



Consejo Económico y Social

Distr. general
4 de marzo de 2010
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

Noveno período de sesiones

Nueva York, 19 a 30 de abril de 2010

Tema 3 del programa provisional*

Debate sobre el tema especial para el año: “Los pueblos indígenas: desarrollo con cultura e identidad: artículos 3 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”

Resultados de la reunión en Copenhague de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; repercusiones sobre las medidas de adaptación y mitigación aplicadas por los pueblos indígenas en el plano local

Resumen

En el presente informe, preparado por los relatores especiales Victoria Tauli-Corpuz y Lars-Anders Baer, se examinan los resultados de las reuniones sobre el cambio climático celebradas en 2009 y el modo en que esos procesos afectan a las medidas de adaptación y mitigación locales de los pueblos indígenas.

* E/C.19/2010/1.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Los pueblos indígenas, el cambio climático y la importancia crucial de la equidad y la justicia.....	4
III. Análisis de algunos documentos relativos a la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos publicados durante el 15º período de sesiones de la Conferencia de las Partes y con anterioridad a este.....	7
IV. Acuerdos alcanzados sobre la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques (REDD-plus) y actividades futuras.....	9
V. Acuerdo de Copenhague.....	15
VI. Conclusión y recomendaciones.....	18

I. Introducción

1. En su séptimo período de sesiones, celebrado en 2008, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas nombró a dos de sus miembros, la Sra. Victoria Tauli-Corpuz y el Sr. Lars-Anders Baer, relatores especiales encargados de preparar un informe sobre diversos modelos y mejores prácticas para las medidas de mitigación y adaptación que han venido adoptando los pueblos indígenas de distintas partes del mundo. Se pidió a los relatores especiales que, en colaboración con los pueblos indígenas, preparasen también un proyecto de declaración de acción sobre el cambio climático y los pueblos indígenas, que podría incluir una hoja de ruta para los pueblos indígenas en la preparación de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2009 (la “Cumbre de Copenhague”) y actividades ulteriores. Estos documentos se presentarían en el octavo período de sesiones del Foro, celebrado en 2009¹.

2. Posteriormente, los pueblos indígenas y diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) prepararon varios informes y realizaron vídeos sobre las medidas de adaptación y mitigación adoptadas por los pueblos indígenas en el plano local. Además, en 2009 se celebraron tres cumbres regionales sobre los pueblos indígenas y el cambio climático en Asia, África y América Latina, respectivamente, así como una cumbre mundial en Alaska (Estados Unidos de América) que contó con la participación de miembros del Foro Permanente. En la Cumbre Mundial de los Pueblos Indígenas sobre el Cambio Climático que tuvo lugar en Anchorage, Alaska, el 24 de abril de 2009, se aprobó la Declaración de Anchorage², en la que figuran las principales reivindicaciones planteadas por los pueblos indígenas a los Estados Miembros y a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como una hoja de ruta hacia la Cumbre de Copenhague y para las actividades ulteriores. Los informes de esas reuniones en la cumbre se presentaron al Foro Permanente en su octavo período de sesiones, celebrado en 2009.

3. En vista de estas actividades, los relatores especiales prepararon el presente informe para presentarlo al Foro Permanente en su noveno período de sesiones con el fin de evaluar los resultados de la Cumbre de Copenhague y sus implicaciones para los pueblos indígenas. Se consideró que sería útil hacer un análisis de lo ocurrido en 2009 durante las reuniones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y en el 15º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en Copenhague y examinar sus repercusiones para los pueblos indígenas en lo que respecta a las medidas de adaptación al cambio climático y mitigación, de sus efectos, tomando como base las conclusiones de dos informes anteriores³⁻⁴.

¹ E/2008/43 y E/C.19/2008/13.

² E/C.19/2009/CRP.9.

³ E/C.19/2008/10.

⁴ E/C.19/2008/13.

II. Los pueblos indígenas, el cambio climático y la importancia crucial de la equidad y la justicia

4. Los pueblos indígenas, cuya población se calcula entre 370 y 500 millones de personas, representan el 80% de la diversidad cultural y biológica mundial, pero tan solo ocupan un 20% de la superficie terrestre del planeta⁵. El hecho de que hayan sobrevivido a cambios climáticos que se prolongaron durante milenios y de que sigan subsistiendo, pese a su gran vulnerabilidad, constituye por sí solo un testimonio de su fortaleza y de su extraordinaria capacidad de adaptación. Sin embargo, la aceleración del cambio climático y la ostensible falta de equidad y justicia con que se están enfocando estos problemas en el ámbito internacional y nacional están poniendo esa capacidad en tela de juicio.

5. La concentración de dióxido de carbono en la atmósfera del planeta, que osciló entre las 200 y las 300 partes por millón (ppm) durante aproximadamente 800.000 años, aumentó hasta las 387 ppm en los últimos 150 años, desde el inicio de la Revolución Industrial⁶. Las emisiones pasadas ya son irreversibles y acarrearán consecuencias negativas durante las próximas tres o cuatro décadas, con independencia de cualquier reducción de las emisiones en los años venideros. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) señaló que, incluso si las emisiones se redujeran a los niveles anteriores al año 2000 y el grado de concentración en la atmósfera dejara de aumentar, la dinámica actual del calentamiento global seguiría afectando a los sistemas naturales de la Tierra durante cientos de años⁷. Dada la persistente devastación que asuela los territorios de los pueblos indígenas debido al incremento o a la escasez de precipitaciones, a la mayor intensidad y duración de los huracanes, ciclones y tifones, a las prolongadas temporadas de sequía, al deshielo de los glaciares y los hielos perpetuos, al aumento de las inundaciones y del nivel del mar y a otras calamidades, difícilmente podría cobrar mayor relieve la apremiante necesidad de fomentar la capacidad de adaptación y la resiliencia de los pueblos indígenas y de reducir sus puntos vulnerables.

6. Existe una relación directa entre las acciones para aumentar la resiliencia de las poblaciones indígenas y reducir sus puntos vulnerables y al control de sus tierras, territorios y recursos, el vigor de su entramado social y sus culturas y la vitalidad de sus sistemas de conocimiento tradicionales, así como la vigencia de sus medios de vida y mecanismos tradicionales de ordenación de los recursos naturales. Está claro que los pueblos indígenas mantienen relaciones prácticas, respetuosas y espirituales con sus territorios y ecosistemas ancestrales, así como una concepción de estos que han garantizado su recuperación y supervivencia continuada frente a los efectos perniciosos del cambio climático y las iniciativas colonialistas para eliminarlos o asimilarlos.

⁵ Véase Centro para los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota, *Study Guide: The Rights of Indigenous Peoples*, que se puede consultar en la dirección: www1.umn.edu/humanrts/edumat/studyguides/indigenous.html.

⁶ Véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2010: Desarrollo y cambio climático*, Washington, D.C., Banco Mundial (2009).

⁷ Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Cambio climático 2007 – Base de ciencia física*, S. Solomon, D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K. B. Averyt, M. Tignor y H. L. Miller (eds.). Contribución del Grupo de Trabajo I al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental sobre Cambio Climático, Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido) y Nueva York (2007).

