
Policy Paper 25

**Un enfoque sobre las finanzas climáticas
basado en los derechos humanos**

Alissa Jishi y Yvett Luder

ABRIL 2012

POLICY PAPER 25

Un enfoque sobre las finanzas climáticas basado en los derechos humanos

Alyssa Johl e Yves Lador

- En el contexto de las finanzas climáticas un enfoque basado en los derechos humanos garantiza que se tengan en cuenta consideraciones relativas a los derechos en el desarrollo, la implementación y el monitoreo de procesos e instituciones relevantes, entre ellos el recientemente creado Fondo Verde para el Clima durante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).
- Con objeto de avanzar en la protección de los derechos dentro de la arquitectura financiera global en lo que respecta al clima, es esencial que los mecanismos financieros climáticos establezcan sistemas de protección internacionales que prevengan efectivamente perjuicios sociales y medioambientales, promuevan el desarrollo sostenible y maximicen la participación, la transparencia, la responsabilidad, la igualdad y la protección de los derechos. Algunos de los mecanismos existentes, como el Fondo Mundial para el Medio Ambiente y el Programa REDD de las Naciones Unidas integran consideraciones sociales y medioambientales en sus procesos de gobernabilidad y distribución, pero no aplican en toda su magnitud un enfoque basado en los derechos.
- Los elementos clave de un sistema de protección institucional engloban: políticas de protección social y medioambiental; sistemas de monitoreo que garanticen el respeto por las salvaguardias; mecanismos de resolución de conflictos que aseguren a las personas y comunidades afectadas poder exponer sus problemas y que serán abordados a su debido tiempo, así como oportunidades para una participación efectiva y coherente en todas las fases de procesos de toma de decisiones pertinentes.

ABRIL 2012

Alyssa Johl

Trabaja como abogada de proyecto en el Centro Internacional de Derecho Ambiental, centrándose en el nexo entre los derechos humanos y el cambio climático. Ha participado activamente en las negociaciones sobre el clima de la CMNUCC en calidad de coordinadora del grupo de trabajo sobre derechos humanos y cambio climático.

Yves Lador

Es el representante permanente de las Naciones Unidas en Ginebra para Earthjustice. Dentro de sus funciones, ha trabajado como miembro de un grupo de consulta sobre derechos humanos y medio ambiente a expertos del Programa para el Medio Ambiente del OACDH.

Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS

Quito, abril 2012
Av. República 500 – Edificio Pucará, 4to Piso, of. 404
Casilla Postal 17-03-367
Teléfono: (593-2) 2562-103
Fax: (593-2) 2504-337
E-mail: info@fes.ec
E-mail: energiayclima@fes.ec
www.fes-ecuador.org

Este documento fue originalmente publicado por el Departamento de Política Global y Desarrollo y el Proyecto de Diálogo en Globalización de la Fundación Friedrich Ebert en Alemania en el idioma inglés. Ha sido traducido al castellano por Tactilestudio comunicación creativa a pedido del Proyecto Regional de Energía y Clima de la Fundación Friedrich Ebert en Ecuador para su difusión en América Latina.

Traducción y edición: Tactilestudio comunicación creativa
Diseño y diagramación: Antonio Mena

ISBN: 978-9978-94-132-4

FES – ILDIS no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones en las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a FES-ILDIS.

Índice

- Lista de acrónimos 4

- 1. Introducción 5

- 2. Un enfoque sobre las finanzas climáticas
basado en los derechos humanos 7

- 3. Principios rectores en la aplicación
de un enfoque sobre las finanzas climáticas
basado en los derechos humanos 10

- 4. Evaluación de los mecanismos y políticas
de finanzas climáticas desde
la perspectiva de los derechos 14

- 5. Recomendaciones para la CMNUCC en
su diseño del Fondo Verde para el Clima 27

- 6. Conclusión 35

- Anexo 36

- Referencias bibliográficas 37

Lista de acrónimos

CdP	Conferencia de las Partes (CMNUCC)
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
DUNDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
FCCB	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
FECC	Fondo Especial para el Cambio Climático
FMAM	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
FPMA	Fondo para los Países Menos Adelantados
FVC	Fondo Verde para el Clima
Junta Ejecutiva MDL	Junta Ejecutiva del Mecanismo para un Desarrollo Limpio
MDL	Mecanismo para un desarrollo limpio
OACNUDH o OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
REDD+	Reducción de las Emisiones por la Deforestación y la Degradación de los Bosques, y la mejora de las existencias de carbón forestal en los países en vías de desarrollo

