



# Asamblea General

Distr. general  
1 de noviembre de 2017  
Español  
Original: inglés

---

## Consejo de Derechos Humanos

36º período de sesiones

11 a 29 de septiembre de 2017

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

## **Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas\***

### **Nota de la Secretaría**

En el presente informe, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas expone un estudio temático sobre los efectos del cambio climático y la financiación para el clima en los derechos de los pueblos indígenas.

---

\* Este informe se ha presentado con retraso para incluir en él la información más reciente.

GE.17-19275 (S) 181217 191217



\* 1 7 1 9 2 7 5 \*

Se ruega reciclar



## Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas

### Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Actividades de la Relatora Especial .....	3
III. Los pueblos indígenas y el cambio climático .....	3
A. Efectos del cambio climático en los pueblos indígenas .....	3
B. Contribuciones de los pueblos indígenas a las estrategias de adaptación y mitigación .....	5
IV. Los órganos de derechos humanos, los pueblos indígenas y el cambio climático .....	7
V. Los derechos humanos y otras normas internacionales, entre ellas la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París .....	8
A. Libre determinación y derecho al desarrollo .....	9
B. Derechos sobre la tierra, derecho a la participación y al consentimiento libre, previo e informado .....	10
C. Derecho a la salud, a la alimentación, al agua y a un nivel de vida adecuado .....	11
D. Cultura y conocimientos tradicionales .....	11
E. Cooperación internacional .....	12
F. Derecho a obtener resarcimiento y reparación .....	13
G. Objetivos de Desarrollo Sostenible .....	14
VI. Compromisos del Estado, informes nacionales y contribuciones previstas determinadas a nivel nacional .....	15
VII. Financiación para el clima y salvaguardias .....	16
A. Fondo para el Medio Ambiente Mundial .....	17
B. Mecanismo para un desarrollo limpio .....	18
C. Programa de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD-plus) .....	18
D. Fondo de Adaptación .....	19
E. Fondo Verde para el Clima .....	19
VIII. Ejemplos de proyectos de mitigación que suscitan preocupación .....	20
A. Proyecto hidroeléctrico Barro Blanco (Panamá) .....	21
B. Programa de Protección de Torres de Agua y de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático (Kenya) .....	21
C. Proyecto hidroeléctrico Agua Zarca (Honduras) .....	21
D. Otras situaciones conexas .....	22
IX. Conclusiones y recomendaciones .....	22
A. Conclusiones .....	22
B. Recomendaciones .....	23

## I. Introducción

1. Este informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas se presenta al Consejo de Derechos Humanos en cumplimiento de su resolución 33/12. En el informe, la Relatora Especial ofrece un breve resumen de sus actividades desde su informe anterior al Consejo (A/HRC/33/42) así como un estudio temático sobre los efectos del cambio climático y la financiación para el clima en los derechos de los pueblos indígenas.

## II. Actividades de la Relatora Especial

2. Como parte del mandato que le encomendó el Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial lleva adelante cuatro esferas de trabajo interrelacionadas: las visitas a los países, los estudios temáticos, la promoción de buenas prácticas y el envío de comunicaciones a los Gobiernos sobre presuntos casos de violaciones de los derechos humanos.

3. Desde que presentó su último informe al Consejo, la Relatora Especial ha llevado a cabo dos visitas oficiales a países: a los Estados Unidos de América en febrero de 2017 (A/HRC/36/46/Add.1) y a Australia en marzo/abril de 2017 (A/HRC/36/46/Add.2).

4. A fin de mejorar la eficacia y la coordinación entre los órganos del sistema de las Naciones Unidas que tienen un mandato específico en relación con los derechos de los pueblos indígenas, la Relatora Especial participó en las reuniones anuales del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

5. En lo que respecta a la financiación para el clima, en los dos últimos años la Relatora Especial ha participado en diversas evaluaciones y consultas, como el curso internacional de formación de los pueblos indígenas sobre el Fondo Verde para el Clima y la financiación para hacer frente al cambio climático, impartido en Bangkok en septiembre de 2015; cursos de capacitación regionales sobre el mismo tema impartidos en Hanoi, Lima y Nairobi en abril de 2016; y el diálogo sobre la participación del Fondo Verde para el Clima como una posible ventanilla de financiación para los pueblos indígenas, celebrado en Marrakech (Marruecos) en noviembre de 2016.

## III. Los pueblos indígenas y el cambio climático

### A. Efectos del cambio climático en los pueblos indígenas

6. Los pueblos indígenas se cuentan entre los que menos han contribuido al problema del cambio climático y, sin embargo, son los que sufren sus peores consecuencias. Son desproporcionadamente vulnerables al cambio climático, porque muchos de ellos dependen de ecosistemas que están particularmente expuestos a los efectos del cambio climático y a fenómenos meteorológicos extremos como inundaciones, sequías, olas de calor, incendios forestales y ciclones. Algunas de las regiones más afectadas son las pequeñas islas, las grandes altitudes, las zonas tropicales húmedas, las regiones costeras, los desiertos y las zonas polares. El calentamiento de la Tierra aumenta el riesgo de contraer enfermedades, modifica las rutas de migración de los animales, reduce la biodiversidad, provoca inundaciones de las aguas dulces con agua salada, destruye las cosechas y conduce a la inseguridad alimentaria<sup>1</sup>.

7. Los pueblos indígenas dependen en gran medida de las tierras y los recursos naturales para satisfacer sus necesidades básicas y sus medios de subsistencia, como alimentos, medicinas, alojamiento y combustible, y figuran entre las poblaciones más pobres y marginadas del mundo. Los pueblos indígenas representan el 5% de la población

<sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Climate Change and Human Rights* (Nairobi, 2015), págs. 2 a 8.

mundial, pero constituyen el 15% de la población pobre. Aproximadamente el 33% de las personas que viven en situación de pobreza extrema en zonas rurales de todo el mundo proceden de comunidades indígenas. El Banco Mundial estima que más de 100 millones de personas en todo el mundo corren el riesgo de caer en la pobreza extrema de aquí a 2030 debido al cambio climático<sup>2</sup>. Esto tiene consecuencias importantes para los pueblos indígenas, que ya deben hacer frente a graves desventajas socioeconómicas. Estas cifras son particularmente alarmantes si se tienen en cuenta la riqueza de recursos naturales que existe dentro de los territorios indígenas y las valiosas contribuciones que los pueblos indígenas pueden aportar en la mitigación del cambio climático. Los territorios indígenas tradicionales abarcan aproximadamente el 22% de la superficie terrestre y se solapan con zonas que albergan el 80% de la diversidad biológica del planeta<sup>3</sup>. Su función es vital para la gestión ambientalmente sostenible de los recursos naturales y la conservación de la diversidad biológica, que son elementos esenciales de la lucha contra el cambio climático.

8. La correlación que existe entre la seguridad de la tenencia de las tierras indígenas y el logro de buenos resultados de conservación es bien conocida (A/71/229), como también lo es la consecuencia conexas de que una reducción de la deforestación conlleva una reducción de las emisiones mundiales de dióxido de carbono. Por ejemplo, en la región amazónica del Brasil, en las zonas en las que el Estado ha reconocido los derechos forestales de los pueblos indígenas la tasa de deforestación era 11 veces inferior a la de los bosques en los que no se reconocían sus derechos. Un estudio reciente de 80 zonas forestales en 10 países de Asia meridional, África oriental y América Latina mostró que los bosques de propiedad y gestión comunitaria ofrecían servicios superiores a la comunidad y un mayor almacenamiento de carbono, y llegó a la conclusión de que el fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas a sus bosques era una manera eficaz de que los Gobiernos alcanzaran los objetivos relacionados con el clima<sup>4</sup>.

9. Hace mucho tiempo que el mandato de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas muestra preocupación por los efectos del cambio climático. Como el anterior titular del mandato dijo en 2007: “Las actividades extractivas, los cultivos comerciales y patrones de consumo no sustentables han inducido el cambio climático, la amplia contaminación y destrucción ambiental. Estos fenómenos han tenido un impacto especialmente grave sobre los pueblos indígenas, cuyas formas de vida están estrechamente vinculadas a su relación tradicional con sus tierras y recursos naturales, y se ha convertido en una nueva forma de desplazamiento forzado de los pueblos indígenas de sus territorios ancestrales, al tiempo que generan altos niveles de pobreza y enfermedad” (véase A/HRC/4/32, párr. 49). El cambio climático supone una grave amenaza no solo para los recursos naturales y los medios de vida de los pueblos indígenas, sino también para su identidad cultural y su supervivencia.

10. Un ejemplo de las graves consecuencias que el cambio climático tiene para los pueblos indígenas es el deshielo a gran escala de los territorios tradicionales de los inuit en el Ártico. Los pueblos indígenas de las islas del Pacífico están directamente amenazados con la desaparición total o parcial de sus tierras como resultado del cambio climático.

11. Los efectos del cambio climático relacionados con el género, como la migración (verse obligado a buscar trabajo en sectores no estructurados) y la escasez de agua (verse obligado a recorrer distancias más largas para buscar agua potable) pueden afectar especialmente a las mujeres y las niñas, lo que las hace más vulnerables a la discriminación y la explotación<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Banco Mundial, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* (Washington D.C., 2016), pág. 2.

<sup>3</sup> Banco Mundial, *The Role of Indigenous Peoples in Biodiversity Conservation: The Natural but Often Forgotten Partners* (Washington D.C., 2008), pág. 5.

<sup>4</sup> World Resources Institute y Rights and Resources Initiative, *Securing Rights, Combating Climate Change: How Strengthening Community Forest Rights Mitigates Climate Change* (Washington, D.C., 2014).