7. No obstante, esa relación y esa dependencia de sus ecosistemas también los colocan en una posición extremadamente vulnerable. La devastación que padecen estos frágiles ecosistemas crece de forma proporcional al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Sus vulnerabilidades se ven agudizadas por una situación socioeconómica desfavorable creada por el colonialismo, el racismo y la discriminación incesantes y los procesos de la globalización, que imponen a las economías nacionales la forma única de un modelo de desarrollo económico insostenible.

8. Por lo general, el cambio climático se trata como un tema científico o medioambiental. Sin embargo, hay que superar este enfoque y analizar los antecedentes y las implicaciones de este problema en el orden político, económico y social. En el Cuarto Informe de Evaluación⁷ del IPCC se llegó a la conclusión de que las emisiones de gases de efecto invernadero no obedecen únicamente a causas naturales, sino principalmente a factores antropogénicos o humanos. En las negociaciones sobre el cambio climático hay que tratar las cuestiones de economía política ligadas al reparto de responsabilidades para reducir las emisiones y de los gastos que conllevará la puesta en marcha de medidas de adaptación y mitigación. Dado que el cambio climático es el resultado de los sistemas económicos y políticos imperantes en el mundo actual, la conclusión lógica es que hay que modificar esos sistemas no solo para reducir drásticamente o detener las emisiones de gases de efecto invernadero, sino también para encarar la cuestión de la equidad y la justicia. Ello implica una transformación radical de las economías nacionales y de las estrategias de crecimiento. La desigualdad entre los países ricos y los pobres, y entre los ricos y los pobres dentro de cada país, guarda relación con todos los temas que se están negociando en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁸ y el Protocolo de Kyoto. La complejidad de todas estas cuestiones hace que las conversaciones sobre el cambio climático sean las más difíciles de cuantas se negocian⁹ en el ámbito mundial, circunstancia que quedó patente en Copenhague en diciembre de 2009.

9. La incapacidad para llegar a un acuerdo en esa cita es prueba fehaciente de que, a menos que la equidad y la justicia se conviertan en los principios básicos de los procesos y las cuestiones de fondo de las negociaciones sobre el cambio climático, las soluciones que se propongan no bastarán para impedir las inminentes catástrofes relacionadas con el clima. Según indican los datos, las Partes en la Convención que figuran en el anexo I no han llegado a cumplir sus compromisos, la temperatura mundial sigue ascendiendo y las emisiones de gases de efecto invernadero continúan en aumento. Lograr un desarrollo sostenible, que tome en cuenta la problemática del clima y le dé respuesta, que genere pocas o cero emisiones de dióxido de carbono, pero a la vez fomente un crecimiento favorable a los pobres y viable desde el punto de vista ecológico y social, será imposible si la equidad y la justicia no se convierten en el eje del proceso.

10. Desde 1950, tres cuartas partes de las emisiones de gases de efecto invernadero que se encuentran en la atmósfera son resultado directo del desarrollo industrial y los hábitos de vida modernos de las Partes que figuran en el anexo I; sin

⁸ Véase Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, núm. 30822.

⁹ FCCC/CP/1997/7/Add.1, decisión 1/CP.3, anexo.

embargo, solo el 21% de la población del mundo vive en esos países¹⁰. Estos niveles tan sumamente elevados de emisiones de gases de efecto invernadero ocasionan la inestabilidad climática que está sufriendo el mundo y sus repercusiones negativas. Para los países y los pueblos que no son los causantes del cambio climático pero están soportando la peor parte de sus consecuencias, la adaptación y el aumento de la resiliencia constituyen una prioridad más importante que las actividades paliativas. Los países ricos tienen el deber de facilitar los recursos financieros y tecnológicos necesarios para que los países y pueblos más amenazados, entre ellos los pueblos indígenas, puedan adaptarse. Las Partes que figuran en el anexo I deben cumplir escrupulosamente sus obligaciones jurídicas de reducir las emisiones en el ámbito nacional, en lugar de depender de derechos de emisiones que pueden comprar a los países en desarrollo.

11. A continuación se explicará qué se entiende por equidad en materia de clima y por justicia climática. Los responsables de contaminar la atmósfera deben asumir la responsabilidad de mitigar las consecuencias de los daños que acarrearán sus actos, deben compensar a las víctimas que los están padeciendo y prestar el apoyo necesario para que quienes se ven más gravemente afectados y expuestos puedan adaptarse a la situación. Es sumamente injusto e inmoral pedir a los pueblos más vulnerables y más pobres que carguen con el peso de paliar un problema que no han creado. Uno de los principios clave consagrados en la Convención y en el Protocolo de Kyoto, el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, ilustra el concepto de equidad en cuanto al reparto de las responsabilidades entre los países y los pueblos en materia de mitigación y adaptación.

12. Hacer de la adaptación una prioridad no significa que los pueblos indígenas dejen de emprender medidas paliativas, algo que resulta inherente a la función que se han encomendado de custodiar y proteger sus tierras. El uso y la ordenación sostenible que hacen de los ecosistemas y de los recursos naturales que contienen, junto con las escasas o nulas emisiones de carbono que generan su forma de vivir y de ganarse el sustento, han contribuido a mitigar los efectos del cambio climático. Además, el éxito de sus campañas contra la extracción de combustibles fósiles en sus territorios y contra la deforestación ha mantenido el carbono bajo tierra, en los árboles y en el suelo. Estas son las contribuciones más directas de los pueblos indígenas para mitigar los efectos del cambio climático, que lamentablemente no se toman en cuenta y siguen sin recibir compensación alguna.

13. Las prácticas de ordenación de los recursos naturales propias de los pueblos indígenas están adaptadas a cada lugar y avaladas por la experiencia a lo largo del tiempo, reaccionan bien ante las variaciones del clima, se gestionan colectivamente, resultan rentables y son sostenibles. Reproducir las y aplicarlas a gran escala, reconocer los sistemas de conocimiento indígenas que las sustentan y ofrecer el apoyo y los incentivos necesarios para perpetuarlas debería garantizarse como parte de las medidas para mitigar daños de ámbito mundial y regional.

14. El imperativo de aumentar la resiliencia de los sistemas bioculturales se entiende y se practica de manera general entre los pueblos indígenas no solo como una medida de adaptación, sino también de refuerzo de las actividades para mitigar los efectos del cambio climático. Estos pueblos conciben el universo como un todo

¹⁰ Barbara Adams y Gretchen Luchsinger, *Climate Justice for a Changing Planet: A Primer for Policy Makers and NGOs*, Servicio de Enlace con las Organizaciones no Gubernamentales de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra (2009), pág. 5.

interconectado, de modo que cualquier acción en una esfera repercute directamente en otra. Sin embargo, las actividades de adaptación no pueden mantenerse si no se ponen en marcha medidas paliativas, y la capacidad para aplicar estas últimas depende de lo que los pueblos estén haciendo para adaptarse y aumentar la resiliencia de sus ecosistemas. La protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos, así como de su derecho a la libre determinación, no se puede tratar con independencia de su capacidad para adoptar medidas eficaces de adaptación y mitigación. Por tanto, en informes anteriores^{3,4} se hacía hincapié en la necesidad de aplicar enfoques basados en los derechos humanos y en el ecosistema a las labores de adaptación y mitigación de daños. Estos enfoques se tratarán en otras secciones de este informe.

