



Ponencias

SOSTENIBILIDAD, MEDIOAMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EN LA PRÁCTICAS DE COOPERACIÓN

Cambio climático, biodiversidad y Cooperación. Retos y exigencias de una nueva agenda para el Desarrollo

Patricia Borraz
Consultora de Almaciga

Desde la celebración de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) en Río de Janeiro el año 1992, la agenda internacional ha incorporado las cuestiones globales del medio ambiente a las prioridades políticas de los Estados del mundo. El escaso avance real en la aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales que allí se alcanzaron y los compromisos establecidos por los Estados sobre el desarrollo sostenible se reflejan en la situación de emergencia en que se encuentran dos de las cuestiones clave tratadas en Río: la pérdida de la diversidad biológica y la lucha contra el cambio climático.

En relación con estos y otros temas vinculados al medio ambiente consideraremos las siguientes cuestiones:

- Incorpora el debate internacional sobre biodiversidad y cambio climático un enfoque de derechos humanos en general y de derechos de los pueblos indígenas en particular?
- ¿Ha asumido la cooperación internacional estos temas como centrales en su actuación?

Cuestiones medioambientales y derechos humanos

Las claves que se apuntaron en Río con la definición de desarrollo sostenible tenían que haber marcado las agendas de desarrollo ya hace casi 20 años, pero la incorporación real del concepto de desarrollo sostenible y sus tres pilares (medioambiental, social, económico) ha sido muy limitada en la Cooperación al Desarrollo, pese a la retórica desarrollada.

Los propios instrumentos vinculantes adoptados en Río incorporan de forma muy limitada los derechos humanos, sin reflejar un aspecto que en el momento tuvo una cierta importancia en respuesta a la demanda de la sociedad: la participación¹. Si tomamos este elemento como indicador posible de un Enfoque de Derechos, podemos concluir que los instrumentos ambientales multilaterales y sus procesos de aplicación no han considerado los derechos humanos como un tema central. Aunque en el proceso de la CNUMAD se concedió a la cuestión de la participación una importancia central, ésta se formalizó de forma muy limitada.

¹ Sobre la importancia de la participación en relación con la pobreza y los derechos humanos, véase el informe del Secretario General Derechos Humanos y extrema pobreza, doc. ONU A/57/369 de 2002 en la que identifica la falta de oportunidades / falta de participación como elemento de la pobreza en respuesta al limitado enfoque en los ODM.



En el ámbito internacional, los llamados *grupos principales* participan en la Comisión de Desarrollo Sostenible, establecida para monitorear los avances en la aplicación de los instrumentos de Río, que ha tenido un papel de escasa relevancia.

En los ámbitos nacionales y locales, la participación en la aplicación tanto de la Agenda 21 como de los programas de aplicación de los Convenios de Río² ha sido casi nula.

Cuando la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (CMDSD), celebrada en Johannesburgo en 2002, revisa y actualiza los desafíos del año 92 llega a una conclusión similar.³ Por un lado, advierte que, en relación con los desafíos ambientales, la aplicación de los convenios ambientales no ha marcado una diferencia frente a los acuciantes problemas que están generando para la humanidad. Por otro, su propio nombre señala que se ha decidido que sin centrar el debate ambiental en el factor humano del desarrollo sostenible, será difícil producir los cambios necesarios. Señala también una serie de actuaciones vinculadas con los avances en los derechos económicos y sociales como único modo de hacer frente a los problemas ambientales.

Pero Johannesburgo no adopta ningún instrumento vinculante en relación con el desarrollo sostenible y el medio ambiente, por lo que estas cuestiones siguen regidas, en la agenda internacional, por los convenios de Río y la revisión de su programa de acción. Además, Johannesburgo está influido por otro impulso del sistema internacional que identifica la pobreza como el principal problema global a combatir y destila, a partir de la Declaración del Milenio, siete objetivos mundiales para acabar con la misma, llamando a la cooperación internacional a alinearse en esta agenda mundial. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se combinan con los resultados de la CMDSD para crear el nuevo marco de acción internacional en la cuestión de medio ambiente y desarrollo sostenible.