1. Introducción

Tal como han reconocido la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Consejo sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas y otros, el cambio climático no es únicamente una cuestión medioambiental; el cambio climático es un problema de derechos humanos para los millones de personas y comunidades de todo el mundo que están experimentando una crecida del nivel del mar, mareas y tormentas cada vez más severas, el derretimiento de los glaciares, la contaminación de las aguas subterráneas, efectos negativos sobre la salud, reubicación y desplazamientos forzados y otros efectos adversos.¹ En relación con estas repercusiones, estos organismos de las Naciones Unidas también han reconocido que las respuestas asumidas para abordar el cambio climático tienen implicaciones directas e indirectas sobre el disfrute efectivo y completo de los derechos humanos.²

A medida que la comunidad internacional se toma más en serio el problema del cambio climático, se pone más atención sobre los recursos financieros necesarios para ayudar a los países en vías de desarrollo a mitigar los cambios climáticos y adaptarse a ellos (finanzas climáticas). La gobernabilidad y distribución de las finanzas climáticas tiene implicaciones para el conjunto de los derechos humanos, incluidos el derecho a la vida, sanidad, alimentación, alimentos, agua, vivienda y cultivos, entre otros. Por ejemplo, la construcción de diques hidroeléctricos a gran escala ha creado graves problemas de derechos humanos respecto del desplazamiento forzado y la reubicación de comunidades locales o la pérdida de tierras y otros medios de subsistencia (Jodoin, 2010: 5). A pesar de este conocimiento, las finanzas climáticas para diques, principalmente según el Mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) no han conseguido proteger los derechos de las personas y comunidades afectadas.

* Los autores quieren mostrar su agradecimiento a las siguientes personas por sus contribuciones y comentarios: Niranjali Amerasinghe, Laura Drummond, Ashley Gardana, Kris Genovese, Kristen Hite, Felix Kirchmeier, Marcos Orellana, Baskut Tuncak, Martin Wagner y Margreet Wewerinke.

1 Véase OACDH (2009); CMNUCC (2011a) (obsérvese la Resolución sobre derechos humanos del Consejo 10/4 y sus descubrimientos acerca de las implicaciones en los derechos humanos del cambio climático y la vulnerabilidad).

2 Véase OACDH (2009: 6-7, 19-20).

Adoptar un enfoque de derechos humanos en las finanzas climáticas contribuirá a garantizar que los países eviten o minimicen los efectos que tienen las medidas de reducción y adaptación sobre los derechos humanos, así como a promover un desarrollo sostenible y equitativo de productos y servicios que utilizan poco carbono. En los Acuerdos de Cancún del 2010, la CMNUCC dio un primer paso en la aplicación de un enfoque basado en los derechos y resaltó que los países debían respetar en su totalidad los derechos humanos en todas las acciones relacionadas con el cambio climático (CMNUCC 2011a: párr. 8). Como tales, deben tenerse en cuenta las consideraciones sobre derechos humanos en el desarrollo, la implementación y el monitoreo de sus procesos y mecanismos, incluido el recientemente creado Fondo Verde para el Clima (FVC).

Este artículo describe un enfoque de las finanzas climáticas basado en los derechos humanos, así como los principios rectores que han de aplicarse en el desarrollo y la implementación de políticas y actividades en torno a las finanzas climáticas. A continuación, contempla la selección de mecanismos de financiación climática –en concreto, el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM), el Mecanismo para un desarrollo limpio la iniciativa multilateral REDD+ (Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de los Bosques)– y la medida en que cada una ha aplicado un marco de derechos humanos. A partir de las experiencias y lecciones aprendidas de estas instituciones, este estudio concluye con la propuesta de recomendaciones específicas a tener en cuenta mientras la CMNUCC avanza en el diseño del Fondo Verde para el Clima y otros fondos para el clima.

5 comp. Albuquerque 2010.

6 *Pew Center on Global Climate Change*, citado según Caney 2009b.

7 comp. Diakonisches Werk der EKD et al. 2008, Germanwatch / Pan para el Mundo 2008, FAO 2008 y 2009, VENRO 2009.