III. Análisis de algunos documentos relativos a la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos publicados durante el 15º período de sesiones de la Conferencia de las Partes y con anterioridad a este

15. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático ha organizado talleres para especialistas sobre la puesta en común de la información relativa a prácticas, experiencias, necesidades, deficiencias, oportunidades y limitaciones existentes en materia de adaptación, así como sobre la contribución de los conocimientos tradicionales a la adaptación y las estrategias locales al respecto. En uno de esos talleres sobre planificación y prácticas de adaptación celebrado en Roma del 10 al 12 de septiembre de 2007, se determinaron las deficiencias y las necesidades en cuanto a participación de los interesados e instrumentos de planificación, y se recalcó que “el proceso de planificación debía tener en cuenta las consecuencias sociales, económicas o culturales de las medidas de adaptación. Por ejemplo, el reasentamiento de comunidades ponía en peligro la identidad cultural de éstas, como en el caso de las poblaciones isleñas del Pacífico o de los inuit que vivían en la región ártica del Canadá”¹¹. En el taller se reconoció que los conocimientos y las prácticas tradicionales, fruto de una larga adaptación a las condiciones climáticas vigentes, podían contribuir a la elaboración de planes y medidas que fomentaran la adaptación.

16. En las reuniones entre períodos de sesiones que tuvieron lugar en 2009 y en el 15º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en Copenhague, se examinó un proyecto de decisión¹² negociado por el Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto en materia de adaptación en su décimo período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 15 de diciembre de 2009, en que se establecía lo siguiente en relación con las Partes:

[La Conferencia de las Partes]

Afirma que la intensificación de la labor relativa a la adaptación debería llevarse a acabo de conformidad con la Convención y sus disposiciones, seguir

¹¹ FCCC/SBSTA/2007/15.

¹² Véase FCCC/AWGLCA/2009/17, anexo I.B.

un enfoque que deje la adaptación en manos de los países, que sea participativo y que tenga en cuenta la paridad entre los sexos, y basarse e inspirarse en los mejores datos científicos y conocimientos tradicionales, según corresponda, y en el buen gobierno y la rendición de cuentas mutua, con el objetivo de integrar las medidas de adaptación en las políticas sociales, económicas y ambientales pertinentes [:]

17. En ese proyecto de decisión se invita a las Partes a que lleven a cabo la planificación, la clasificación por orden de prioridad y la aplicación de medidas de adaptación, en particular proyectos y programas concretos, y de las medidas señaladas en los programas nacionales de adaptación de los países menos adelantados, las comunicaciones nacionales, las evaluaciones de las necesidades de tecnología y otros planes y estrategias pertinentes (párr. 4 a)). También se invita a las Partes a llevar a cabo evaluaciones de los efectos, la vulnerabilidad y la adaptación, que incluyan una estimación de las necesidades financieras, y de los costos y beneficios económicos, sociales y ambientales de las opciones de adaptación (párr. 4 b)). Se invita además a las Partes a determinar medios para incentivar la aplicación de medidas de adaptación y de otras formas de facilitar un desarrollo resistente al clima y de reducir la vulnerabilidad de todas las Partes (párr. 4 d)). En el proyecto de decisión se invita asimismo a todas las Partes a reforzar la resiliencia de los sistemas socioeconómicos y ecológicos, en particular mediante la diversificación económica y la gestión sostenible de los recursos naturales (párr. 4 e)).

18. Aunque en el proyecto de decisión no se alude en concreto a los pueblos indígenas, las cuestiones que aborda siguen revistiendo importancia en su caso. Los procesos de adaptación son primordialmente locales, dado que ese es el ámbito en el que se perciben directamente los efectos del cambio climático. Las respuestas deben ajustarse a las necesidades concretas de las comunidades afectadas y a las características especiales de sus ecosistemas. La evaluación de las principales vulnerabilidades de las regiones y las comunidades clave, así como de las consecuencias particulares del cambio climático para los diferentes grupos sociales dentro de las comunidades, forma parte de la adaptación. Por tanto, resulta crucial que los pueblos indígenas participen en la elaboración, aplicación y supervisión de los programas nacionales de adaptación al cambio climático, las comunicaciones nacionales y las evaluaciones de las necesidades de tecnología. Las medidas de adaptación que los pueblos indígenas llevan a cabo por su cuenta deben integrarse en los planes de adaptación nacionales y recibir el apoyo de los gobiernos y la comunidad de donantes en forma de recursos financieros y tecnología y en el ámbito de las reformas y la formulación de políticas. Fomentar su capacidad, potenciar la iniciativa local y aprovechar la sabiduría y los conocimientos técnicos tradicionales son factores esenciales de las estrategias de adaptación a largo plazo.

19. Los pueblos indígenas de distintas partes del mundo están utilizando el acervo tradicional para hacer sus propias evaluaciones sobre las consecuencias de sus vulnerabilidades frente al cambio climático y determinar las diversas medidas que pueden tomar para adaptarse. Este tipo de evaluaciones permite a los pueblos indígenas formular estrategias adecuadas de adaptación y respuesta, así como influir en las políticas de ámbito nacional e internacional. Lo que impulsa esas iniciativas es la inquietud de que los puntos de vista, la epistemología, los conocimientos y las prácticas de los pueblos indígenas no se reconocen ni se integran en los patrones vigentes para evaluar las repercusiones del cambio climático y las medidas de

mitigación de sus efectos y para formular estrategias de adaptación. Los pueblos indígenas han utilizado sus observaciones del entorno natural de manera tal que el comportamiento de la flora y la fauna, así como las nubes, la niebla y el viento, les permiten hacer pronósticos meteorológicos, decidir el momento ideal para sembrar las cosechas y prepararse ante la amenaza de una catástrofe. Deben fomentarse de forma más sistemática las iniciativas para compaginar los conocimientos indígenas tradicionales con la ciencia moderna con fines de adaptación y mitigación.

20. Una de las deficiencias de los informes sobre el cambio climático es que se analizan de forma inadecuada las repercusiones sociales de este fenómeno, que comprenden los efectos negativos de determinadas medidas de adaptación y mitigación sobre los pueblos indígenas. En la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, las Partes están estudiando las consecuencias económicas y sociales que pudieran derivarse de las respuestas al cambio climático. Se habla muy poco acerca de las repercusiones de ciertos proyectos de energía renovable, como las presas hidroeléctricas de proporciones masivas, sobre los pueblos indígenas. Para subsanar esta deficiencia, el Foro Permanente eligió como tema especial de su período de sesiones de 2007 “El cambio climático, la diversidad biocultural y los medios de vida: función de custodia que ejercen los pueblos indígenas y nuevos retos”.

21. En el texto sobre la adaptación se reconoció la necesidad de aumentar la resiliencia de los sistemas socioeconómicos y ecológicos mediante la diversificación económica y la ordenación sostenible de los recursos naturales. Desde tiempos inmemoriales, los pueblos indígenas se han planteado conscientemente el objetivo de preservar, gestionar de forma sostenible y aprovechar ecosistemas con gran diversidad biológica de los que depende su sustento y su supervivencia, y que son además la base de su amplia variedad de culturas y sistemas de conocimiento. La conservación y el fomento de modelos variados de ordenación de las tierras y los recursos hídricos y naturales, así como de los sistemas de conocimientos, las culturas y los mecanismos de gobernanza de los pueblos indígenas, son igualmente importantes para reducir sus puntos vulnerables y apoyar los procesos de desarrollo que determinen libremente y que les permitan adaptarse a las variaciones del clima.