La limitación de los ODM en relación con los derechos humanos ha sido reiterada por muchos colectivos. El ODM 7 (garantizar la sostenibilidad ambiental) hace un énfasis excesivo en el aumento de las áreas protegidas y la cubierta forestal, insistiendo en un enfoque según el cual los problemas ambientales y humanos se resuelven con medidas de aumento cuantitativo de sistemas de protección que han demostrado ya no solo su ineficacia desde el punto de vista ambiental sino su total inadecuación desde el punto de vista de los derechos humanos.⁴

En el caso de los pueblos indígenas, se ha hecho una revisión crítica de los ODM en varias sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.⁵ Si a esto sumamos que, en los procesos de aplicación de los convenios ambientales, tampoco se han producido los necesarios avances para armonizar las acciones encaminadas a la protección del medio ambiente con los derechos humanos es fácil entender que el marco que se ha establecido para la Cooperación Internacional en este ámbito no es el adecuado para un trabajo con verdadero Enfoque de Derechos Humanos.

En los últimos años este escenario está evolucionando por varios factores. Por un lado, el impacto de los problemas ambientales es ya de tal magnitud, y es así percibido por la sociedad en su conjunto, que es imposible ignorarlo en los ámbitos de lucha contra la pobreza o de aplicación de los derechos humanos económicos y sociales básicos. Por otro, el sistema internacional ha evolucionado hacia una visión más holística y comprehensiva de los problemas de la humanidad, una evolución a la que, sin duda, han contribuido los pueblos indígenas que, desde el inicio de su

² En Río se adoptaron tres convenios internacionales: Convenio sobre la Diversidad Biológica, <http://www.biodiv.org/default.shtml>, la Convención sobre el Cambio Climático; http://unfccc.int/porta1_espanol/items/3093.php y el Convenio de Lucha contra la desertificación, <http://www.gm-uncdd.org/Spanish/docs/index.htm>.

³ *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible*, Johannesburgo, 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002 en A/CONF.199/20.

⁴ Sobre la deficiencia de los ODM en relación con los derechos de los pueblos indígenas, véase *Perspectivas indígenas sobre desarrollo y cooperación en el contexto de los acuerdos e instrumentos internacionales*, AECID, Madrid, 2004.

⁵ Quinto periodo de sesiones (2006), informe E/2006/43 E/C.19/2006/11 y sexto periodo de sesiones (2007), informe E/2007/43 E/C.19/2007/12.



participación activa en el ámbito internacional, plantearon la imposibilidad de separar ser humano, pueblo y territorio.

Un ejemplo de este nuevo enfoque puede ser el informe presentado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU sobre cambio climático y derechos humanos, a solicitud del Consejo de Derechos Humanos. En él no sólo se analiza el impacto que el cambio climático tiene sobre el disfrute de los derechos humanos, incluido el derecho a la libre determinación, sino también el que están teniendo algunas de las medidas promovidas para luchar contra él.⁶

Pese a esta tendencia hacia un enfoque más amplio de los problemas ambientales en relación con los demás factores que afectan a las sociedades humanas, tanto los instrumentos legales como los programas que se han elaborado para su aplicación mantienen una visión reduccionista en sus respuestas para hacer frente a la grave situación a la que deben responder. Esto se aprecia en las medidas que hasta el momento se han desarrollado en el ámbito internacional en relación con la lucha contra el cambio climático (programas REDD, por ejemplo) o frente a la alarmante tasa de pérdida de biodiversidad en el planeta (programas de aplicación del Convenio de Diversidad Biológica).

Es difícil encontrar, tanto en los procesos de negociación como en los resultados de estas medidas, un Enfoque de Derechos Humanos y menos aún la protección y promoción de los derechos indígenas.

Cooperación Internacional en medio ambiente y derechos humanos

La Cooperación Internacional inserta su acción en el marco que hemos apuntado. La Cooperación ha incorporado las cuestiones medioambientales como un tema transversal en todas sus acciones sobre el terreno y además ha aumentado el número de proyectos y programas que responden directamente a “cuestiones medioambientales”. Es predecible que, debido a la preocupación mundial y generalizada por temas como el cambio climático, se multipliquen las actividades en ese campo. Pero a no ser que el marco general de la Cooperación incorpore un Enfoque de Derechos Humanos, estos nuevos proyectos y programas tampoco lo harán.