<sup>5</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Indigenous Peoples and Climate Change: From Victims to Change Agents through Decent Work* (Ginebra, 2017), págs. 16 a 18.

12. Por si esas vulnerabilidades no fueran suficientes, los programas de mitigación y adaptación al cambio climático, si se diseñan sin consultar a los pueblos indígenas y se aplican sin su participación, pueden afectar negativamente a los derechos de los pueblos indígenas y socavar sus derechos tradicionales a las tierras y a los recursos naturales.

13. La Relatora Especial, en su anterior función como Presidenta del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, realizó en 2007 un estudio sobre los efectos de las medidas encaminadas a mitigar el cambio climático para los pueblos indígenas y sus territorios y tierras (E/C.19/2008/10). En el estudio, la Relatora Especial abogó por un aumento de las consultas y la participación de los pueblos indígenas en los procesos de mitigación del cambio climático, expresó su preocupación por que no se aplicara un enfoque basado en los derechos humanos a esas medidas y destacó que los pueblos indígenas no se habían beneficiado de los fondos para el cambio climático, que estaban, en gran medida, impulsados por el mercado.

14. Desde que fue nombrada Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en 2014, la titular del mandato ha recibido un número cada vez mayor de denuncias de situaciones en las que los derechos de los pueblos indígenas se han visto negativamente afectados por proyectos de mitigación del cambio climático, en particular proyectos de energías renovables como la producción de biocombustibles y la construcción de presas hidroeléctricas.

15. No obstante, los pueblos indígenas no son simplemente las víctimas del cambio climático, sino que pueden contribuir considerablemente a hacerle frente. Debido a su estrecha relación con el medio ambiente, los pueblos indígenas están en una posición única para adaptarse al cambio climático. Los pueblos indígenas también son repositorios de aprendizaje y de conocimientos sobre la manera de hacer frente con éxito al cambio climático a nivel local y de responder con eficacia a grandes cambios ambientales, como los desastres naturales. Los pueblos indígenas desempeñan un papel fundamental en la conservación de la diversidad biológica y la protección de los bosques y otros recursos naturales, y sus conocimientos tradicionales del entorno que los rodea pueden enriquecer sustancialmente los conocimientos científicos y las actividades de adaptación al adoptar medidas relacionadas con el cambio climático.

## **B. Contribuciones de los pueblos indígenas a las estrategias de adaptación y mitigación**

16. Como están entre los más afectados por el cambio climático, los pueblos indígenas llevan más de dos decenios exigiendo una mayor protección de sus derechos humanos y un mayor grado de participación en el contexto de los debates internacionales sobre el cambio climático. Siguen abogando por que el cambio climático se aborde desde una perspectiva basada en los derechos humanos, de conformidad con los principios de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

17. En los albores de la legislación y las políticas sobre el cambio climático, en particular en las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático a principios de los años noventa, los pueblos indígenas no tuvieron una participación significativa. Sin embargo, la persistencia y eficacia de su labor de promoción se han traducido en el reconocimiento de los pueblos indígenas como un grupo que goza de la condición de observador en el marco de la Convención. Así, las organizaciones de pueblos indígenas pueden solicitar la condición de observador, y las que hayan sido aceptadas pueden designar participantes para que asistan a los períodos de sesiones de los distintos órganos que se ocupan del cambio climático. El Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático es un grupo oficioso de pueblos indígenas establecido en 2008 para coordinar los esfuerzos y actividades de los pueblos indígenas en relación con los procesos de la Convención<sup>6</sup>.

18. La legislación y las políticas internacionales sobre el cambio climático giran en torno a la doble estrategia de la mitigación (la obligación del Estado de reducir las

<sup>6</sup> Véase [www.iipfcc.org/](http://www.iipfcc.org/).

emisiones de gases de efecto invernadero) y la adaptación (la obligación del Estado de proteger a las personas contra los efectos del cambio climático, fomentando su capacidad de adaptarse a sus efectos). En virtud del principio de equidad de la Convención, los Estados desarrollados, que históricamente han sido los principales productores de gases de efecto invernadero y los más ricos en recursos, deberán asumir una mayor carga en las estrategias de mitigación y de adaptación, incluida la asistencia a los países más pobres y el desarrollo de tecnología.

19. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza ha planteado la preocupación de que el énfasis puesto en la transferencia de fondos, conocimientos y tecnologías de los países desarrollados a los países en desarrollo tiende a no reconocer las propias estrategias de adaptación y de respuesta de los pueblos indígenas<sup>7</sup>.

20. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático es el órgano internacional encargado de evaluar los aspectos científicos relacionados con el cambio climático. El Grupo fue establecido en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con el fin de proporcionar a los encargados de formular políticas evaluaciones científicas periódicas sobre el cambio climático, sus efectos y riesgos futuros, y opciones de adaptación y mitigación. Sus evaluaciones proporcionan una base científica para que los Gobiernos a todos los niveles elaboren políticas relacionadas con el clima<sup>8</sup>.

21. En su Quinto Informe de Evaluación, publicado en 2014, el Grupo expresó su preocupación por que las políticas y los reglamentos vigentes en materia de cambio climático pudieran conducir a una limitación del acceso a los territorios, la sustitución de los medios de vida tradicionales, la reducción de la diversidad genética y las oportunidades de cosecha, así como a la pérdida de transmisión de conocimientos indígenas, lo que a su vez podría limitar los efectos de las medidas de adaptación al cambio climático en muchas regiones<sup>9</sup>.

22. El Grupo también observó que los conocimientos indígenas habían sido eficaces en la elaboración de medidas para hacer frente a los riesgos climáticos y habían contribuido a aumentar la seguridad alimentaria en muchas partes del mundo. Algunos ejemplos son los conocimientos de los inuits sobre la variabilidad del clima a la hora de cazar, las tradiciones de los incas en lo que respecta a la diversificación de los cultivos y sus conocimientos sobre la diversidad genética y, en el Sahel, el uso de estrategias de captación de agua y de previsiones meteorológicas<sup>10</sup>.

23. El Grupo confirmó la reclamación formulada por los pueblos indígenas desde hacía mucho tiempo en relación con los conocimientos tradicionales, de que “los sistemas y prácticas de conocimientos indígenas, locales y tradicionales, incluida la visión holística de la comunidad y el medio ambiente que caracteriza a los pueblos indígenas, son un recurso importante para la adaptación al cambio climático que no se ha utilizado sistemáticamente en los esfuerzos de adaptación. La integración de esas formas de conocimiento en las prácticas existentes aumenta la eficacia de la adaptación”<sup>11</sup>.

24. Los pueblos indígenas pueden ayudar a proporcionar soluciones para mitigar los efectos del cambio climático y adaptarse a él. El Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático y el PNUMA han señalado que, gracias a sus conocimientos tradicionales, los pueblos indígenas podrían contribuir a numerosas actividades de adaptación. Entre esas actividades figuran la documentación de los conocimientos tradicionales; la vigilancia y presentación de información sobre el clima; la

<sup>7</sup> Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, *Indigenous and Traditional Peoples and Climate Change*, documento temático (2008), pág. 4.

<sup>8</sup> Véase [www.ipcc.ch/](http://www.ipcc.ch/).

<sup>9</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Part A: Global and Sectoral Aspects, Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Nueva York, Cambridge University Press, 2014), cap. 7, pág. 517. Puede consultarse en [www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/](http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/).

<sup>10</sup> *Ibid.* cap. 11, pág. 718.

<sup>11</sup> *Ibid.*, Resumen para responsables de políticas, pág. 26.

gestión tradicional de los incendios, la preparación y respuesta para casos de desastre y los sistemas de alerta temprana; la recogida del agua de lluvia; las técnicas agrícolas tradicionales; la gestión de las zonas marinas costeras; el desarrollo de energías alternativas; y el desarrollo de medios de vida sostenibles. Además, los pueblos indígenas pueden contribuir a detener la deforestación mediante la concesión de títulos de propiedad de las tierras, la ordenación y conservación de los bosques y el fortalecimiento de la gobernanza local<sup>12</sup>.

#### **IV. Los órganos de derechos humanos, los pueblos indígenas y el cambio climático**

25. Los órganos de derechos humanos están prestando cada vez más atención a las vulneraciones de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto del cambio climático.

26. Hace ya una década que el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, que se ocupa de las cuestiones de derechos humanos como parte de su mandato de asesoramiento, decidió incluir el clima como un tema especial de debate en su período de sesiones anual, y desde entonces ha realizado varios estudios sobre los efectos del cambio climático en los pueblos indígenas (E/C.19/2008/10, E/C.19/2010/7).

27. Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, en particular el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, han abordado los efectos del cambio climático en los pueblos indígenas en el contexto de sus exámenes periódicos de los Estados partes. Los órganos de tratados de derechos humanos han exhortado específicamente a los Estados a que elaboren planes, políticas y programas nacionales para hacer frente al cambio climático, y a que recaben la participación plena de los pueblos indígenas en su elaboración. También han pedido la creación de planes de preparación para casos de desastre y gestión de emergencias y el establecimiento de marcos reforzados de protección social para mitigar de manera más efectiva los múltiples efectos sociales, económicos y ambientales para los pueblos indígenas. Además, han instado a los Estados a que intensifiquen sus esfuerzos para hacer frente al cambio climático, en particular mediante el establecimiento de planes para la reducción de las emisiones de carbono, y a que adopten todas las medidas necesarias para mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos de los pueblos indígenas a la alimentación y al agua<sup>13</sup>.

28. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha abordado los efectos adversos del cambio climático en los derechos humanos (A/HRC/10/61), y en octubre de 2016 organizó una reunión de expertos que puso de relieve los efectos del cambio climático en los pueblos indígenas<sup>14</sup>. Los principales mensajes de la Oficina en relación con el cambio climático y los derechos humanos, publicados antes del 21<sup>er</sup> período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en París en diciembre de 2015, hicieron hincapié en el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones y a beneficiarse del uso de sus conocimientos, innovaciones y prácticas.

29. El 5 de junio de 2015, Día Mundial del Medio Ambiente, en una declaración pública conjunta, 27 titulares de mandatos de procedimientos especiales, incluida la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, instaron a los Estados a asegurarse de que los derechos humanos fueran el elemento central de la gobernanza del cambio climático<sup>15</sup>.

30. En 2016, el Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y

<sup>12</sup> PNUMA, *Climate Change and Human Rights*, pág. 27; véase asimismo [www.iipfcc.org/key-issues](http://www.iipfcc.org/key-issues).

<sup>13</sup> Véanse CEDAW/C/HND/CO/7-8, CEDAW/C/VCT/CO/4-8, CRC/C/SUR/CO/3-4, CRC/C/NZL/CO/5, E/C.12/CAN/CO/6, E/C.12/FIN/CO/6 y E/C.12/AUS/CO/4. Las observaciones finales de los órganos de tratados pueden consultarse en <http://uhri.ohchr.org/>.

<sup>14</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRClimateChangeIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRClimateChangeIndex.aspx).

<sup>15</sup> Véase [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16049&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16049&LangID=E).

sostenible examinó las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos en el contexto del cambio climático y puso de relieve los derechos de los pueblos indígenas (A/HRC/31/52).

31. Los Estados cada vez se muestran más preocupados por el cambio climático en el contexto del proceso del examen periódico universal, lo que pone aún más de manifiesto el creciente reconocimiento del cambio climático como una cuestión de derechos humanos. El Consejo ha aprobado varias resoluciones relacionadas con el cambio climático y los pueblos indígenas<sup>16</sup>.

## V. Los derechos humanos y otras normas internacionales, entre ellas la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París

32. El cambio climático incide negativamente en una amplia gama de derechos humanos, y los pueblos indígenas son particularmente vulnerables debido a la exposición de sus tierras y territorios tradicionales. Las obligaciones de derechos humanos entrañan la obligación del Estado de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos y reparar las vulneraciones cometidas. Estas obligaciones exigen que los Estados adopten medidas para cumplir sus obligaciones respecto de las cuestiones de derechos humanos derivadas del cambio climático. Los órganos de derechos humanos han establecido que las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos incluyen el deber de proteger a los titulares de derechos contra un deterioro previsible de los derechos humanos por daño ambiental, con independencia de que el propio daño ambiental infrinja normas de derechos humanos y de que los Estados causen o no directamente el daño (A/HRC/25/53, A/HRC/31/52). Los Estados se han comprometido específicamente a cooperar en el plano internacional mediante una serie de tratados internacionales.

33. Como ha señalado el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el sistema internacional en su conjunto requiere que los diversos “subsistemas” jurídicos internacionales, incluidos los que rigen los derechos humanos y el cambio climático, actúen de manera coherente (E/C.19/2010/7).

34. Los derechos de los pueblos indígenas en lo que respecta al cambio climático están firmemente establecidos en una serie de normas internacionales que convergen en diversas ramas del derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional del medio ambiente y el derecho internacional del trabajo. En la preparación del presente informe, la Relatora Especial pidió a los Estados que respondieran a un cuestionario y le complació observar que, en sus respuestas, los Estados reconocían la importancia de que se tuvieran en cuenta los derechos de los pueblos indígenas en la adopción de medidas para adaptarse al cambio climático y mitigar sus efectos, y que se estaban asignando fondos adicionales para esos fines.

35. Entre los principales derechos afectados figuran la libre determinación; el derecho al desarrollo; el consentimiento libre, previo e informado y el derecho a la participación; los derechos sobre la tierra; el derecho a la salud, a la alimentación, al agua y a un nivel de vida adecuado; y los derechos culturales. Todos estos derechos están estrechamente vinculados entre sí, por lo que su interrelación merece ser estudiada<sup>17</sup>.

36. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que entró en vigor en 1994, establece un noble objetivo: estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático, sobre la base de una doble estrategia consistente en la aplicación de medidas de mitigación y de adaptación<sup>18</sup>.

37. Sobre la base de la Convención, el Acuerdo de París, que entró en vigor en 2016, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático mediante

<sup>16</sup> Resoluciones 10/4 (2009), 18/22 (2011), 26/27 (2014), 29/15 (2015) y 32/33 (2016).

<sup>17</sup> Véanse <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/en/statements/63-panel-hrc-cc> y A/HRC/31/52.

<sup>18</sup> Véase [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/items/6036.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php).



el mantenimiento del aumento de la temperatura mundial este siglo por debajo de 2° C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar aún más ese aumento de la temperatura, a 1,5° C<sup>19</sup>. Al 1 de septiembre de 2017, de las 197 Partes en la Convención, 160 habían ratificado el Acuerdo de París.

38. El Acuerdo de París es el primer tratado sobre el cambio climático que reconoce explícitamente los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas. En el preámbulo se reconoce que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las partes deberían respetar, promover y tomar en consideración sus respectivas obligaciones con respecto a los derechos humanos, el derecho a la salud y los derechos de los pueblos indígenas. Estas referencias constituyen un hito y un compromiso importantes, ya que, al aplicar el Acuerdo, las partes deben velar por que sus medidas relativas al cambio climático respeten los derechos de los pueblos indígenas.

39. A pesar de estos importantes avances, los pueblos indígenas se mostraron decepcionados por el hecho de que sus derechos no estuvieran más protegidos en el Acuerdo de París. Uno de sus principales objetivos era que se incluyeran referencias a los derechos de los pueblos indígenas en todas las disposiciones pertinentes sobre la mitigación y la adaptación. Durante las negociaciones, el Canadá, Guatemala, México, Nicaragua, el Perú y Filipinas, junto con varios Estados insulares del Pacífico, apoyaron la inclusión de referencias a los pueblos indígenas en el texto. Sin embargo, otros países se manifestaron en contra de su inclusión, aduciendo que no estaban directamente relacionados con los fines del Acuerdo y preocupados por la posible responsabilidad de incluir esas referencias en la parte dispositiva del texto. El carácter voluntario de las referencias a los sistemas de conocimientos indígenas que figuran en el artículo 7, párrafo 5, relativo a la adaptación, no responde a los objetivos de los pueblos indígenas.

## A. Libre determinación y derecho al desarrollo

40. La libre determinación es un principio fundamental del derecho internacional y reviste suma importancia para los pueblos indígenas, ya que afirma su derecho a realizar libremente su desarrollo económico, social y cultural. Es un derecho clave en las esferas del cambio climático y la financiación para el clima, debido a sus vínculos con los derechos territoriales y con el derecho de los pueblos indígenas a participar en los procesos y las decisiones que los afectan. El derecho a la libre determinación está consagrado en el artículo 1 común al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

41. El hecho de denegar a los pueblos indígenas su derecho a la libre determinación y sus derechos económicos, sociales y culturales está estrechamente vinculado a las experiencias de marginación y privación que históricamente han vivido estos pueblos, así como a la destrucción medioambiental de sus tierras ancestrales y a su falta de autonomía. A menos que la financiación para el clima reconozca esta desigualdad, podría contribuir a las causas de la pobreza y a seguir denegando el derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas.

42. El derecho al desarrollo está consagrado en varias disposiciones de la Declaración, en particular el artículo 32, párrafo 1, que establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos”<sup>20</sup>.

43. Las medidas relacionadas con el clima que no tienen en cuenta las responsabilidades diferenciadas entre los Estados pueden menoscabar el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas, especialmente los que viven en los países en desarrollo. Cuando la carga del cambio climático no se comparte de forma diferenciada, los países en desarrollo se ven

<sup>19</sup> Véase [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9485.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php).

<sup>20</sup> Véanse también los artículos 21 y 23.

obligados a desviar fondos de las políticas sociales para hacer frente a los efectos urgentes y a largo plazo del cambio climático.

## **B. Derechos sobre la tierra, derecho a la participación y al consentimiento libre, previo e informado**

44. El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) consagra los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra en los artículos 14 a 19. La Declaración, que consolida los derechos de los pueblos indígenas ya reconocidos en otros instrumentos de derechos humanos y en la jurisprudencia de los órganos de tratados de derechos humanos, afirma el derecho de los pueblos indígenas a poseer y controlar sus tierras (arts. 25, 26 y 27).

45. La Declaración establece que los Estados deberán celebrar consultas y cooperar con los pueblos indígenas para obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar medidas o aprobar proyectos que los afecten (arts. 27 y 32). La Declaración afirma también que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones (arts. 5, 18 y 27).

46. El derecho a la participación también está consagrado en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en cuyo artículo 6 se establece que todas las Partes en la Convención promoverán y facilitarán el acceso del público a la información sobre el cambio climático y sus efectos, así como la participación del público en el estudio del cambio climático y sus efectos y en la elaboración de las respuestas adecuadas.

47. Los Acuerdos de Cancún, aprobados en el 16º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención, celebrado en 2010 (FCCC/CP/2010/7/Add.1), reconocen que la participación de los pueblos indígenas es importante para una labor eficaz en todos los aspectos del cambio climático. De manera análoga, la Asamblea General también ha reconocido la importancia de la participación pública en la respuesta a los efectos del cambio climático y la necesidad de lograr la participación de una gran variedad de partes interesadas a nivel mundial, regional, nacional y local, así como la importancia de la participación efectiva de los pueblos indígenas para lograr una acción efectiva en todos los aspectos del cambio climático<sup>21</sup>.