IV. Acuerdos alcanzados sobre la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques (REDD-plus)¹³ y actividades futuras

22. Otro proyecto de decisión que se consolidó en Copenhague se conoce como REDD-plus¹⁴. El Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención es el principal órgano encargado de examinar y negociar REDD-plus. REDD-plus se basa en las conclusiones del Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático⁷

¹³ En el presente informe, el término “REDD-plus” se refiere a los “enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo”.

¹⁴ Véase FCCC/AWGLCA/2009/17, anexo I.G.

que establece que entre el 17% y el 20% del total de las emisiones de gases de efecto invernadero proceden de la deforestación y que hay más carbono en los bosques del planeta que en la atmósfera. Además de ese informe, otra publicación¹⁵ sobre los aspectos económicos del cambio climático había hecho hincapié anteriormente en el hecho de que la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal representaba un enfoque rentable de la mitigación.

23. Es importante señalar que el proyecto de decisión sobre REDD-plus negociado durante el 15º periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes y previamente a ésta es el único documento de este tipo que contiene referencias a los derechos de los pueblos indígenas y a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como a la necesidad de garantizar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y reconocer la importancia de sus conocimientos tradicionales. El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico¹⁶ de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático brindó asesoramiento metodológico para la elaboración de REDD-plus a fin de asegurar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y las comunidades locales. Gracias a los esfuerzos sostenidos de los pueblos indígenas desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en Bali (Indonesia) en 2007, se han conseguido varios logros: los pueblos indígenas se han convertido en interlocutores activos en los procesos REDD-plus y se han creado vínculos con los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales interesados en incluir REDD-plus en los acuerdos concertados en las conferencias de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.

24. Estos avances son muy importantes porque en la historia del proceso de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático no se había hecho nunca referencia en un documento a los derechos humanos, y mucho menos a los de los pueblos indígenas. En el pasado, cada vez que los pueblos indígenas planteaban la cuestión de los derechos se les explicaba que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se ocupaba de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, no de los derechos humanos. Cuando los pueblos indígenas y los gobiernos que los apoyaban sostuvieron en la reunión del mencionado Órgano Subsidiario durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en Poznan (Polonia) en 2008 que debía incluirse la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en la decisión, las Partes respondieron que este tipo de cuestiones normativas debía abordarse en el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención. Sin embargo, dado que REDD-plus guarda relación con los bosques tropicales y puesto que los últimos bosques existentes se encuentran principalmente en los territorios de pueblos indígenas, esta afirmación no dejó a las Partes más elección que la de reconocer los derechos de los pueblos indígenas.

¹⁵ Nicholas Stern, *Stern Review on the Economics of Climate Change*, Cambridge, (Reino Unido), Cambridge University Press, (2006).

¹⁶ Este órgano asesora a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático sobre cuestiones tecnológicas, científicas y metodológicas. En relación con REDD-plus, ofrece orientación sobre aspectos como la cuantificación, la notificación y la verificación de las reducciones en las emisiones, así como la definición de bases de referencia precisas, además del alcance de REDD-plus.

25. Los pueblos indígenas tuvieron que poner gran empeño, amparándose en el Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre el Cambio Climático y con la ayuda de las Partes y las organizaciones no gubernamentales que estaban a su favor, para obtener estos resultados. Los párrafos que ya no aparecen entre corchetes (con excepción de algunas palabras) y que son texto dispositivo son los siguientes¹⁴:

2. *Afirma además* que, al llevar a cabo las actividades mencionadas en el párrafo 3 *infra*, se deberían [promover] [y] [apoyar] las siguientes salvaguardias:

(...)

c) 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 ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas;

d) La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las medidas mencionadas en los párrafos 3 y 5 *infra*;

e) Medidas que sean compatibles con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las actividades mencionadas en el párrafo 3 *infra* no se utilicen para la conversión de los bosques naturales, sino que sirvan para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales.

26. En un párrafo adicional se presentan nuevos enfoques que podrían adoptarse:

6. *Pide* a las Partes que son países en desarrollo que, cuando elaboren y apliquen su estrategia o plan de acción nacional, [o sus estrategias subnacionales], aborden, entre otras cosas, los factores indirectos de la deforestación y la degradación forestal, las cuestiones de la tenencia de la tierra, la gobernanza forestal, las consideraciones de género y las salvaguardias a que se hace referencia en el párrafo 2 *supra*, para lograr la participación plena y efectiva de los interesados, como los pueblos indígenas y las comunidades locales¹⁴;

27. En Copenhague, el Órgano Subsidiario terminó el programa de trabajo que había comenzado en Poznan en relación con el tema del programa titulado “Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo: métodos para estimular la adopción de medidas”. El resultado fue un proyecto de decisión sobre la orientación metodológica para las actividades relativas a REDD-plus¹⁷. Los pasajes pertinentes en relación con los pueblos indígenas son los siguientes:

Consciente de la necesidad de recabar la participación plena y eficaz de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la vigilancia y notificación de las actividades relacionadas con el párrafo 1 b) iii) de la decisión 1/CP.13, y de la contribución que sus conocimientos pueden hacer a esa labor,

¹⁷ FCCC/SBSTA/2009/L.19/Add.1.

(...)

1. *Pide* a las Partes que son países en desarrollo que (...)

a) Determinen los factores indirectos de la deforestación y la degradación de los bosques que generen emisiones, así como los medios para erradicarlos;

(...)

3. *Alienta* a que, según corresponda, se elaboren orientaciones para recabar la participación efectiva de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la vigilancia y la notificación.

28. Ese proyecto de decisión representa una mejora con respecto a los resultados de Poznan porque se utiliza el término “pueblos indígenas” en lugar de “poblaciones indígenas”. Sin embargo, dista mucho de lo que habían propuesto los pueblos indígenas, a saber: a) que se mencionase la pertinencia de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en las metodologías elaboradas en relación con REDD-plus y b) que la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas no se limitase a la vigilancia y la notificación, sino que abarcase también la participación en la formulación y aplicación de REDD-plus. Otra de las propuestas era que se organizase una reunión de expertos para examinar el modelo a seguir para lograr la participación efectiva de los pueblos indígenas y las comunidades locales. Los pueblos indígenas y sus defensores deberían realizar un esfuerzo concertado para impulsar la celebración de esa reunión de expertos, ya que permitiría desarrollar el concepto de participación efectiva y el modo de ponerlo en práctica.

29. Muchos pueblos indígenas que han influido en las negociaciones de REDD-plus consideran que, aunque la aplicación incorrecta de REDD entraña numerosos riesgos y peligros, sigue siendo importante participar en el proceso porque es un ámbito en el que la relación directa entre los derechos y las soluciones para el cambio climático resulta muy evidentes. El principal lema utilizado por el grupo oficioso de los pueblos indígenas es “No Rights no REDD” (“sin derechos, no hay REDD”). A menos que se incorporen los derechos y la equidad en el diseño, tanto la aplicación como la vigilancia de REDD-plus estarán abocadas al fracaso.