Como ejemplo, podemos considerar una actuación clásica de la Cooperación Internacional en materia medioambiental: la creación de áreas protegidas, que parte de la suposición de que el establecimiento de las mismas garantiza *per se* la conservación de la diversidad biológica. Se identifica extensión de áreas protegidas con conservación y uso sostenible pese a los muchos informes y estudios de caso que demuestran lo contrario.

Esta simple extensión cuantitativa es defendida tanto por los países del Norte, que financian su establecimiento a través de programas de cooperación, como por los países del Sur, que las consideran una fuente de ingresos tanto de la Cooperación como derivados de otros usos, fundamentalmente el turismo. La declaración y gestión de estas áreas protegidas se considera prerrogativa estatal y su territorio, territorio nacional. Pero en muchas ocasiones las áreas protegidas, parques nacionales y otras figuras similares se solapan con territorios indígenas. Se han producido y siguen produciendo desplazamientos forzados de la población en nombre de la conservación, además de graves violaciones de otros derechos humanos, como sucede en las selvas de África Central y América Latina.

⁶ Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos, presentado el 15 de enero de 2009 a solicitud del Consejo de Derechos Humanos, doc. ONU A/HRC/10/61. Véase también resolución 7/23 del Consejo de Derechos Humanos sobre cambio climático y derechos humanos. En informe señala “la aplicación de un enfoque de derechos humanos en la prevención y respuesta a los efectos del cambio climático contribuye a empoderar a las personas y grupos que se deberían considerar agentes activos del cambio y no víctimas pasivas” (párr. 32). Sobre los efectos de las medidas de mitigación y adaptación en los derechos de los pueblos indígenas, puede verse E/CN.19/2008/13.



No obstante, los avances en una nueva consideración de la cuestión de las áreas protegidas que incluya las perspectivas de las poblaciones locales y sus derechos, han sido escasos. Las legislaciones nacionales no reconocen las jurisdicciones indígenas sobre estos territorios una vez que son incorporados a la propiedad estatal a través de su declaración como áreas protegidas.

Ni siquiera se respetan los requisitos mínimos de consulta o de participación en la gestión. Los modelos de co-manejo han sido muy limitados y no resuelven los problemas de fondo de violación de derechos territoriales y de jurisdicción indígena. El programa de trabajo del Convenio sobre la Diversidad Biológica⁷ sobre esta temática se limita a reconocer una limitada participación de las comunidades indígenas y locales en la gobernanza de los espacios protegidos. Este limitado aspecto sobre participación no ha sido hasta el momento considerado en la aplicación de dicho programa de trabajo.

Pese a estos serios problemas de derechos humanos derivados de estos modelos de conservación, grandes sumas de la Cooperación Internacional siguen yendo a parar a entidades gubernamentales para la extensión de las áreas protegidas, a costa de los derechos territoriales y sobre los recursos de los propietarios de esas zonas.

Otro ejemplo en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica y muy vinculado a los derechos humanos es la actual negociación para la elaboración de un protocolo internacional para el acceso a los recursos genéticos y la participación en los beneficios.

Aunque la CMDS dio un mandato para esa negociación con el objetivo de luchar contra la pobreza a la vez que se cumplieran los objetivos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, muchas de las Partes están excluyendo cualquier lenguaje relativo a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales respecto a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales asociados a los mismos.

Muchas de las Partes, incluso aquellas que patrocinaron con entusiasmo la adopción de instrumentos como la Declaración de la ONU de los Derechos de los Pueblos Indígenas, afirman que este instrumento no es un instrumento de derechos humanos y rechazan su mención.

