó o abordó impactos significativos en las tierras del Pueblo Pygmy, derechos de propiedad cultural, y medios de vida).

³⁷ THE INSPECTION PANEL, THE INVESTIGATION REPORT: HONDURAS LAND ADMINISTRATION PROJECT (IDA Credit 3858-HO) (2007) (En respuesta a una solicitud en el 2006, el Panel encontró que el Banco falló al no buscar la participación de comunidades del Pueblo Garífuna y sus líderes en relación con un proyecto de reforma agraria financiado por el Banco en Honduras. El Panel notó que proceder con la titulación de los territorios de los pueblos indígenas sin un marco legal/regulatorio apropiado es inadecuado para la protección de los derechos del pueblo Garífuna).

³⁸ THE INSPECTION PANEL, THE INVESTIGATION REPORT: CHAD-CAMEROON PETROLEUM AND PIPELINE PROJECT (Loan No. 4558-CD); PETROLEUM SECTOR MANAGEMENT CAPACITY BUILDING PROJECT (Credit No. 3373-CD) & MANAGEMENT OF THE PETROLEUM ECONOMY (Credit No. 3316-CD) -210-7 (2001) (El Panel revisó un proyecto de oleoducto patrocinado por el Banco, debido a reclamos de daños al medio ambiente, gobernabilidad y abusos de derechos humanos, incluyendo la tortura, a manos de las fuerzas armadas, del peticionario de la solicitud al Panel de Inspección- un miembro del Parlamento de la Republica del Chad y oponente al proyecto de oleoducto. En respuesta a la insistencia de la Administración del Banco que asuntos sobre los derechos humanos no son de preocupación del Banco, el Panel indicó en su informe que abordó el tema de derechos humanos porque "se sentía obligado a examinar si las cuestiones de adecuada gobernabilidad y violaciones de derechos humanos en Chad son tales como para llegar a impedir la ejecución del proyecto en una forma compatible con las políticas del Banco).

³⁹ The World Bank Inspection Panel, supra note 34.

investigaciones fueron concluidas;⁴⁰ y (4) el Panel carece de mandato para asesorar sobre la supervisión del cumplimiento íntegro de todas las acciones sugeridas.⁴¹

23. ONU-REDD debería crear un mecanismo de quejas sobre proyectos diseñado específicamente para prevenir violaciones de derechos humanos. Para tales efectos, ONU-REDD debería desarrollar una política paraguas, en virtud de la cual, se requiera a los países socios la realización de estudios previos de impacto en derechos humanos en todos los proyectos. Queda claro que, ONU-REDD no debería adoptar la aproximación del Banco, en tanto éste solo considera a la Política de Estudios de Impacto Ambiental como una política paraguas.⁴²

24. Finalmente, el mecanismo de quejas sobre proyectos de ONU-REDD debería basarse en las principales garantías del debido proceso legal. ONU-REDD debería tener presente los estándares internacionales relevantes que emergen de los tratados de derechos humanos de NU y del derecho internacional consuetudinario; así como aquellos construidos por cortes regionales de derechos humanos basados en tratados regionales de derechos humanos. En otras palabras, los principales elementos del debido proceso legal deben ser reflejados en los procedimientos administrativos, tales como el eventual mecanismo de quejas sobre proyectos de ONU-REDD.

25. Finalmente, bajo ninguna circunstancia, las víctimas de violaciones de derechos humanos asociadas con proyectos REDD+ deberían ser privadas del acceso a un recurso efectivo y expedito a nivel nacional. El derecho a un recurso efectivo es un derecho humano fundamental consagrados en el derecho internacional de derechos humanos. De la misma manera, el incumplimiento de las obligaciones de derechos humanos por los países socios por medio de proyectos REDD+ no debe estar exentos de los órganos de supervisión de los tratados, especialmente de aquellas cortes regionales a cargo de la determinación de la responsabilidad internacional y de la debida reparación por las violaciones de derechos.

V | DIRECTRICES CPLI

26. No estamos en condiciones de comentar sobre los detalles específicos del borrador de Directrices CPLI, por cuanto tales directrices son insignificantes sin un marco de políticas que provea protección de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas, especialmente de los derechos a la libre determinación y de la soberanía permanente sobre sus recursos naturales. Tal como lo expresamos en nuestro artículo de 2005 sobre CPLI, creemos que el CPLI no debería sustituir o disminuir los derechos sustanciales en juego, tales como el derecho colectivo de dominio sobre las tierras y recursos naturales y el derecho a la libre determinación.⁴³

⁴⁰ Id., at 22.

⁴¹ Review of the Resolution Establishing the Inspection Panel-1996 Clarification of Certain Aspects of the Resolution 1 (Oct. 17, 1996) (confirming that ‘the Board will continue to act on investigations on the basis of recommendations of Management with respect to such remedial action as may be needed.’)

⁴² World Bank Environmental Assessment, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTSAFEPOL/0,,contentMDK:20543912~menuPK:1286357~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:584435,00.html> (last visited Nov. 17, 2011).

⁴³ Contribution of Indian Law Resource Center: Indigenous Peoples’ Right Of Free Prior Informed Consent With Respect To Indigenous Lands, Territories and Resources (Jan. 2005), available at <http://www.indianlaw.org/content/indigenous-peoples'-right-free-prior-informed-consent>

Desafortunadamente, tanto las Directrices CPLI como las Directrices de Involucramiento están haciendo justamente eso.

27. ONU-REDD debe adoptar una verdadera aproximación al desarrollo basada en derechos humanos, por medio de la cual, se asegure cumplimiento con actuales estándares internacionales de derechos humanos y garantice respeto por los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades locales, incluyendo el acceso efectivo a un recurso por violaciones de tales derechos. En ausencia de tal marco que adecuadamente proteja derechos sustanciales, los protocolos sobre CPLI, más que ayudar a evadir violaciones de derechos, de hecho podrán facilitarlas.