30. Existen muchas preocupaciones importantes acerca de REDD por el modo en que se concibió inicialmente y el modo en que se está configurando como parte del mecanismo de intercambio de derechos de emisión que pueden utilizar los países incluidos en el anexo I para cumplir algunas de las obligaciones que les incumben en virtud del Protocolo de Kyoto. Una de esas preocupaciones es que en lugar de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a nivel local, los países del anexo I se limiten a comprar derechos baratos de emisión de carbono forestal a los países tropicales en desarrollo que están aplicando REDD-plus. Ello disminuiría la presión a la que se ven sometidos los países incluidos en el anexo I para que redujeran sus propias emisiones. Esos países podrían, pues, seguir en la misma línea y, a la postre, no se producirían resultados significativos en la reducción de las emisiones. Si el carbono forestal entrara en el mercado del carbono se facilitarían las actividades especulativas o de cobertura de riesgos (activos de carbono de alto riesgo). La experiencia con la crisis económica y financiera mundial, alimentada por la liberalización y la desregulación del sector financiero, muestra lo que puede

sucedan en el mercado mundial del carbono. Por eso, muchos prefieren que no se utilicen los bosques como medio de compensación.

31. Existe un extenso historial de violación de los derechos de tenencia de los pueblos indígenas con respecto a sus bosques y recursos, así como de gestión deficiente de los bosques en los países en desarrollo. Las leyes forestales y los planes maestros para la silvicultura se diseñaron igualmente, en la mayoría de los Estados, con el fin de otorgar a los países el pleno control y la total propiedad de los bosques, soslayando del todo el hecho de que muchos de esos bosques son propiedad colectiva de los pueblos indígenas y son ellos quienes los gestionan. Gran parte de los esfuerzos de protección de los bosques han sido vanos porque los pueblos indígenas que viven en los bosques y dependen de ellos fueron excluidos y no se respetaron sus derechos de tenencia de sus bosques y recursos forestales. El Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo realizó un estudio sobre cuestiones relativas a la tenencia de tierras y recursos en el que se llegaba a la siguiente conclusión:

La tenencia de recursos (los sistemas de derechos, normas, instituciones y procesos que rigen el acceso a los recursos y su utilización) determina la distribución de los riesgos, los costos y los beneficios. La seguridad de la tenencia otorga a la población local un mayor poder en sus relaciones con el gobierno y el sector privado. En cambio, una tenencia insegura les hace vulnerables al desposeimiento, lo cual podría convertirse en un grave problema si REDD hace que el valor de la tierra y el interés externo aumenten¹⁸.

32. Otro elemento clave para el éxito de REDD-plus es la correcta gobernanza del sector forestal. Es sabido que la mayoría de los países que tienen bosques tropicales se ven afectados por una corrupción más intensa en el sector forestal. Una buena gobernanza requiere que se reconozcan los derechos de los pueblos indígenas a sus bosques y los recursos que contienen. En un estudio realizado recientemente por la Iniciativa para los Derechos y Recursos se analizó la propiedad del Estado con respecto a los bosques señalando que:

Los gobiernos siguen declarando que poseen aproximadamente el 65% de la superficie forestal del mundo, mientras que solo alrededor del 9% pertenece legalmente a comunidades o pueblos indígenas o se les ha asignado para su utilización. Además, los dirigentes nacionales y locales pueden convertirse en el blanco de los intentos de utilizar el soborno como medio para concluir acuerdos relacionados con los bosques que no tengan en cuenta los derechos de las personas más afectadas¹⁹.

33. El enfoque de los factores que propician la deforestación, como la explotación destructora, el desarrollo de infraestructura o la conversión de bosques en explotaciones agrícolas o industrias de extracción (petróleo, gas, minerales), tiene enormes repercusiones en cuanto a las medidas y políticas de reforma. Detrás de esos factores suelen encontrarse los interlocutores con mayor poder económico y político tanto dentro como fuera del país. Así pues, cabe destacar que los

¹⁸ Véase Lorenzo Cotula y James Mayer, *Tenure in REDD: Start-point or Afterthought?* Londres, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (2009) (en inglés únicamente).

¹⁹ Liz Alden Wily, David Rhodes, Madhu Sarin y Phil Shearman, *The End of the Hinterland: Forests, Conflict and Climate Change*, Washington, D.C., Iniciativa de Derechos y Recursos, (2010) (en inglés únicamente).

documentos de REDD-plus subrayaran, en algunos párrafos, la necesidad de determinar los factores que propician la deforestación y la degradación forestal, así como los medios para atajar esos problemas. Un punto débil es que el llamamiento en favor de esas medidas está dirigido exclusivamente a los países en desarrollo, dejando fuera a los países desarrollados. Los pueblos indígenas que formaban parte de los grupos de negociación con los gobiernos y los gobiernos que les apoyan han insistido en que el texto debería referirse a los “países en desarrollo y desarrollados”, pero su intervención no se ha reflejado en las distintas versiones de los documentos. Como se ha mencionado anteriormente, es sabido que el comercio internacional de la madera, legal o ilegal, y las actividades mineras de las empresas extranjeras, entre otras actividades análogas, son también factores que influyen en la deforestación. Por lo tanto, es lógico tener en cuenta esos factores no solo en los países en desarrollo sino también en los demás países.

34. Los pueblos indígenas que participan en el proceso de REDD-plus a nivel mundial, nacional y local no son inmunes a los peligros y realidades reales o potenciales. De hecho, son precisamente esas tristes experiencias de mala gestión de los bosques tropicales por el Estado y el mercado, así como la discriminación de los pueblos indígenas, lo que les ha empujado a reivindicar su derecho a participar en el diseño, la aplicación y la vigilancia de REDD-plus. Su empeño en lograr que los mecanismos de salvaguardia y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas formen parte integrante del acuerdo REDD-plus ha dado fruto, de momento, a juzgar por los proyectos de documentos mencionados más arriba. Muchos pueblos indígenas se niegan a seguir representando el papel de víctimas. Cuentan con su propia representación y, ante los problemas que les afectan, sus opciones van desde abstenerse a participar hasta participar o involucrarse activamente. En el caso de REDD, algunos participan activamente en su formulación y otros se dedican principalmente a criticar el acuerdo. Ambos enfoques son útiles y reflejan la aplicación del derecho a la libre determinación.

35. Sin embargo, todavía queda mucho camino por recorrer en relación con el modo de transformar esos aspectos en acciones a nivel nacional y mundial. Los problemas que quedaron pendientes en el 15º período de sesiones de la Conferencia de las Partes se refieren al grado de aplicación (aceptación de la aplicación y la vigilancia a nivel subnacional) y a la necesidad de determinar lo siguiente: si REDD-plus forma parte de las medidas de mitigación adecuadas a cada país o de las estrategias de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero; si forma parte de las medidas de cuantificación, notificación o verificación para el apoyo prestado por los países desarrollados o del compromiso de aplicar esas medidas a las actividades de REDD-plus y a las acciones orientadas a obtener resultados en el marco de un enfoque por etapas; y si la financiación se hará con fondos públicos o procederá del mercado y las inversiones privadas, o será una combinación de ambas fuentes.

36. El Acuerdo de Copenhague²⁰, que fue el resultado tan criticado de la Cumbre de Copenhague, está redactado en unos términos que reconocen el papel fundamental de REDD y la necesidad de fomentar la eliminación de los gases de efecto invernadero de la atmósfera mediante los bosques y de incentivar ese tipo de medidas a través de la movilización de fondos de los países desarrollados. En el

²⁰ El Acuerdo de Copenhague puede consultarse en línea en: www.unfccc.int (en inglés únicamente).