Si el protocolo final no reconoce los derechos de libre consentimiento informado previo en el acceso, el derecho a la participación justa en los beneficios, el acceso a la justicia y otros elementos básicos, el RI, concebido como un instrumento de justicia y lucha contra la pobreza además de su dimensión ambiental, amparará de nuevo violaciones de los derechos humanos. La Cooperación Internacional, que posiblemente apoyará el desarrollo de sistemas administrativos de control del acceso y la facilitación del mismo y proyectos de comercialización de productos derivados de la diversidad biológica, se llevará a cabo en el marco de un régimen que contradice el derecho internacional de los derechos humanos y, por tanto, no solo no contribuirá a la promoción a protección de los mismos sino que perpetuará su violación.

Finalmente, y en relación con el cambio climático, el grueso del presupuesto y políticas de cooperación está siendo dirigido a financiar los grandes programas acordados, como el REDD o la iniciativa sobre bosques, administrados por organismos internacionales como el Banco Mundial, que no incorporan una perspectiva de derechos humanos.

El impacto de este tipo de programas, como en el caso de las áreas protegidas, queda ejemplificado con el apoyo a la extensión de plantaciones en Indonesia, que ha producido masivas violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas.⁸

Se puede prever que luego se desarrollarán pequeños fondos para proyectos comunitarios que no podrán tener una verdadera incidencia positiva ya que el marco general carece de un Enfoque de Derechos.

⁷ Véase decisión VII/28 de la Séptima Conferencia de las Partes del CDB.

⁸ Véase E/C.19/2009/5: *Estudio para determinar si las políticas y proyectos relacionados con el cambio climático cumplen las normas fijadas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, presentado en la sesión de 2009 del FPCI y toda la documentación del séptimo periodo de sesiones (2008) en que el cambio climático fue el tema principal de la agenda de la reunión.



Conclusiones

Existe una necesidad de definir los retos globales medioambientales en términos de derechos humanos. En el caso de los pueblos indígenas, sus organizaciones ofrecieron una lectura comprensiva del enfoque de derechos en relación con estas cuestiones en su Declaración y programa de acción de Kimberley.⁹ y, más recientemente, en su participación en la Cumbre de Copenhague.¹⁰

Ha habido avances teóricos en la incorporación del Enfoque de Derechos Humanos en el caso por ejemplo, de la IUCN,¹¹ pero se enfrentan a grandes desafíos para su verdadera aplicación, empezando por la falta de simpatía y sensibilidad de las propias ONG ambientalistas, a la compartimentación y falta de coherencia de las legislaciones y políticas nacionales y al escaso compromiso de la Cooperación Internacional.

La Cooperación Internacional no ha interiorizado un Enfoque Basado en los Derechos Humanos. El marco mundial de la Cooperación se basa en los ODM, que son extraordinariamente limitados en este sentido.

La lucha contra la pobreza, el principal objetivo de los ODM, no se ejecuta con un Enfoque de Derechos, como han señalado reiteradamente las organizaciones indígenas. De hecho, la lucha contra la pobreza sigue insistiendo en actividades de cooperación que priman el desarrollo económico medido a través de indicadores cuantitativos muy limitados.

Este enfoque de la lucha contra la pobreza permea toda la Cooperación y no se modifica en el caso de la Cooperación dirigida al ámbito del cambio climático o la diversidad biológica.

Es necesario un cambio de paradigma en la Cooperación para el Desarrollo. Hasta que los derechos humanos no constituyan el centro y objetivo fundamental de la Cooperación se seguirán produciendo las contradicciones que ahora advertimos.

El respeto, promoción y protección de los derechos humanos debe incorporarse también como el elemento central de las acciones destinadas a luchar contra el cambio climático y a proteger y utilizar sosteniblemente la biodiversidad. Si esto no es así, están condenadas al fracaso y aumentarán las violaciones de los derechos humanos y la pobreza en su sentido amplio.

⁹ Tebtebba, Almáciga: *Los pueblos indígenas y la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible*, 2008.

¹⁰ Declaraciones y documentos sobre la cuestión en www.tebtebba.org

¹¹ Véase: resultados del Congreso Mundial de Conservación de la IUCN celebrado en Barcelona en octubre de 2008 en www.iucn.org.