48. Un requisito previo para asegurar una participación efectiva es el suministro de información y el acceso a ella. Como se indica en el artículo 4, párrafo 1 f), de la Convención, los Estados deben llevar a cabo evaluaciones del impacto ambiental y velar por que esa información esté a disposición del público<sup>22</sup>. El Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente ha subrayado la importancia de evaluar las medidas destinadas a mitigar los efectos del cambio climático (véase A/HRC/31/52, párr. 53). Además, la Corte Internacional de Justicia ha afirmado que existe la obligación, en virtud del derecho internacional general, de proceder a una evaluación del impacto ambiental cuando exista el riesgo de que la actividad industrial proyectada pueda tener efectos negativos considerables en un contexto transfronterizo y, en particular, en un recurso compartido<sup>23</sup>.

49. La participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones y la disponibilidad de información y de mecanismos para hacerlo son elementos cruciales de las iniciativas para hacer frente al cambio climático de manera compatible con las obligaciones de derechos humanos.

50. Los proyectos relacionados con el cambio climático pueden crear obstáculos a la propiedad de las tierras indígenas. A ello se añade la preocupación de que se ha

<sup>21</sup> Resolución 67/210, párr. 12.

<sup>22</sup> PNUMA, *Climate Change and Human Rights*, págs. 16 y 17; véase también A/HRC/31/52, párrs. 50 a 55.

<sup>23</sup> *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, fallo, *I.C.J. Reports 2010*, pág. 14.

proporcionado financiación para el clima para aplicar medidas de mitigación, como la producción de biocombustibles, y proyectos de energía renovable, como las represas hidroeléctricas, en territorios indígenas sin llevar a cabo consultas para asegurar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos afectados. Esos proyectos corren el riesgo de agravar las vulneraciones sistemáticas y de larga data de los derechos de los pueblos indígenas. Los desplazamientos causados por la pérdida de tierras y territorios socavan aún más la integridad cultural y la protección de los pueblos indígenas.

### C. Derecho a la salud, a la alimentación, al agua y a un nivel de vida adecuado

51. El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra el derecho fundamental de toda persona a no pasar hambre. Aunque el Pacto no se refiere expresamente al derecho al agua, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que el derecho al agua forma parte del derecho a un nivel de vida adecuado y ha señalado que el derecho al agua está estrechamente vinculado a los derechos a la salud, a una vivienda adecuada y a la alimentación. También ha afirmado que los Estados deben adoptar programas amplios para velar por que las generaciones futuras dispongan de agua suficiente, mediante el examen de las repercusiones de ciertas actividades que pueden afectar a la disponibilidad de agua y a los ecosistemas naturales, como el cambio climático<sup>24</sup>. Los Estados tienen la obligación de hacer progresivamente efectivos los derechos enunciados en el Pacto.

52. El artículo 2 de la Convención Marco de las Naciones Unidas y del Acuerdo de París afirma el objetivo de garantizar que la producción de alimentos no se vea amenazada por el cambio climático. El derecho a la salud se menciona explícitamente en el preámbulo del Acuerdo. En relación con los pueblos indígenas y el cambio climático, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos han expresado su preocupación por la forma en que algunas medidas encaminadas a mitigar el cambio climático, como los proyectos de biocombustibles, afectan a los pueblos indígenas y, en particular, por las amenazas que los monocultivos representan para la seguridad alimentaria<sup>25</sup>.

53. En el Quinto Informe de Evaluación, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático llega a la conclusión de que los pueblos indígenas, que dependen en gran medida de los recursos locales y viven en partes del mundo donde el clima está cambiando rápidamente, corren generalmente un mayor riesgo de sufrir pérdidas económicas y problemas de salud<sup>26</sup>. El Grupo observa además que los conocimientos indígenas son importantes para la seguridad alimentaria en muchas partes del mundo y que las políticas sobre el cambio climático pueden reducir la contribución que los conocimientos indígenas pueden aportar a la eficacia de la adaptación al cambio climático<sup>27</sup>.

### D. Cultura y conocimientos tradicionales

54. En el artículo 31 de la Declaración se establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas [y] el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora”.

<sup>24</sup> Observación general núm. 15 (2012) sobre el derecho al agua; comunicación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en su 21<sup>er</sup> período de sesiones.

<sup>25</sup> E/C.12/IDN/CO/1; CERD/C/IDN/CO/3; CERD/C/COL/CO/14; y CERD/C/NLD/CO/19-21.

<sup>26</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2014*, cap. 11, pág. 718.

<sup>27</sup> *Ibid.*, cap. 7, pág. 520.

55. En el artículo 7, párrafo 5, del Acuerdo de París se establece que “las Partes reconocen que la labor de adaptación debería llevarse a cabo mediante un enfoque que deje el control en manos de los países, responda a las cuestiones de género y sea participativo y del todo transparente, tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables, y que dicha labor debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales, con miras a integrar la adaptación en las políticas y medidas socioeconómicas y ambientales pertinentes”. El reconocimiento de esos sistemas de conocimientos proporciona una base importante para las políticas de adaptación y mitigación del cambio climático.

56. En el documento final aprobado en la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, celebrada en 2014, los Estados confirmaron explícitamente que los conocimientos y las estrategias de los pueblos indígenas para conservar su entorno debían respetarse y tenerse en cuenta al elaborar enfoques nacionales e internacionales para mitigar el cambio climático y adaptarse a él<sup>28</sup>.

57. En el Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático se señala que los conocimientos indígenas se ven socavados por los efectos del cambio climático y a menudo se pasan por alto en la política y la investigación, y que el reconocimiento mutuo y la integración con los conocimientos científicos aumentará la eficacia de las estrategias de adaptación<sup>29</sup>. Asimismo, el Grupo señala que los conocimientos locales e indígenas y los diversos intereses, valores y expectativas de los interesados son fundamentales para fomentar la confianza en los procesos de adopción de decisiones sobre el cambio climático<sup>30</sup>.

58. Como hecho positivo cabe destacar que la decisión adoptada por la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en su 21<sup>er</sup> período de sesiones, que acompaña a la aprobación del Acuerdo de París, en la que se establece el programa de trabajo para los próximos años, reconoce específicamente la necesidad de reforzar los conocimientos, las tecnologías, las prácticas y los esfuerzos de las comunidades locales y los pueblos indígenas para hacer frente al cambio climático y darle respuesta, y establece una plataforma para el intercambio de experiencias y mejores prácticas sobre la mitigación y la adaptación de manera holística e integrada (véase FCCC/CP/2015/10/Add.1, párr. 135).

59. Como señaló el Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático, es esencial respetar los conocimientos tradicionales que aportan los pueblos indígenas para abordar las cuestiones relacionadas con el cambio climático, incluidas las causas, la adaptación, la mitigación y las soluciones. Los pueblos indígenas están decididos a proteger, utilizar y aplicar los conocimientos y las prácticas tradicionales para poner en práctica soluciones y medios de adaptación al cambio climático en las comunidades indígenas. Las soluciones al cambio climático no pueden limitarse a los conocimientos científicos occidentales, sino que deben incluir los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas de los pueblos indígenas, que históricamente han contribuido a los esfuerzos de conservación de los ecosistemas y la diversidad biológica<sup>31</sup>.

## E. Cooperación internacional

60. En virtud de la Convención, los Estados industrializados convienen en apoyar las actividades relativas al cambio climático en los países en desarrollo mediante la prestación de apoyo financiero para la adopción de medidas. En la Convención se reconoce la vulnerabilidad de todos los países a los efectos del cambio climático y se exigen esfuerzos

<sup>28</sup> Resolución 69/2 de la Asamblea General, párr. 36.

<sup>29</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2014*, cap. 12, pág. 758.

<sup>30</sup> *Ibid.*, cap. 2, pág. 198.

<sup>31</sup> Véase [www.iipfcc.org/key-issues/](http://www.iipfcc.org/key-issues/).

especiales para aliviar sus consecuencias, especialmente en los países en desarrollo que carecen de los recursos necesarios para hacerlo por sí solos<sup>32</sup>.

61. La cooperación internacional para promover y proteger los derechos humanos constituye la esencia de la Carta de las Naciones Unidas (véase A/HRC/10/61, párr. 85). La obligación de llevar a cabo esa cooperación se afirma explícitamente en disposiciones de la Declaración<sup>33</sup>, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>34</sup> y de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>35</sup>.

62. La referencia específica a la conservación que figura en el artículo 29 de la Declaración también es pertinente para muchos proyectos de mitigación del cambio climático. En este artículo se establece que los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos y que los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación.

63. La cooperación internacional es indispensable para hacer frente al cambio climático. Los efectos del cambio climático son considerablemente mayores en los países en desarrollo, donde los pueblos indígenas suelen ser los más expuestos debido a su ubicación geográfica y a sus elevadas tasas de pobreza.

## F. Derecho a obtener resarcimiento y reparación

64. El cambio climático ya está teniendo graves repercusiones en los pueblos indígenas al dañar sus recursos naturales. Las medidas de mitigación del cambio climático adoptadas sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas están obligando a estos pueblos a abandonar sus tierras y territorios.

65. El derecho a obtener resarcimiento y reparación es un principio arraigado del derecho internacional<sup>36</sup> y se refleja en los tratados de derechos humanos<sup>37</sup>. El artículo 8 de la Declaración establece el derecho a mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de aquellas medidas que tengan por objeto o consecuencia desposeer a los pueblos indígenas de sus tierras, territorios o recursos.