Acuerdo se menciona también que debe incluirse REDD-plus en la lista de actividades que requieren una financiación adicional, más amplia, previsible y suficiente.

37. Si bien se reconoce el papel de REDD-plus en el Acuerdo de Copenhague, que lo vincula con el tema de la financiación, está claro que las medidas acordadas solo pueden funcionar en el contexto de metas generales amplias, jurídicamente vinculantes y ambiciosas, a nivel mundial, de reducción de las emisiones, principalmente para los países del anexo I, y de compromisos voluntarios contraídos a un alto nivel por los países en desarrollo que son grandes emisores de gases de efecto invernadero. Sin embargo, ello no significa que los pueblos indígenas estén renunciando a los logros conseguidos hasta la fecha. Deberían seguir consolidándolos en negociaciones futuras. En la última sección del presente informe se enuncian recomendaciones específicas a tal efecto.

V. Acuerdo de Copenhague

38. Existe seria preocupación sobre la forma en que se alcanzó el Acuerdo de Copenhague, sus contenidos y sus carencias. Sin embargo, los verdaderos resultados de la Cumbre de Copenhague son los borradores redactados por diversos grupos de trabajo. Luego de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en Bali (Indonesia) en 2007 y la aprobación del Plan de Acción de Bali, el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención comenzó a trabajar a nivel multilateral hasta el momento de la celebración de la Cumbre de Copenhague. Se lograron progresos considerables en el Grupo de Trabajo Especial mencionado, pero no en el Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto. El enfoque de dos niveles definido en el Plan de Acción de Bali incluye celebrar negociaciones paralelas en los dos grupos de trabajo especiales. Tras muchas horas de reuniones, los dos grupos de trabajo presentaron borradores elaborados durante las negociaciones.

39. Una de las principales desavenencias entre los países del anexo I y los países no incluidos en el anexo I tiene que ver con la forma jurídica del documento final de Copenhague. Desde la Conferencia de Bali, los países del anexo I querían eliminar el Protocolo de Kyoto y reemplazarlo por un nuevo acuerdo único jurídicamente vinculante que incluyera a los Estados Unidos y a las economías emergentes más importantes, a saber el Brasil, China, la India y Sudáfrica. Este es el motivo por el cual los progresos han sido escasos en el Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto, ya que en la mayoría de los casos las Partes que son países desarrollados no presentaron sus objetivos individuales de reducción de las emisiones para el segundo período de compromiso. De hecho, sus acciones y declaraciones parecían indicar que querían que el Protocolo de Kyoto dejara de existir y fuera reemplazado por un nuevo protocolo jurídicamente vinculante. En las reuniones celebradas en Bonn (Alemania) a mediados de 2009, se distribuyeron borradores de un Protocolo de Copenhague elaborados por organizaciones no gubernamentales y presentados por algunas de las Partes. El Grupo de los 77 y China, por otra parte, quería dos documentos finales: un Protocolo de Kyoto enmendado, que contendría los compromisos de las Partes para un segundo período de compromiso, y un paquete de decisiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las

Naciones Unidas sobre el Cambio Climático negociadas por el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, que incluiría reducciones comparables y jurídicamente vinculantes de las emisiones de los Estados Unidos. Además, estas decisiones incluirían acuerdos sobre una visión común a largo plazo, que determinarían las metas de reducción de las emisiones agregadas a nivel mundial, medidas de mitigación, incluidas las de REDD-plus, y medidas para la adaptación, la financiación, la transferencia de tecnología y la creación de capacidad.

40. En el 15º período de sesiones de la Conferencia de las Partes no se aceptó por consenso el proyecto de acuerdo, y la Cumbre de Copenhague sólo “tomó nota” de este pero no lo “aprobó”. El proceso de elaboración del Acuerdo de Copenhague y el intento fallido por aprobarlo han debilitado considerablemente el sistema multilateral. A continuación figuran algunas de las consecuencias del Acuerdo de Copenhague seleccionadas fundamentalmente de los análisis realizados por algunas organizaciones no gubernamentales, como por ejemplo Centro del Sur²¹ Red del Tercer Mundo, Internacional amigos de la tierra y Greenpeace, entre otras, y de las opiniones de los relatores especiales.

a) **Debilita el multilateralismo y el marco mundial de políticas sobre el clima.** El Acuerdo sienta las bases para debilitar el Protocolo de Kyoto como un instrumento multilateral vinculante que engloba los compromisos de reducción de las emisiones de los países desarrollados, y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, como el instrumento multilateral fundamental para la acción mundial sobre el cambio climático. Quienes impulsaron el proyecto de acuerdo dicen que no fue eficaz para obtener un convenio mundial negociado de las 194 partes; una alternativa a ello sería reunir a algunas de las Partes y lograr que llegaran a acuerdo entre sí antes de obtener la aprobación de un grupo más amplio. Sin embargo, este enfoque socavaría totalmente el multilateralismo, que es lo que las Naciones Unidas representan, y también debilitaría el marco mundial de políticas sobre el clima, que pertenece tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo.

b) **El enfoque de abajo hacia arriba triunfa sobre el enfoque de arriba hacia abajo.** El Protocolo de Kyoto fija metas para las emisiones agregadas que los países del anexo I deberían alcanzar en forma colectiva; a esto se le llama enfoque de arriba hacia abajo. Se acuerdan medidas que determinan la responsabilidad de cada una de las partes, además de un régimen de control del cumplimiento. El Acuerdo de Copenhague reemplazaría este arreglo con un enfoque de abajo hacia arriba y un régimen basado en compromisos voluntarios. Cada país podría presentar sus propias metas, sin someterlas al acuerdo de todas las Partes en la Convención. Con este enfoque los países del anexo I tendrían abierto el camino para evadir sus obligaciones jurídicas con arreglo al Protocolo de Kyoto y fijarse metas agregadas e individuales más bajas, algo que efectivamente se pudo comprobar cuando presentaron su metas a fines de enero de 2010 en el cuadro del apéndice 1 del Acuerdo. El propósito de todo régimen mundial, sea un régimen jurídico sobre el medio ambiente o un régimen de derechos humanos, es establecer normas mundiales o internacionales que deben acatar los miembros.