2. Un enfoque de las finanzas climáticas basado en los derechos humanos

Según describe la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), un enfoque basado en los derechos humanos es un «marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que normativamente se basa en los estándares internacionales sobre derechos humanos y se dirige operativamente a promover y proteger los derechos humanos» (OACDH, 2006: 15). Dentro del contexto climático, este enfoque busca analizar las obligaciones, desigualdades y vulnerabilidades, así como reparar prácticas discriminatorias y distribuciones injustas de poder que impiden progresar hacia un desarrollo sostenible y de bajo consumo de carbón (OACDH, 2006: 15).

La arquitectura internacional de las finanzas climáticas, tanto su gobernabilidad como su distribución de fondos en apoyo a las medidas de mitigación y adaptación respecto al cambio climático, tiene implicaciones significativas para el disfrute de los derechos humanos. No obstante, hasta la fecha, la toma de decisiones en finanzas climáticas ha sido impulsada principalmente a partir de fundamentos económicos. En consecuencia, no se ha prestado la atención adecuada a los efectos positivos y negativos de las actividades relacionadas con las finanzas climáticas sobre individuos y comunidades de todo el mundo.

Un enfoque basado en los derechos humanos tiene en cuenta estos impactos humanos en las instituciones, políticas y medidas que hacen posible las finanzas climáticas. Asimismo, contribuye a garantizar que las actividades de financiamiento para el clima cumplan las obligaciones y principios existentes de derechos humanos, y con ello promuevan el pleno disfrute de los derechos humanos. Confiando en una serie de estándares acordados internacionalmente, este enfoque tiene el potencial de fortalecer la efectividad, el éxito a largo plazo y la sostenibilidad de las políticas y medidas de las finanzas climáticas tanto a escala nacional como internacional.

En el contexto climático, elementos clave del derecho a desarrollarse, específicamente el respeto por los derechos humanos, la igualdad y la cooperación internacional, son fundamentales para un enfoque basado en los derechos humanos. La Declaración del

derecho al desarrollo exige procesos de desarrollo que respeten y contribuyan a la realización de derechos para todos, lo que significa que las medidas de mitigación y adaptación no pueden justificar las violaciones de derechos humanos (Orellana, 2011: 2). Igualmente, el derecho al desarrollo requiere considerar la equidad y la justicia, reconociendo que los países y regiones que históricamente menos han contribuido a las emisiones de gases de efecto invernadero están por lo general menos equipados para adaptarse a los graves impactos del cambio climático (Orellana, 2011: 2).³ El derecho al desarrollo también subraya la necesidad de cooperación internacional para abordar la naturaleza global del cambio climático.

En la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos, las políticas y mecanismos de las finanzas climáticas deberían estar guiados por las obligaciones y principios de los derechos humanos (algunos de los cuales se describen detalladamente más abajo) con objeto de prevenir daños medioambientales y humanos y fomentar un desarrollo sostenible. Los países deben garantizar que los mecanismos de finanzas climáticas cuentan con la autoridad y el mandato para considerar, evaluar y abordar las consecuencias de sus acciones, que a su vez contribuirán a velar porque toda consecuencia no resulte en impactos desproporcionados sobre aquellos sectores de la población que son más vulnerables y están más marginados.

3 Véase también Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 21 marzo 1994, 1771 U.N.T.S. 107, en el preámbulo párr. 21: «Las [r]espuestas al cambio climático deberían coordinarse con el desarrollo social y económico de un modo integrado con vistas a evitar efectos adversos ulteriores».

Valores de un enfoque sobre las finanzas climáticas basado en los derechos humanos

Un enfoque basado en los derechos humanos contribuirá a garantizar que las actividades permitidas por las finanzas climáticas promuevan más efectos positivos que negativos sobre los derechos humanos. Además, proporcionará los siguientes beneficios:

- *Valor legal.* El enfoque basado en derechos humanos tiene una base legal firme, porque se construye sobre obligaciones legales que los estados deben a sus habitantes y a la comunidad internacional. Todos los estados se deben a los derechos humanos a través de tratados, acuerdos y el derecho consuetudinario, y a menudo también a través de las leyes nacionales.
- *Valor moral.* El enfoque basado en derechos humanos se basa en valores tradicionales (entre ellos, la dignidad humana, la igualdad y la justicia) que comparten naciones y civilizaciones.
- *Valor analítico.* El enfoque basado en derechos humanos ayuda a crear una imagen completa de las consecuencias potenciales de un proyecto de financiamiento para el clima. En particular, llama la atención sobre los impactos potenciales en los grupos especiales o más vulnerables, como son las mujeres, los niños, los discapacitados y pueblos indígenas. Existen herramientas claras (como la evaluación del impacto en derechos humanos) que pueden ayudar a identificar estos efectos.
- *Valor práctico.* Teniendo en cuenta los derechos humanos en todas las fases de los procesos relevantes se reduce el riesgo de violaciones reales de los derechos humanos. Probablemente, un enfoque basado en los derechos humanos mejorará el medio ambiente, la salud de las personas y la calidad social de los proyectos. Además, aborda las distribuciones desiguales de poder.

3. Principios rectores en la aplicación de un enfoque sobre finanzas climáticas basado en derechos humanos

Los siguientes principios deberían regir el desarrollo y la implementación de políticas y actividades de finanzas climáticas a fin de prevenir efectivamente daños a comunidades y ecosistemas, así como promover el desarrollo sostenible:

a. *Coherencia con las obligaciones internacionales sobre derechos humanos*

Los principios establecidos en la Ley Internacional sobre Derechos Humanos determinan que todas las personas tienen derecho a libertades y derechos fundamentales, sin embargo los efectos sobre el cambio climático y las medidas para mitigar y adaptar estos efectos (incluidas actividades para la financiación climática) amenazan con violar estos derechos a gran escala. De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, los estados están obligados a cooperar para proteger los derechos humanos, incluida la obligación de tomar acciones efectivas en la lucha contra el cambio climático. Además, los estados deberán adoptar medidas adecuadas que promuevan el respeto y la protección de los derechos humanos cuando trabajen para mitigar y adaptar los impactos del cambio climático. En el Anexo 1 se halla una tabla de obligaciones seleccionadas de derechos humanos que son pertinentes en cuanto al cambio climático.

En el 2010, la CMNUCC dio un paso significativo para avanzar en la protección de los derechos dentro del régimen climático internacional incorporando diversas referencias a los derechos humanos en los Acuerdos de Cancún.⁴ En particular, la decisión principal reconoce explícitamente la existencia de obligaciones con los derechos humanos para las partes que integran la CMNUCC, y afirma que los países deben respetar por completo los derechos humanos en todas las acciones relativas al cambio climático. Este lenguaje todavía no ha sido plenamente puesto en práctica en los fondos para el clima de la CMNUCC, pero debería ser un principio rector en el diseño y la implementación del Fondo Verde para el Clima, así como las salvaguardias y el mecanismo conciliatorio asociados al mismo.

4 Véase CIEL (2010).

b. *Enfoque «Acción sin Daño»*

El enfoque «Acción sin Daño» es un principio central de la ley de protección medioambiental internacional y sirve de principio rector en varios tratados y declaraciones internacionales.⁵ En el contexto financiero internacional, este enfoque representa el concepto básico según el cual las intervenciones o actividades internacionales en el desarrollo no deben causar un daño inaceptable a comunidades o ecosistemas. En otras palabras, los esfuerzos por dar solución a un problema (la pobreza) no han de derivar en nuevos problemas o perjuicios. Partiendo de este enfoque, se deben establecer políticas o procedimientos que permitan crear parámetros de actividades aceptables y proteger los derechos de las comunidades o individuos afectados.

El enfoque «Acción sin Daño» es particularmente importante en el contexto del cambio climático puesto que tiene repercusiones de amplio alcance y trasfronterizas. Por definición, las finanzas climáticas públicas –que representan el 40 por ciento del total de finanzas climáticas– engloban flujos financieros de uno o más países (directa o indirectamente a través de fondos) a países en vías de desarrollo con el fin de financiar las actividades de mitigación y adaptación. Como tales, los países donantes, así como las instituciones financieras y agencias de implementación que regulan y distribuyen estos recursos financieros deben asegurarse de que las actividades financiadas por el clima no perjudican a las personas ni al medioambiente.

c. *Transparencia y responsabilidad*

La transparencia y la responsabilidad están inextricablemente vinculadas a los derechos procedimentales en la información, participación en toma de decisiones (debatida más adelante) y el acceso a la justicia y reparación, cada uno de los cuales está bien establecido tanto en las leyes de derechos humanos como en las leyes internacionales. Estos derechos son particularmente relevantes en el modo cómo se implementan las actividades de financiación para el clima a escala nacional y local. Estos principios requieren que las personas y comunidades estén informadas de las posibles repercusiones de tales actividades, que estén informadas y tengan oportunidades efectivas y razonables para participar en las decisiones sobre cómo llevar a cabo estas actividades y que tengan medios para recurrir si las actividades causan algún daño o daño medioambiental.