66. La Declaración (art. 10) estipula que los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras, salvo que hayan prestado su consentimiento libre, previo e informado. Si se han producido esas vulneraciones, las víctimas tienen derecho a una reparación justa, que incluya la restitución y una indemnización, y, cuando sea posible, la opción de regresar a sus tierras. Cuando ello no sea posible, tienen derecho a una indemnización justa, imparcial y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado. La indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada (artículo 28 de la Declaración).

67. Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos han expresado su preocupación por el desplazamiento forzoso de los pueblos indígenas, habida cuenta de la relación especial que estos pueblos mantienen con sus tierras y del profundo impacto que el

<sup>32</sup> Véase [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/items/6036.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php).

<sup>33</sup> Artículos 39 y 41.

<sup>34</sup> Artículos 2, párr. 1; 11, párr. 2; 15, párr. 4; 22 y 23.

<sup>35</sup> Artículos 4 y 24, párr. 4.

<sup>36</sup> *Factory at Chorzów (Germany v. Poland)*, (jurisdicción), fallo núm. 8, 1927, *P.C.I.J., Series A*, núm. 9, págs. 21 y 47; Comisión de Derecho Internacional, Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones (A/56/10)*, cap. IV.E.1.

<sup>37</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 8; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2, párrafo 3 a); Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 6.

desplazamiento forzado tiene sobre su supervivencia, y han instado a los Estados a que proporcionen una reparación, haciendo hincapié en la obligación de devolver las tierras originales<sup>38</sup>. Las medidas de reparación deben proporcionarse de conformidad con las normas internacionales y, cuando proceda, incluir elementos de restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición<sup>39</sup>.

68. La Convención Marco de las Naciones Unidas no reconoce el derecho de los particulares a acceder a la justicia o a medidas de reparación; se refiere únicamente a las modalidades para la solución de controversias entre las Partes. En su 19º período de sesiones, celebrado en 2013, la Conferencia de las Partes estableció el Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático, incluidos los fenómenos extremos y los fenómenos de evolución lenta, en los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático<sup>40</sup>.

69. El Acuerdo de París afirma, en su artículo 8, que las Partes deberían reforzar la comprensión, las medidas y el apoyo, de manera cooperativa, entre otras cosas a través del Mecanismo Internacional de Varsovia, con respecto a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático. Como ha señalado el Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente, es importante incorporar una perspectiva de derechos humanos en la determinación de los tipos de pérdidas y daños (véase A/HRC/31/52, párr. 64). Además, es de crucial importancia que los derechos de los pueblos indígenas se tengan debidamente en cuenta al hacer frente a las pérdidas y los daños causados por el cambio climático.

70. En conclusión, en la presente sección del informe se ponen de manifiesto las sinergias y la complementariedad entre los derechos humanos y el derecho ambiental internacional. Hay una convergencia cada vez mayor con respecto a los principios y normas fundamentales, especialmente en relación con el derecho de acceso a la información, el derecho a la participación y el derecho a solicitar reparación y a obtener resarcimiento. Resulta positivo que la legislación y las políticas sobre el cambio climático estén reconociendo e incorporando gradualmente disposiciones sobre los derechos humanos en respuesta a los llamamientos de los pueblos indígenas y los órganos de derechos humanos.

## G. Objetivos de Desarrollo Sostenible

71. Aunque no son jurídicamente vinculantes, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobados en 2015, constituyen el programa mundial de desarrollo hasta 2030. Incorporan varios elementos importantes relacionados con el cambio climático y los derechos de los pueblos indígenas.

72. La voz de los pueblos indígenas es fundamental para avanzar hacia una mayor coherencia de las políticas. Esto es particularmente cierto cuando las intervenciones en favor del desarrollo tratan de lograr objetivos estrechamente relacionados con el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y el cambio climático<sup>41</sup>. A continuación se destacan algunos de los Objetivos que las políticas y la financiación para hacer frente al cambio climático deben tener en cuenta para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas.

73. El Objetivo relacionado con el cambio climático establece la meta de promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas (meta 13.b). Esta meta guarda relación y debe leerse conjuntamente con la Declaración, que en su artículo 5

<sup>38</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 23 (1997) sobre los derechos de los pueblos indígenas; CERD/C/BWA/CO/16; CERD/C/NAM/CO/12; y E/C.12/MEX/CO/4.

<sup>39</sup> Resolución 60/147 de la Asamblea General.

<sup>40</sup> Véase [http://unfccc.int/adaptation/workstreams/loss\\_and\\_damage/items/8134.php](http://unfccc.int/adaptation/workstreams/loss_and_damage/items/8134.php).

<sup>41</sup> OIT, *Indigenous Peoples and Climate Change*, pág. 20.

establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado” y en su artículo 18 dispone que los pueblos indígenas tienen “derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones”.

74. El Objetivo relativo a la necesidad de gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad requiere la movilización y el aumento significativo de los recursos financieros procedentes de todas las fuentes para conservar y utilizar de forma sostenible la biodiversidad y los ecosistemas (meta 15.a). También requiere la movilización de recursos considerables de todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha gestión, en particular con miras a la conservación y la reforestación (meta 15.b). Esta última meta guarda relación con el artículo 39 de la Declaración, que establece el derecho de los pueblos indígenas a recibir asistencia financiera y técnica de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para el disfrute de los derechos enunciados en la Declaración.

## **VI. Compromisos del Estado, informes nacionales y contribuciones previstas determinadas a nivel nacional**

75. Las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático deben presentar a la Conferencia de las Partes informes nacionales, también llamados comunicaciones, sobre la aplicación de la Convención<sup>42</sup>. El contenido de los informes nacionales y los plazos para su presentación son distintos para las Partes del anexo I y las Partes no incluidas en el anexo I, de conformidad con el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” consagrado en la Convención<sup>43</sup>.

76. Un estudio de la Mary Robinson Foundation sobre los informes nacionales presentados entre 2010 y 2015 llegó a la conclusión de que la mayoría de ellos no hacía referencia a los derechos humanos, como el derecho a la salud, el derecho a una alimentación adecuada o el derecho al agua y al saneamiento, aunque la mayoría de los informes contenía referencias a las políticas y medidas nacionales relacionadas con la protección de los derechos humanos. La gran mayoría —más del 95%— de las referencias a derechos sustantivos se encontraban en los informes de los países en desarrollo, probablemente porque esos países ya estaban sintiendo los efectos del cambio climático en derechos como el agua, la alimentación, la salud y la vivienda debido a los fenómenos extremos, al aumento del nivel del mar y a los cambios estacionales.

77. El estudio llegó a la conclusión de que los procesos internacionales de presentación de informes aún tendían a abordar los derechos humanos y el cambio climático como cuestiones distintas. Los autores instaron a que se adoptara un enfoque más coherente que reflejara mejor la realidad sobre el terreno, donde los derechos, el desarrollo y el cambio climático están interrelacionados<sup>44</sup>.

78. Además, en 2013 la Conferencia de las Partes invitó a todas las Partes a que elaborasen informes, a más tardar en 2015, sobre sus contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (CPDN) para lograr el objetivo de la Convención, enunciado en su artículo 2<sup>45</sup>. Las CPDN desempeñan un papel importante en el marco establecido por el Acuerdo de París, ya que constituyen los planes de ejecución mediante los cuales cada

<sup>42</sup> Artículo 7.

<sup>43</sup> Véase [http://unfccc.int/national\\_reports/non-annex\\_i\\_natcom/items/10124.php](http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_natcom/items/10124.php).

<sup>44</sup> Véase [www.mrfcj.org/](http://www.mrfcj.org/).

<sup>45</sup> Véanse [http://unfccc.int/files/focus/indc\\_portal/application/pdf/synthesis\\_report\\_-\\_overview.pdf](http://unfccc.int/files/focus/indc_portal/application/pdf/synthesis_report_-_overview.pdf); y [http://unfccc.int/focus/indc\\_portal/items/8766.php](http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/8766.php).

Gobierno define su nivel de compromiso y determina cómo cumplirá sus obligaciones. El PNUMA ha planteado la preocupación de que solo 14 de las primeras 119 CPDN presentadas se referían a los vínculos entre el cambio climático y el impacto de las medidas de mitigación y/o adaptación en los pueblos indígenas<sup>46</sup>. Otro motivo de preocupación es que las referencias al respeto de los derechos humanos que figuraban en las CPDN solían ser generales, sin detalles concretos.

79. Además, en un estudio de 161 CPDN realizado por la organización no gubernamental (ONG) Rights and Resources Initiative se observó que solo 21 de ellas, que representaban menos del 13% de la superficie forestal tropical y subtropical del mundo, incluían compromisos claros para aplicar estrategias comunitarias de tenencia de la tierra o de gestión de los recursos naturales como parte de sus planes de mitigación del cambio climático o de sus medidas de adaptación a este<sup>47</sup>.

80. Las Partes en la Convención deberían preparar sus CPDN de tal manera que se permitiera la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y la sociedad civil, así como de otros sectores de la población particularmente afectados por las medidas de respuesta al cambio climático<sup>48</sup>. Además, las Partes deberían explicar las medidas adoptadas para aumentar la participación de todos los interesados en la elaboración de las CPDN.

81. Sin un enfoque participativo y sin el acceso del público a los procesos de presentación de informes ni una toma de conciencia al respecto, los Estados tal vez traten de eludir las obligaciones que les impone el derecho de los derechos humanos conceptualizando los procesos del cambio climático como si estuvieran desconectados de los derechos humanos. A fin de demostrar su compromiso con el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, los Estados deben reconocer las consecuencias del cambio climático para los derechos humanos en el contexto de las leyes y políticas de mitigación y adaptación al cambio climático.