28. ONU-REDD debería seriamente repensar esta aproximación y regresar a una aproximación en materia de políticas que inicie con y sea guiada en todas sus áreas por la finalidad esencial de proteger derechos humanos.

VI | CONCLUSIÓN

29. El Centro está seriamente preocupado por la aproximación de ONU-REDD en materia de financiamiento climático, la cual a un nivel retórico abraza la "aproximación al desarrollo basada en derechos humanos", pero falla a nivel práctico en traducir tal aproximación en políticas efectivas. Queda claro que en el marco del desarrollo de políticas en ONU-REDD existe una significativa falta de entendimiento del derecho relativo a derechos humanos, especialmente de los derechos de los pueblos indígenas bajo el derecho internacional. Esto es muy decepcionante después de un proceso de establecimiento de estándares ante NU que duro más de 30 años, durante el cual los pueblos indígenas educaron tanto a las agencias de NU como a los Estados Miembro sobre sus derechos colectivos.

30. ONU-REDD se está alejando de la "aproximación al desarrollo basada en derechos humanos" al seguir las aproximaciones en materia de políticas que el Banco ha adoptado con respecto a "asuntos sociales" e "impactos sociales". En lugar de abordar "asuntos sociales" en los proyectos REDD+, las políticas y el mecanismo de quejas sobre proyectos de ONU-REDD deberían abordar asuntos de *derechos humanos*. Del mismo modo, en lugar de usar el lenguaje de políticas promovido por el Banco, ONU-REDD debería usar claro lenguaje y estándares de derechos humanos. No existe razón alguna para seguir confundiendo a los países socios con dobles estándares por el mero rechazo del Banco a abordar la dimensión de derechos humanos de sus políticas y prácticas. Si ONU-REDD no produce este cambio, estará estableciendo un precedente dañino en materia de financiamiento climático al no tener presente las obligaciones internacionales de derechos humanos de sus países socios. Esto claramente no satisface los Acuerdos de Cancún con respecto a las tan necesarias salvaguardias para los proyectos REDD+.

31. Sorprendentemente, ONU-REDD solo se está enfocando en la *participación* de los pueblos indígenas en los programas y proyectos REDD+ promovidos por los Estados, en lugar de *proteger sus derechos sustantivos*. Las Directrices CPLI constituyen un ejemplo concreto de tal enfoque, en el cual los pueblos indígenas son puestos en el mismo lugar que otras "partes relevantes" y "comunidades dependientes de los bosques". Estamos muy preocupados por esta aproximación, así como por la falta de una política única de ONU-REDD por medio de la cual se

identifique y proteja los derechos específicos de los pueblos indígenas, especialmente sus derechos relativos a sus tierras, recursos y libre determinación. Esta aproximación oscurece los derechos colectivos de los pueblos indígenas y no puede ser efectivo en la protección de tales derechos.

32. En conexión con lo anterior, ONU-REDD debería aprender de errores similares cometidos por otras agencias de NU en el pasado. Los pueblos indígenas fueron claros al resaltar que ellos no desean ser considerados como grupos vulnerables o poblaciones. Es por eso que, se alejaron de pasados grupos de trabajo sobre minorías étnicas o "poblaciones" indígenas. Es más, justamente por eso hoy los tres mecanismos de NU relativos a asuntos indígenas abordan los derechos de los "pueblos" indígenas.

33. Hemos aprendido que el Banco está considerando adoptar una mal aconsejada, similar aproximación al consolidar sus políticas en el próximo proceso de revisión de las mismas. Tal como lo dejamos en claro a la Administración del Banco, "la inclusión de la política sobre pueblos indígenas en una política de salvaguardia que cubra a todos los grupos vulnerables implica una regresión de aproximadamente 30 años de desarrollo de políticas."⁴⁴ Una vez más, esperamos que ONU-REDD no siga la aproximación del Banco, sino que en su lugar reconozca que la falta de suficiente protección de derechos humanos en el Banco requiere que ONU-REDD asegure la adopción de medidas diligentes en derechos humanos en el marco de sus políticas y procedimientos para evadir toda complicidad o facilitación de abusos de derechos humanos.

34. ONU-REDD tiene la obligación de ser un líder en la protección de derechos humanos. En su lugar, las propuestas políticas de ONU-REDD parecieran estar siguiendo el liderazgo de instituciones como el Banco, el cual ha rechazado en forma constante sus obligaciones en materia de derechos humanos con respecto a aquellas comunidades afectadas por sus proyectos. Esta aproximación ha llevado a devastadoras violaciones de los derechos de los pueblos indígenas alrededor del mundo, y no debe ser duplicada por medio de REDD+.

35. El trabajo de NU y sus agencias ha contribuido considerablemente a un mayor entendimiento sobre los derechos humanos y su innegable conexión con y contribución a los objetivos del desarrollo, justicia climática, y protección ambiental. Es importante que este entendimiento sobre la fundamental trascendencia de la aproximación al desarrollo basada en derechos humanos no quede aislada en los confines de la teoría o retórica, sino que sea operacionalizada a lo largo de todos los aspectos de las políticas y su implementación por ONU-REDD.

⁴⁴ Letter from to Indian Law Resource Center to the President of the World Bank Robert Zoellick, July 11, 2011, <http://www.indianlaw.org/sites/default/files/07%2011%202011%20Indian%20Law%20Resource%20Center%20Ltr%20to%20Pres%20%20Zoellick.pdf>