²¹ Véase Martin Khor, “After Copenhagen, the way forward”, *South Bulletin*, South Centre, Ginebra; puede consultarse en línea en: www.southcentre.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1233&Itemid=287.

c) **Se ignoraron los datos científicos, no se estableció una meta de reducción agregada de las emisiones mundiales ni se incluyó una hoja de ruta para mantener el calentamiento global por debajo de los 2° Celsius.** El Acuerdo no especifica cómo se alcanzará la meta de mantener el aumento de la temperatura mundial por debajo de los 2° Celsius ni menciona la meta de reducir a 350 ppm la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera. Tampoco establece una meta agregada a mediano plazo (para 2020) para que los países desarrollados reduzcan sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 80%, que es la base y el punto de referencia para las metas de mitigación individuales, y coincide además con la posición científica de lograr una reducción del 40% de los niveles de 1990 para 2020. Además, no logró establecer un objetivo a largo plazo, como por ejemplo una reducción del 80% para 2050.

d) **Negó y redefinió el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y eludió las cuestiones de la equidad y la justicia climáticas.** La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto establecieron que las acciones de mitigación de los países en desarrollo dependían de la financiación y las tecnologías proporcionadas por los países del anexo I. El Acuerdo ignoró este aspecto y estableció un nuevo grupo de obligaciones en materia de mitigación y medición, notificación y verificación para los países en desarrollo más riguroso que las comunicaciones nacionales ya existentes para los países del anexo I. Además, no incluyó la obligación de comparabilidad negociada en virtud del inciso i) del apartado b) del párrafo 1 del Plan de Acción de Bali, que obligaría a los países del anexo I que no son Partes en el Protocolo de Kyoto a comprometerse a alcanzar metas de mitigación individuales comparables (en cifras, naturaleza jurídica, plazos) a los compromisos de las Partes en el Protocolo de Kyoto.

e) **Falta de claridad respecto de las fuentes y la naturaleza de la financiación y su gestión.** En el Acuerdo se hace referencia a que se brindaría financiación para apoyar a los países en desarrollo, pero existe falta de claridad sobre el origen de esa financiación, si sería en forma de subvenciones o préstamos, cómo se tomarían las decisiones sobre las adjudicaciones, quién tomaría esas decisiones, etc. En el párrafo 8 del Acuerdo se menciona un compromiso colectivo de los países desarrollados de proporcionar recursos nuevos y adicionales por cerca de 30.000 millones de dólares para el período 2010-2012 destinados a la adaptación y la mitigación. Se incluye una referencia a la silvicultura y las inversiones a través de instituciones internacionales, lo que parece sugerir que la fuente de financiación sería el Banco Mundial. Otros fondos creados en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, como el Fondo para los Países Menos Adelantados y el Fondo de adaptación, no se mencionan en el documento.

f) Solo para la mitigación, los países desarrollados movilizarían fondos para los países en desarrollo que para 2020 alcanzarían los 100.000 millones de dólares por año. Sin embargo, la frase “comprometerse a movilizar” es bastante diferente de “comprometerse a proporcionar”. Las fuentes que movilizarían esas cantidades de dinero van desde públicas y privadas hasta bilaterales, multilaterales y alternativas (no definidas). Por tanto, las sumas no provendrían solo de fondos públicos, pero además no se especifica si la financiación adoptaría la forma de subvenciones o préstamos, o ambas.

g) Se mencionó el establecimiento de un Fondo ecológico de Copenhague para el clima como un mecanismo que podría canalizar buena parte de la nueva financiación multilateral para la adaptación. Este Fondo se establecería como una entidad encargada del funcionamiento del mecanismo financiero de la Convención (párr. 10). Pero no queda claro qué forma adoptaría o si lo gestionaría la propia Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático o entidades externas.

41. El 31 de enero de 2010, por invitación de la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, algunas de las Partes presentaron sus metas nacionales de reducción de emisiones. Al 2 de febrero, 97 de ellas ya habían presentado sus metas o las acciones que emprenderían. De esa cifra, 39 eran países desarrollados. Según un análisis realizado por el World Resources Institute, solo 3 (Belarús, Croacia y la Federación de Rusia) de los 39 países desarrollados habían mejorado sus metas en el Acuerdo. El Canadá redujo su meta y otros países desarrollados mantuvieron los mismos niveles que habían anunciado durante las negociaciones de 2009. En su presentación a la Secretaría, el Canadá bajó su meta de reducción al 17% del nivel de emisiones registrado en 2005. El World Resources Institute comentó que en realidad la meta recién fijada por el Canadá estaba ahora un 3% por debajo de los niveles de 1990 y que, si se incluían los datos sobre uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura, la cifra estaría un 19% por encima de los niveles de 1990. Los Estados Unidos también tienen una meta de reducción similar del 17% respecto de los niveles de 2005. Este país declaró que su meta está condicionada al supuesto de que otras partes del anexo I, así como otras partes más avanzadas no incluidas en el anexo I, tenían hasta el 31 de enero para asociarse al Acuerdo y presentar medidas de mitigación para su compilación. El World Resources Institute señaló que la meta de los Estados Unidos correspondía al 3% de los niveles de 1990.

42. El análisis realizado por el Instituto de Sostenibilidad de la Sloan School of Management del Instituto de Tecnología de Massachusetts indica que los compromisos presentados en el marco del Acuerdo de Copenhague darán lugar a un aumento de la temperatura mundial de 3,9° Celsius, lo que supera ampliamente el límite de 2° establecido como objetivo por el Acuerdo. Los científicos consideran que esto sería desastroso para el medio ambiente y la vida humana. En el estudio del Instituto de Sostenibilidad se reiteró que para no exceder del límite de 2° Celsius, las emisiones globales debían alcanzar su nivel máximo en 2020, y, para el año 2050 caer al menos hasta un 50% de los niveles registrados en 1990.

VI. Conclusión y recomendaciones

43. Para los pueblos indígenas, el fin de la Cumbre de Copenhague fue una gran decepción, porque las Partes no fueron capaces de llegar a acuerdos serios para resolver una catástrofe global inminente causada por los seres humanos. El cambio climático es un fenómeno que ilustra con gran claridad lo que está mal con la forma en que el mundo ha estado funcionando desde el punto de vista económico, político y social. En consecuencia, no basta con abordar las cuestiones periféricas del problema. Se necesitan más acciones decididas que lleven a asumir mayores compromisos para reducir las emisiones, proporcionar apoyo financiero y transferir tecnologías de mitigación y adaptación. Estos pasos son necesarios para cambiar radicalmente el paradigma del desarrollo y el crecimiento económico y convertirlo

en un sistema que tome en cuenta el clima, respete los derechos humanos y la justicia social y sea consciente de los límites impuestos por la ecología.

44. Las negociaciones posteriores a la Cumbre de Copenhague deben de todos modos insistir en el enfoque de dos niveles aplicado por los grupos de trabajo especiales mencionados anteriormente y los documentos finales jurídicamente vinculantes, es decir, un Protocolo de Kyoto enmendado que contenga las metas para el segundo período de compromiso y un paquete de decisiones del 16° período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que incluya los compromisos comparables de los Estados Unidos y las acciones de los países en desarrollo que tienen un alto nivel de emisiones, las que se medirían, notificarían y verificarían. Teniendo en cuenta el estudio científico que muestra que los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de Copenhague igual darán lugar a un aumento de la temperatura de 3,9° Celsius, es urgente presionar a los países del anexo I y a los países en desarrollo que son grandes emisores para que amplíen sus compromisos de reducción de emisiones y no los condicionen a la disposición de otros países a comprometerse.

45. Un paquete de esta naturaleza también contendría compromisos mensurables y suficientes de las partes en el anexo I en materia de financiación (en forma de subvenciones o fondos públicos) y transferencia de tecnología a los países en desarrollo. Los niveles de compromiso del Acuerdo de Copenhague no son suficientes. El mecanismo de financiación debería ubicarse fundamentalmente en el seno de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y no en bancos de desarrollo multilaterales.