82. Es alentador que un número cada vez mayor de países reconozca la importancia de integrar las medidas de adaptación en la agricultura y la producción de alimentos, garantizando al mismo tiempo la seguridad alimentaria y la sostenibilidad de la agricultura de una manera que apoye las prácticas agrícolas indígenas y los conocimientos tradicionales.

83. Las intervenciones mundiales y nacionales en relación con el cambio climático están reconociendo gradualmente los beneficios de la colaboración con los pueblos indígenas para determinar y documentar las tendencias de los cambios climáticos regionales y locales, a fin de comprender sus consecuencias a largo plazo y elaborar respuestas de adaptación eficaces y apropiadas basadas en los conocimientos tradicionales. El reconocimiento del importante papel que pueden desempeñar los pueblos indígenas no solo contribuye a la lucha contra el cambio climático, sino que también ayuda a revitalizar y fortalecer a los pueblos indígenas, sus conocimientos y su cultura.

## VII. Financiación para el clima y salvaguardias

84. Se necesitan inversiones considerables, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, para adaptarse al cambio climático y mitigar sus efectos. Sin embargo, los países en desarrollo y geográficamente vulnerables son los que afrontan, con diferencia, los mayores desafíos en materia de adaptación. Los pueblos indígenas corren un riesgo particularmente alto de verse sumidos en la pobreza extrema.

85. El PNUMA ha advertido de que es probable que surja una brecha significativa entre los recursos necesarios para adaptarse al calentamiento de 2° C y la financiación que se proporcionará a través de los fondos internacionales para el clima y otros mecanismos de

<sup>46</sup> PNUMA, *Climate Change and Human Rights*, págs. 30 y 31.

<sup>47</sup> Véase [http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2016/04/Indigenous-Peoples-and-Local-Community-Tenure-in-the-INDCs-Status-and-Recommendations\\_RRI\\_April-2016.pdf](http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2016/04/Indigenous-Peoples-and-Local-Community-Tenure-in-the-INDCs-Status-and-Recommendations_RRI_April-2016.pdf).

<sup>48</sup> Véase [www.ciel.org/wp-content/uploads/2017/05/Delivering-On-Paris-Web.pdf](http://www.ciel.org/wp-content/uploads/2017/05/Delivering-On-Paris-Web.pdf).



financiación. Es probable que las estimaciones actuales de los costos mundiales de la adaptación se queden cortas, especialmente para el período posterior a 2030. La mayor parte de la financiación internacional para el clima destinada a los países en desarrollo en los últimos años se ha canalizado hacia la mitigación, en detrimento de la adaptación<sup>49</sup>.

86. El artículo 9 del Acuerdo de París establece que “las Partes que son países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo para prestarles asistencia tanto en la mitigación como en la adaptación” y que la “movilización de financiación para el clima debería representar una progresión con respecto a los esfuerzos anteriores”. Afirma además que “esa movilización de financiación para el clima debería representar una progresión con respecto a los esfuerzos anteriores” y que “en el suministro de un mayor nivel de recursos financieros se debería buscar un equilibrio entre la adaptación y la mitigación, teniendo en cuenta las estrategias que determinen los países y las prioridades y necesidades de las Partes que son países en desarrollo”.

87. En 2009, los países desarrollados se comprometieron a alcanzar el objetivo de movilizar 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos anuales para el año 2020 a fin de hacer frente a las necesidades de los países en desarrollo en el contexto de una “labor significativa de mitigación”. Sin embargo, las promesas de contribuciones se han mantenido muy por debajo del objetivo anual de 100.000 millones de dólares y los compromisos financieros para hacer frente a las pérdidas y los daños causados por los efectos del cambio climático siguen pendientes de pago.

88. La financiación para el clima se refiere a los fondos procedentes de los sectores público y privado que se canalizan por conducto de diversos mecanismos y fondos para financiar proyectos y programas de mitigación y adaptación al cambio climático. Una de las principales preocupaciones de los países en desarrollo es que la financiación para el clima prioriza el apoyo financiero a las medidas de mitigación, en detrimento de las de adaptación. Ellos prefieren que la financiación para el clima se canalice a través de un mecanismo o fondo mundial para garantizar que las asignaciones se distribuyan más equitativamente entre la adaptación y la mitigación.

89. Si bien el presente informe no hace referencia a la multitud de mecanismos y fondos de financiación para el clima que existen, incluye algunas observaciones sobre aquellos que afectan particularmente a los derechos de los pueblos indígenas.

## A. Fondo para el Medio Ambiente Mundial

90. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial, establecido en 1991 por el Banco Mundial, es el mecanismo financiero más antiguo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Entre el 15% y el 20% de los proyectos del Fondo conciernen a pueblos indígenas y algunos proyectos tienen organismos de ejecución indígenas. El Fondo ha adoptado importantes medidas para apoyar la participación de los pueblos indígenas. En 2012 se aprobaron los principios y directrices para la participación de los pueblos indígenas<sup>50</sup>. Entre las iniciativas positivas emprendidas por el Fondo figura el establecimiento del Grupo Asesor de los Pueblos Indígenas y la creación del Programa de Becas para Pueblos Indígenas.

91. El Fondo ha creado un pequeño programa de donaciones que ha proporcionado más de 850 millones de dólares a más de 22.000 proyectos en 129 países. No obstante, cabe señalar que por el momento no se dispone de datos desglosados sobre la parte de esos fondos que se destinó directamente a las comunidades indígenas. Es necesario hacer una evaluación de la experiencia adquirida en lo que respecta al impacto y a la garantía de que se respeten los derechos y las prioridades de los pueblos indígenas y mostrar el monto real de los fondos recibidos por los pueblos indígenas en comparación con las sumas totales desembolsadas.

<sup>49</sup> PNUMA, *Climate Change and Human Rights*, pág. 32.

<sup>50</sup> Véase [www.thegef.org/publications/principles-and-guidelines-engagement-indigenous-peoples](http://www.thegef.org/publications/principles-and-guidelines-engagement-indigenous-peoples).

## B. Mecanismo para un desarrollo limpio

92. El mecanismo para un desarrollo limpio ha estado en funcionamiento desde 2006. Mediante sus proyectos de reducción de las emisiones, los países en desarrollo obtienen créditos de reducción certificada de las emisiones que los países desarrollados pueden utilizar para cumplir una parte de sus metas de reducción de las emisiones con arreglo al Protocolo de Kyoto<sup>51</sup>. El mecanismo ha sido objeto de numerosas críticas por no proteger los derechos humanos, ya que su falta de salvaguardias lo ha llevado a apoyar proyectos que han provocado el desplazamiento de comunidades locales, y la Relatora Especial ha recibido denuncias de violaciones de los derechos de los pueblos indígenas en proyectos de energías renovables, como presas hidroeléctricas y plantaciones de árboles, financiados por el mecanismo. El Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático ha sido muy crítico con los proyectos del mecanismo establecidos en comunidades indígenas sin consultar a la comunidad afectada o sin su consentimiento libre, previo e informado.

93. El PNUMA también observa que los proyectos del mecanismo se han caracterizado por la insuficiencia de las consultas con los interesados locales y por la clara evidencia de que han causado daños a la población y/o a los ecosistemas locales<sup>52</sup>. El Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente se refirió al mecanismo para un desarrollo limpio en 2016 como el mecanismo relacionado con el clima que más evidentemente carecía de salvaguardias sociales y ambientales eficaces y sobre el que pesaban graves acusaciones de haber apoyado proyectos con graves violaciones de los derechos humanos<sup>53</sup>.

94. La propia naturaleza del mecanismo es objeto de críticas. Los países desarrollados son los principales emisores de gases de efecto invernadero y, según la Convención, son ellos los que deben soportar la carga más pesada de la mitigación. Sin embargo, el mecanismo permite a los países desarrollados comprar créditos de carbono a los países en desarrollo para poder emitir más y, a pesar de ello, cumplir los objetivos de Kyoto. Como resultado, la carga de recortar las emisiones que correspondía al mundo desarrollado está siendo asumida gracias a los esfuerzos de los países en desarrollo. Los países desarrollados apoyan proyectos de mitigación en los países en desarrollo mediante la concesión de subvenciones en forma de préstamos o donaciones, y las reducciones certificadas de las emisiones de los proyectos del mecanismo pasan a ser de su propiedad, de modo que podrán añadirlas a sus metas de reducción de las emisiones.

## C. Programa de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD-plus)

95. En 2007, las Partes convinieron en que un enfoque integral para mitigar el cambio climático debería incluir incentivos para reducir las emisiones derivadas de la deforestación. El programa REDD-plus es una iniciativa mundial para pagar a los países por proteger sus bosques a fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

96. La intensa labor de promoción de los pueblos indígenas y las ONG en el 16º período de sesiones de la Conferencia de las Partes, celebrado en 2010, dio lugar a la adopción de salvaguardias para las actividades de REDD-plus que exigían, entre otras cosas, el respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General había aprobado la Declaración<sup>54</sup>.

97. Las “salvaguardias de Cancún” incluyen también la necesidad de asegurar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y las comunidades locales. Las notas orientativas elaboradas posteriormente por el programa REDD-plus han explicado más

<sup>51</sup> Véase <http://cdm.unfccc.int/index.html>.

<sup>52</sup> PNUMA, *Climate Change and Human Rights*, pág. 36.

<sup>53</sup> Véanse [www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/Letter\\_to\\_SBSTA\\_UNFCCC\\_May2016.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/Letter_to_SBSTA_UNFCCC_May2016.pdf); y [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19962&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19962&LangID=E).