La CMNUCC reconoce la importancia de estos principios en el Artículo 11, que exigen un sistema transparente de gobernabilidad sobre mecanismos financieros a través de informes y de requisitos de publicación de información. A pesar de estas cláusulas, los fondos existentes establecidos bajo la CMNUCC no controlan efectivamente ni evalúan los impactos de las actividades financiadas para el clima sobre los derechos huma-

5 Véase, p. ej., Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 10 dic. 1982, 1833 U.N.T.S. 3, art. 194(2); Convención de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, 22 mar. 1989, 1673 U.N.T.S. 57, art. 4(2).

nos. Asimismo, la CMNUCC todavía no facilita un proceso conciliatorio ni un mecanismo que sean esenciales al enfoque sobre finanzas climáticas basado en los derechos humanos.

d. Participación pública en la toma de decisiones

Una amplia participación pública en el desarrollo, la implementación y el monitoreo de actividades financiadas para el clima es consecuente con las leyes internacionales en general y las leyes medioambientales en particular. El derecho a la participación pública en la toma de decisiones se reconoce específicamente en el contexto de cuestiones medioambientales, incluido el cambio climático.⁶ Por ejemplo, la Declaración de Río, Agenda 21, y la Convención de Aarhus avalan que las mejores decisiones medioambientales se toman con la participación de la sociedad civil.

La CMNUCC estipula que las partes promoverán y facilitarán la «participación pública en los asuntos relativos al cambio climático y sus efectos, así como desarrollarán respuestas adecuadas».⁷ También establece que las partes fomentarán la más amplia participación en el proceso de negociación, y que ese acceso y participación de los observadores en el proceso promueve la transparencia en un problema cada vez más complejo y universal.⁸ Mientras que la CMNUCC reconoce claramente la necesidad de participación pública en la toma de decisiones, muchos de aquellos que soportan directamente los efectos de las actividades financiadas para el clima, entre ellos los pueblos indígenas, reclaman que se ha pasado por alto su aportación o que no se ha tenido en cuenta el diseño de los fondos para el clima.

Una participación pública significativa y efectiva en los procesos de negociación relevantes ayuda a promover un amplio respaldo público y garantiza la legitimidad de las instituciones financieras y sus políticas. Sin embargo, es importante advertir que la sociedad civil no sólo desempeña un papel fundamental en la puesta a punto de instituciones y políticas de financiación climática, sino además velan por la implementación efectiva de las actividades financiadas para el clima.

6 Véase, p. ej., Agenda 21, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, doc. NN.UU. A/CONF.151.26 (1992); Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, doc. NN.UU. A/CONF.151/5/Rev.1 (1992), princ. 10; Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Medioambientales (Convención de Aarhus), 25 junio 1998, arts. 6-8; OACDH (2009: 22).

7 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, mar. 21, 1994, 1771 U.N.T.S. 107, art. 6(a) (iii).

8 La CMNUCC recientemente «afirmaba el valor de la participación de organizaciones de observadores (...) y reconocía la importancia del papel de la representación de la sociedad civil en los procesos intergubernamentales» (CMNUCC 2010a: 3); la Secretaría de la CMNUCC también ha determinado que la animada participación pública «permite integrar experiencias, experiencia profesional, información y perspectivas vitales de la sociedad civil en el proceso de generación de nuevos puntos de vista y enfoques. Además, el acceso y la participación de observadores en el proceso promueve la transparencia en un problema universal cada vez más complejo. Dicha participación florece en un ambiente de confianza mutua que reconoce el respeto por otros y sus opiniones, y tiene en cuenta la naturaleza de las sesiones intergubernamentales» (UNFCCC 2003: 3).

e. *Igualdad y no-discriminación*

Considerando que los grupos y sectores de la población que han contribuido menos al cambio climático a menudo son los más vulnerables a sus impactos, la igualdad y la no-discriminación poseen un papel importante en las finanzas climáticas. Determinados grupos vulnerables, en especial mujeres y niños, con frecuencia experimentan impactos desproporcionados causados por el cambio climático y las medidas tomadas para reducir y adaptar esos impactos. Un enfoque basado en los derechos humanos ayuda a garantizar que las instituciones y políticas de financiación climática, así como los procesos de toma de decisiones asociados, tengan en cuenta y busquen solucionar, en vez de exacerbar aún más, las desigualdades y prácticas discriminatorias existentes.