46. El Presidente de Bolivia, Juan Evo Morales Ayma, en el discurso pronunciado en la Cumbre de Copenhague y en una reunión con el grupo de los pueblos indígenas, afirmó que el cambio climático era un resultado del capitalismo. El cambio climático es indudablemente resultado de un sistema económico basado en los valores del consumismo, el individualismo, la dominación de la naturaleza y de la “Madre Tierra” y la creencia de que el dinero es riqueza. Este es un sistema que no toma en cuenta los límites ecológicos, se basa principalmente en los combustibles fósiles para la producción de energía, permite el saqueo no regulado de los recursos naturales en territorios pertenecientes a pueblos indígenas, incluso sin su consentimiento, y concentra gran riqueza en manos de unas pocas empresas y personas, fomentando de ese modo una grave desigualdad y la destrucción de la solidaridad, la confianza y el cuidado mutuos existentes en las comunidades. Es necesario reestructurar los sistemas económicos, políticos y sociales para hacerlos ecológicamente sostenibles, sensibles al clima, justos, equitativos y culturalmente diversos. El noveno período de sesiones del Foro Permanente ofrece una buena oportunidad para debatir con más detalle el desarrollo de los pueblos indígenas con cultura e identidad.

47. La presión incesante por lograr el crecimiento económico debe sustituirse por la búsqueda de un sistema que se proponga aumentar la calidad de vida (vivir bien, vida en armonía, buen vivir), con solidaridad (la confianza y el cuidado mutuos, los vínculos con la familia, el clan, los vecinos e incluso con quienes viven en países lejanos, así como con las generaciones futuras) y en intensa conexión con la naturaleza (viendo a la humanidad como parte de la naturaleza y no como dominadora de ella). Un mundo así debería sustentarse en los valores de reciprocidad, colectividad, solidaridad y respeto por la naturaleza y la Tierra, entre

otros, de los pueblos indígenas. Pero las medidas para obtener una buena calidad de vida deben ir más allá del Producto Nacional Bruto y aspirar a alcanzar un índice de desarrollo humano que incorpore indicadores ambientales y de recursos naturales. Los sistemas de cuentas nacionales deben ampliarse para medir no sólo el crecimiento económico sino también el bienestar humano y la sostenibilidad ecológica.

48. Los pueblos indígenas pueden contribuir aún más a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero si mantienen las prácticas de ordenación de los recursos naturales basadas en los ecosistemas y la utilización de los recursos que han aplicado siempre, así como los estilos de vida de bajo consumo y los medios de vida tradicionales. La aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas reforzará definitivamente las capacidades de los pueblos indígenas para adaptarse al cambio climático y mitigar sus efectos. Por lo tanto, los relatores especiales recomiendan que se promulguen y apliquen marcos nacionales de políticas y leyes para proteger los derechos de los pueblos indígenas. Debería asimismo proporcionarse apoyo financiero y tecnológico directamente a los pueblos indígenas para que puedan elaborar y aplicar sus propias medidas de adaptación y mitigación.

49. En lo que respecta a REDD-plus, es importante que los pueblos indígenas se aseguren de que los puntos sobre salvaguardias no se retiren del texto final. Uno de los grandes retos es cómo pueden mantener su participación efectiva no sólo en el plano mundial sino también en los planos nacional y local en los que se aplicará REDD-plus.

50. Entre los factores y las actividades que pueden determinar el éxito de las actividades de adaptación y mitigación a nivel local, incluidas las de REDD-plus, que deberían aplicarse también a nivel nacional, se cuentan:

a) Deben llevarse a cabo a mayor escala y en forma sostenida las actividades permanentes de sensibilización y creación de capacidad destinadas a los pueblos indígenas, así como a los gobiernos y los órganos intergubernamentales, para responder mejor a las demandas de los pueblos indígenas. Se necesitará financiamiento para alcanzar estos objetivos;

b) El respeto de los derechos de los pueblos indígenas, es decir, los derechos contenidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y otros instrumentos y acuerdos internacionales de derechos humanos. Esto implica la divulgación y aplicación de la Declaración por los Estados, el sistema de las Naciones Unidas, los órganos intergubernamentales y el sector privado. Es importante establecer vínculos directos entre la aplicación de la Declaración y las actividades sobre el cambio climático;

c) Es necesario consagrar en leyes las reformas de políticas que garanticen los derechos de tenencia de los pueblos indígenas sobre sus bosques, el carbono y otros recursos. Debe realizarse una revisión de las leyes, las políticas, los programas y los proyectos existentes para poder recomendar los cambios que hagan falta. También deben incluirse el respeto de las leyes ancestrales relativas a los bosques y los conocimientos y las prácticas tradicionales sobre la ordenación de los recursos naturales;

d) Los pueblos indígenas deben estar mejor preparados para defender sus derechos. Por lo tanto, es fundamental que conozcan las herramientas e instrumentos existentes que pueden utilizar cuando tengan quejas y reclamaciones respecto de

actividades sobre el cambio climático que no se están llevando a cabo correctamente. Esto incluye recurrir a los mecanismos de presentación de denuncias de órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, otros órganos intergubernamentales como la Organización de los Estados Americanos, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y los órganos de reclamación de los bancos multilaterales de desarrollo, en particular los Paneles de Inspección del Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo y el ombudsman de la Corporación Financiera Internacional, entre otros;

e) Se necesita la plena participación de los pueblos indígenas y de otros pueblos que habitan en los bosques en la formulación, la ejecución, el seguimiento, la medición, la notificación, la verificación y los procesos de evaluación de REDD-plus. Debe garantizarse la transparencia y la coordinación entre los diferentes actores;

f) Se necesita formular, establecer y aplicar sistemas transparentes y equitativos de distribución de beneficios a nivel nacional y subnacional para garantizar que los pueblos indígenas y las comunidades locales, que son los principales custodios de los bosques, reciban directamente beneficios justos;

g) El sistema REDD-plus debería incluir formas de garantizar una buena gobernanza de los bosques, la prevención del desplazamiento de las emisiones (filtración) y el establecimiento de mecanismos robustos para fijar bases y niveles de referencia, entre ellos niveles de las emisiones, y para la medición, el seguimiento, la notificación y la verificación. También debería permitir su aplicación a nivel subnacional, aunque sujeta a una estricta vigilancia, a verificación y a fiscalización contable a nivel nacional. El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas implica que estos pueden aplicar REDD-plus a nivel subnacional, ya que sus territorios generalmente tienen esta naturaleza.

51. La Conferencia de las Partes decidió en Copenhague que los documentos de los dos grupos de trabajo especiales mencionados debían usarse como base para continuar las negociaciones en 2010. El mandato del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención se prorrogó un año más hasta la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que se celebrará en México en 2010. Los pueblos indígenas deben continuar con su participación activa para poder influir en las negociaciones venideras y garantizar que los textos definitivos que se acuerden se enriquezcan aún más para apoyar sus propias medidas locales de adaptación y mitigación. Deben seguir esforzándose para conseguir que sus reclamos de una participación plena y efectiva y el respeto de los derechos contenidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos se integren a otros documentos y no solo a REDD-plus. Además, deben asegurarse de que se aliente la integración y el uso de los conocimientos y tecnologías tradicionales de los pueblos indígenas en las medidas de adaptación y mitigación para que sea mayor su contribución a la solución del problema del cambio climático.

52. Por último, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas deben participar en el seguimiento, la notificación y la prestación de ayuda para elaborar directrices normativas y programas de acción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y de sus Partes a nivel mundial y nacional.