<sup>54</sup> Véase FCCC/CP/2010/7/Add.1, decisión 1/CP.16, apéndice I, párr. 2 e).

detalladamente cómo se obtendrá el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. Sin embargo, la aplicación de estas salvaguardias ha sido problemática. Con frecuencia, el Estado no reconoce a los pueblos indígenas y las comunidades locales como propietarios de los bosques en las leyes nacionales; por consiguiente, existe la preocupación de que no reciban beneficios equitativos de los proyectos de REDD-plus y de que los esquemas forestales y climáticos puedan conducir a una “apropiación de tierras verdes” a escala mundial<sup>55</sup>.

98. Varios pueblos indígenas de países en los que se están llevando a cabo actividades de REDD-plus han colaborado activamente con los Gobiernos para garantizar que se apliquen las salvaguardias. La financiación de REDD-plus facilitada por los Gobiernos, entre ellos los de Australia, Alemania, Noruega y los Estados Unidos de América, incluye recursos para ayudar a fomentar la capacidad de aplicación de las salvaguardias. Si bien las iniciativas puestas en marcha para aplicar las salvaguardias de REDD-plus siguen afrontando dificultades, se han incrementado las oportunidades para que los pueblos indígenas entablen diálogos constructivos con los Gobiernos.

#### **D. Fondo de Adaptación**

99. El Fondo de Adaptación fue creado en 2001 en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas y se concibió para financiar proyectos de adaptación al cambio climático sobre la base de las prioridades de los países en desarrollo que reunieran las condiciones para ello. Su principal financiación proviene del 2% de la parte de los fondos devengados de las reducciones certificadas de las emisiones expedidas por el mecanismo para un desarrollo limpio<sup>56</sup>.

100. La política ambiental y social del Fondo requiere que todos los proyectos se ajusten a los derechos y obligaciones que figuran en la Declaración y en otros instrumentos internacionales aplicables en relación con los pueblos indígenas. La entidad de realización debe describir la manera en que el proyecto se ajusta a la Declaración, en particular en lo que respecta al consentimiento libre, previo e informado, durante el diseño y la ejecución del proyecto, así como la forma en que los resultados previstos afectarán a las comunidades indígenas. La entidad de realización debe presentar pruebas documentales, incluidos los resultados detallados del proceso de consulta.

101. La política también exige que las evaluaciones ambientales y sociales estén disponibles para consulta pública. El Fondo de Adaptación es uno de los mejores mecanismos para dar cumplimiento a las obligaciones pertinentes de los Estados en materia de derechos humanos.

#### **E. Fondo Verde para el Clima**

102. En 2010, la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas también estableció el Fondo Verde para el Clima, como entidad encargada de su funcionamiento financiero, con el fin de desembolsar fondos para proyectos con bajas emisiones y resilientes al clima, teniendo en cuenta las necesidades de los Estados que son particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático<sup>57</sup>. El Fondo, que comenzó a aprobar propuestas en 2015, aspira a lograr un equilibrio equitativo entre las inversiones en mitigación y en adaptación. Es el mayor fondo internacional para el clima que ayuda a los países en desarrollo a dar respuesta al cambio climático.

103. En 2014, la Junta del Fondo decidió adoptar, con carácter provisional, las normas de desempeño ambiental y social de la Corporación Financiera Internacional para los proyectos financiados por el Fondo. Estas normas y el instrumento rector del Fondo estipulan la necesidad de respetar plenamente los derechos de los pueblos indígenas y de proteger su patrimonio cultural. La Junta también aprobó el mandato de un mecanismo de

<sup>55</sup> Véase [www.forestpeoples.org/en/work-themes/climate-forests/redd-and-related-initiatives](http://www.forestpeoples.org/en/work-themes/climate-forests/redd-and-related-initiatives).

<sup>56</sup> Véase [www.adaptation-fund.org/about/](http://www.adaptation-fund.org/about/).

<sup>57</sup> Véase [www.greenclimate.fund/](http://www.greenclimate.fund/).

reparación independiente para recibir denuncias relacionadas con el funcionamiento del Fondo<sup>58</sup>.

104. A pesar de estos objetivos, persisten los obstáculos a la participación efectiva de los pueblos indígenas en las actividades del Fondo y al acceso a la financiación. Por ejemplo, las organizaciones de los pueblos indígenas todavía no han sido acreditadas, o ni siquiera han solicitado la acreditación, como entidades o entidades de ejecución de proyectos. Los altos costos y la complejidad de la preparación de las propuestas perjudican a los pueblos indígenas, dados sus limitados recursos.

105. En su 15ª reunión, la Junta pidió a la secretaría que elaborara una política sobre los pueblos indígenas para todo el Fondo. El 12 de julio de 2017 se publicó un proyecto con fines de consulta<sup>59</sup>. El objetivo general es proporcionar un marco para que las actividades del Fondo se desarrollen y ejecuten respetando plenamente la dignidad, los derechos humanos y la singularidad cultural de los pueblos indígenas, a fin de que reciban beneficios sociales y económicos culturalmente apropiados y no sufran efectos adversos durante el proceso de desarrollo. La política ofrece al Fondo la oportunidad de incorporar las consideraciones de los pueblos indígenas en sus decisiones y operaciones de manera que no solo incluyan medidas de salvaguardia que “no hagan daño”, sino que también identifiquen oportunidades para “hacer el bien” y mejorar los resultados.

106. En conclusión, las salvaguardias, políticas y prácticas, incluso en materia de reparación, que se han elaborado para los pueblos indígenas, en particular las del Fondo de Adaptación y el Fondo Verde para el Clima, son importantes. Sin embargo, su aplicación práctica requiere una vigilancia independiente continua.

## VIII. Ejemplos de proyectos de mitigación que suscitan preocupación

107. Desde que asumió su mandato en 2014, la Relatora Especial ha recibido varias denuncias relativas a determinados proyectos, financiados en el contexto de la financiación para el clima, que no han respetado las salvaguardias y han afectado negativamente a los derechos de los pueblos indígenas. Entre los proyectos de energía renovable emprendidos como medidas de mitigación que han sido objeto de medidas urgentes por parte del mandato figuran el proyecto hidroeléctrico Barro Blanco (Panamá)<sup>60</sup>; el Programa de Protección de Torres de Agua y de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático (Kenya)<sup>61</sup>; y la represa Agua Zarca en la región de Río Blanco, en Intibucá (Honduras)<sup>62</sup>. Estos casos ponen de relieve los riesgos relacionados con los proyectos de mitigación del cambio climático que no respetan los derechos de los pueblos indígenas, en particular su derecho a ser consultados y a dar su consentimiento libre, previo e informado.

108. Las presuntas violaciones de los derechos humanos incluyen desalojos y desplazamientos forzosos, la supresión de la libertad de expresión y de reunión, detenciones arbitrarias y ejecuciones extrajudiciales. Los pueblos indígenas que defienden el derecho a sus tierras se ven cada vez más amenazados y perseguidos en el contexto de los proyectos de inversión, que pueden incluir medidas de mitigación del cambio climático. Ello puede resultar en la interrupción de los proyectos y en la retirada del apoyo financiero de los fondos multilaterales, como ocurrió en Honduras.

<sup>58</sup> Véase [www.greenclimate.fund/independent-redress-mechanism](http://www.greenclimate.fund/independent-redress-mechanism).

<sup>59</sup> Tebtebba Foundation, *Indigenous Peoples and the Green Climate Fund* (Baguio City, Filipinas, 2017).

<sup>60</sup> PAN1/2016. Todas las causas públicas pueden consultarse en [www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx).

<sup>61</sup> KEN1/2017.

<sup>62</sup> HND4/2013, HND3/2014, HND2/2016, HND4/2016, HND4/2017.

### A. Proyecto hidroeléctrico Barro Blanco (Panamá)

109. Las pruebas de inundaciones llevadas a cabo en la presa de Barro Blanco en 2016 dieron lugar a denuncias de desplazamientos y efectos negativos en las tierras tradicionales y los sitios culturales de las comunidades ngäbes. El proyecto cumplía los requisitos para recibir créditos de carbono y estaba registrado en el mecanismo para un desarrollo limpio, que, como se ha indicado, carece de normas para ofrecer protección contra las violaciones de los derechos humanos, y tampoco dispone de un foro para que las comunidades afectadas interpongan denuncias. A finales de 2016, bajo la presión de las comunidades indígenas y las organizaciones internacionales, Panamá retiró el proyecto del registro del mecanismo<sup>63</sup>. El Center for International Environmental Law informó de que esta era la primera vez que un país anfitrión había tomado esa medida debido a problemas de derechos humanos<sup>64</sup>.

### B. Programa de Protección de Torres de Agua y de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático (Kenya)

110. A pesar de los fuertes vínculos que unen al pueblo sengwer a sus tierras ancestrales en el bosque Embobut, los miembros de la comunidad han sido objeto de numerosos desplazamientos por parte de las autoridades de Kenya desde los años setenta. La situación empeoró en diciembre de 2016, a pesar de los procesos judiciales en curso para aclarar el derecho de la comunidad sengwer a permanecer en el bosque. Los proyectos de conservación llevados a cabo en el pasado han provocado la pérdida de acceso al bosque, como reconoció el Grupo de Inspección del Banco Mundial en el contexto de las actividades emprendidas por el Proyecto de Gestión de los Recursos Naturales administrado por el Banco Mundial entre 2007 y 2013. Un informe de investigación<sup>65</sup> del Banco Mundial llegó a la conclusión de que el proyecto había desatendido los derechos consuetudinarios del pueblo sengwer y de que la entidad ejecutora, el Servicio Forestal de Kenya, financiado por el Banco Mundial, había aplicado una política basada en la realización de desahucios, en violación del derecho internacional y de las salvaguardias del Banco Mundial.

111. En el contexto de los proyectos relacionados con el cambio climático, la intensificación de los desalojos forzosos y las amenazas a los derechos de la comunidad sengwer a sus tierras y medios de vida siguen siendo motivo de preocupación. Se han recibido denuncias en relación con el Programa de Protección de Torres de Agua y de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, que cuenta con el apoyo de la Unión Europea. El Servicio Forestal de Kenya es uno de los organismos de ejecución. Según se ha informado, el proyecto no ha consultado adecuadamente a los pueblos indígenas afectados y no ha llevado a cabo una evaluación de las repercusiones para los derechos humanos.

### C. Proyecto hidroeléctrico Agua Zarca (Honduras)

112. La represa de Agua Zarca, en Honduras, es otro caso emblemático de la violencia, la impunidad y la falta de acceso a la justicia que amenaza a los pueblos indígenas en el contexto de los proyectos de inversión relacionados con el cambio climático. Tras su visita a Honduras en 2015, la Relatora Especial puso de relieve los efectos de los proyectos de inversión en las tierras, los recursos naturales, la cultura, la espiritualidad, la coexistencia social, la vida y la integridad personal de los pueblos indígenas de Honduras. Entre 2010 y 2014, 101 defensores de los derechos humanos fueron asesinados en Honduras, muchos de

<sup>63</sup> Véase <http://carbonmarketwatch.org/press-statement-in-landmark-decision-panama-withdraws-un-registration-for-barro-blanco-hydrodam-project/>.

<sup>64</sup> Véase [www.ciel.org/panama-withdraws-problematic-barro-blanco-dam-project-cdm-registry/](http://www.ciel.org/panama-withdraws-problematic-barro-blanco-dam-project-cdm-registry/).

<sup>65</sup> Banco Mundial: *Kenya: Natural Resource Management Project: Management Report and Recommendation in Response to the Inspection Panel Investigation Report* (Washington, D.C., 2014).

ellos pertenecientes a comunidades indígenas que se resistían a proyectos de desarrollo en sus territorios<sup>66</sup>.

113. La represa de Agua Zarca es un proyecto de energía renovable realizado en el río Gualcarque por el Gobierno de Honduras como parte de su política energética más amplia de apoyo a la ejecución de proyectos hidroeléctricos y eólicos para reducir el uso de combustibles fósiles. Es uno de los cerca de 40 proyectos hidroeléctricos. El proyecto implica una concesión de 20 años a favor de la empresa hondureña Desarrollo Energético S. A. y fue financiado inicialmente por un fondo de capital privado, cuyo principal contribuyente era la Corporación Financiera Internacional, que forma parte del Grupo del Banco Mundial. En 2011, la empresa comenzó a adquirir tierras que formaban parte del territorio ancestral de las comunidades indígenas lenca. Las comunidades se opusieron al proyecto porque afectaba a sus tierras, cultivos, fuentes de agua y hábitat. Además, consideraban que el río Gualcarque era sagrado por ser el hogar de seres espirituales femeninos. La represa ha ocasionado grandes divisiones en la comunidad, amenazas de muerte, hostigamiento, criminalización y ejecuciones extrajudiciales de dirigentes indígenas lenca opuestos al proyecto.

114. Las protestas contra la represa llevadas a cabo en 2013 condujeron a la retirada del fondo de capital privado, por lo que el Banco Mundial dejó de participar activamente en el proyecto. En marzo de 2016, los dirigentes lenca Berta Cáceres y Nelson García, que habían encabezado las protestas contra el proyecto Agua Zarca, fueron asesinados. Tras estos asesinatos, los inversores, Netherlands Development Finance Company-FMO, el Banco Centroamericano de Integración Económica y Finnfund, suspendieron la financiación del proyecto.

#### D. Otras situaciones conexas

115. Hay numerosos proyectos relacionados con violaciones de los derechos humanos contra los pueblos indígenas en el contexto de las energías renovables, pero su financiación no puede vincularse fehacientemente a la financiación para el clima. Un posible ejemplo es la construcción de la represa de Don Sahong en la República Democrática Popular Lao<sup>67</sup>.

116. El proyecto de la represa de Don Sahong se encuentra actualmente en construcción y afecta a los pueblos indígenas que viven a orillas del Bajo Mekong (que también transcurre por Camboya, Tailandia y Viet Nam). Mega First, una empresa malaya que está dirigiendo la construcción, manifiesta su intención de aumentar las inversiones en energías limpias y renovables<sup>68</sup>.

117. La empresa no hace referencia alguna al respeto de los derechos humanos en sus informes. Se han producido varias vulneraciones, entre ellas del derecho a la información y la participación y de los derechos a la alimentación, a la salud, a la vivienda y a la cultura de los pueblos indígenas. Que se sepa, no se ha hecho ningún esfuerzo por obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas cuyas tierras, territorios y recursos están afectados.

## IX. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusiones

**118. Los pueblos indígenas han participado en los procesos del cambio climático desde 1992, cuando se abrió a la ratificación la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y han abogado sistemáticamente por el respeto y la protección de sus derechos. Si bien no hay referencias a los pueblos indígenas en la**

<sup>66</sup> Véase [www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/honduras-deadliest-country-world-environmental-activism/](http://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/honduras-deadliest-country-world-environmental-activism/).

<sup>67</sup> LAO1/2016.

<sup>68</sup> Véase [http://mega-first.com/pdf/ar\\_2016.pdf](http://mega-first.com/pdf/ar_2016.pdf).

Convención, los derechos de los pueblos indígenas han sido reconocidos en decisiones posteriores de la Conferencia de las Partes y en el Acuerdo de París. El respeto de los derechos humanos debe ser parte integrante de todas las decisiones y actuaciones en relación con las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

119. A fin de demostrar su compromiso con el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, los Estados deben reconocer las consecuencias del cambio climático para los derechos humanos en el contexto de las leyes y políticas de mitigación y adaptación al cambio climático. Como señaló el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, los sistemas de conocimientos y las prácticas tradicionales indígenas son un recurso importante para la adaptación al cambio climático y contribuirán a hacer más eficaces esas medidas.

120. La financiación para el clima puede intensificar los esfuerzos realizados por los pueblos indígenas para adaptarse a los efectos del cambio climático y contribuir a su mitigación. Sin embargo, también puede crear efectos adversos que socavan los derechos de los pueblos indígenas. Se han observado violaciones de los derechos de los pueblos indígenas en la ejecución de proyectos de energía renovable, como represas hidroeléctricas, molinos de viento y proyectos de REDD-plus.

121. En cuanto a los fondos para el cambio climático, los derechos de los pueblos indígenas se mencionan en las políticas y salvaguardias de REDD-plus, el Fondo Verde para el Clima, el Fondo de Adaptación y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Sin embargo, la aplicación práctica de estas políticas requiere una vigilancia independiente continua. Algunos mecanismos de financiación para el clima todavía no han reconocido la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y las normas de derechos humanos. Es fundamental que toda la financiación para el clima adopte un enfoque basado en los derechos humanos.

## **B. Recomendaciones**

122. Los Estados deben:

a) Adoptar todas las medidas jurídicas, administrativas y de políticas necesarias para lograr la participación efectiva de los pueblos indígenas en las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático, con pleno reconocimiento de sus derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, consagrados en el derecho internacional de los derechos humanos y reconocidos en la Convención Marco de las Naciones Unidas y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible;

b) Velar por que los pueblos indígenas se incluyan efectivamente en los procesos nacionales de planificación y vigilancia del cambio climático;

c) Cumplir el deber de celebrar consultas y obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en todas las etapas de la elaboración de iniciativas relacionadas con el cambio climático que puedan afectar a sus derechos;

d) Promover la participación de las estructuras indígenas de autogobierno, que deberían incluirse formalmente en la toma de decisiones relacionadas con las políticas y las medidas de financiación internacionales sobre el cambio climático;

e) Dedicar recursos al fomento de la capacidad de todas las partes interesadas respecto de la financiación para el clima, en particular prestando apoyo a la creación de capacidad a largo plazo que promueva la transferencia de conocimientos técnicos;

f) Apoyar las alianzas entre las autoridades gubernamentales y los pueblos indígenas para alentar el compromiso intercultural, a fin de fomentar la confianza y la colaboración en favor de los objetivos comunes de la lucha contra el cambio climático;

g) Velar por que las consideraciones de género se incorporen adecuadamente en la elaboración de políticas y proyectos de adaptación y mitigación del cambio climático;

h) Proporcionar fondos para la reparación y, en particular, para el Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático.

123. Los fondos y los donantes deben:

a) Respetar y apoyar los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos y mejorar su capacidad de participar en las actividades relativas al cambio climático promoviendo el reconocimiento de sus derechos colectivos e individuales;

b) Aplicar las políticas y salvaguardias existentes y asegurar su difusión efectiva, e impartir formación a su personal, especialmente a los encargados de la aplicación a nivel regional y nacional;

c) Desarrollar mecanismos de financiación directa más específicos para apoyar las iniciativas de los propios pueblos indígenas en relación con el cambio climático y el desarrollo sostenible;

d) Apoyar a los pueblos indígenas para que desarrollen y pongan en práctica sus propias iniciativas e intercambiar experiencias con ellos, lo que permitirá aprender de las medidas tradicionales indígenas y transferir conocimientos técnicos para que los pueblos indígenas puedan participar en la gestión del cambio climático;

e) Como parte de la diligencia debida, mejorar la vigilancia e incluir el respeto de los derechos de los pueblos indígenas en las evaluaciones periódicas de los proyectos, programas y políticas;

f) Promover el conocimiento de los mecanismos de reclamación para los pueblos indígenas en el contexto de los proyectos relacionados con el cambio climático y velar por que dichos mecanismos sean culturalmente apropiados.

---