La CMNUCC ha empezado hace poco a considerar cuestiones de igualdad y no-discriminación, en particular relacionadas con el contexto del género. En los Acuerdos de Cancún, las partes identificaron el género como una razón de vulnerabilidad, si bien no se estipularon protecciones adecuadas. La reciente decisión de la CMNUCC de establecer la estructura de gobernabilidad de FVC reconoce la necesidad de igualdad y fomenta la participación de grupos y géneros vulnerables al considerar modalidades operativas (CMNUCC 2011b: Anexo en los párrafos 3 y 31). Para completar estos compromisos, el FVC ha de garantizar que los desembolsos de fondos tienen en cuenta a las mujeres y otros grupos vulnerables, y no agravan los problemas a los que ya se enfrentan estos grupos.

f. *Conclusión*

A la hora de aplicar un enfoque basado en derechos humanos, estos principios deberían guiar el desarrollo, la implementación y el monitoreo de mecanismos y políticas relativas a las finanzas climáticas. Puede que también se usen para determinar si los mecanismos y políticas existentes previenen efectivamente daños y promueven un desarrollo sostenible, como se debate en la siguiente sección.

4. Evaluación de las políticas y mecanismos de financiación climática desde una perspectiva basada en los derechos

Las finanzas climáticas –los recursos financieros necesarios para ayudar a los países en vías de desarrollo a mitigar y adaptar los impactos del cambio climático– suponen un fuerte reto para la comunidad internacional. Mientras que las estimaciones relativas a la escala de las finanzas climáticas mundiales varían enormemente, la CMNUCC predijo en el 2007 que en el 2030 serían necesarios flujos anuales de 200-210 mil millones de dólares americanos para poder estabilizar las emisiones globales de gases de efecto invernadero (CMNUCC, 2008: 7). Un año más tarde, la CMNUCC actualizó sus previsiones en un 170 por ciento por encima de las cifras previamente estimadas (CMNUCC, 2008: 54). Respecto a los recursos financieros relativos a la adaptación, la CMNUCC calculaba que se necesitarán decenas de miles de millones, posiblemente cientos de miles de millones anualmente para adaptarse al clima cambiante (CMNUCC, 2008: 4).

En diciembre de 2010, la Conferencia de las Partes (CdP) en la CMNUCC trató la necesidad de «fuentes de recursos financieros para el clima nuevas y adicionales, predecibles y adecuadas» en una serie de decisiones que se conocen con el nombre de los Acuerdos de Cancún. La CdP constató las promesas políticas descritas en los Acuerdos de Copenhague, en las que los países desarrollados convinieron transferir 30 mil millones de dólares americanos en la financiación de rápido inicio a países en vías de desarrollo entre el 2010 y el 2012, así como ampliar los fondos a cien mil millones de dólares americanos anualmente a partir de fuentes públicas, privadas e innovadoras en el 2020 (CMNUCC, 2011a: 16-17). A fin de gestionar y guiar estos enormes flujos financieros, la CdP creó el Fondo Verde para el Clima.

Mientras que el FVC está pensado para ser un mecanismo financiero a través del cual se entregue una gran parte de fondos progresivos para el clima, existen muchas otras iniciativas que conforman la arquitectura global de las finanzas climáticas. Dentro del régimen climático internacional, la CMNUCC utiliza un mecanismo financiero con arreglo al artículo 11 de la Convención y mantiene dos fondos de confianza, ambos administrados por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (CMNUCC, 2007: 162). El Protocolo de Kioto estableció que el Fondo de Adaptación, así como tres mecanismos mercantiles (el Mecanismo para un desarrollo limpio, las Iniciativas de Aplicación

Conjunta y el Mercado Internacional de Emisiones) que los países desarrollados pueden utilizar para cumplir sus compromisos de limitación de emisiones adquiridos en el Protocolo (CMNUCC, 2007: 138, 162).

Además de los fondos y mecanismos establecidos por la CMNUCC y el Protocolo de Kioto, hay varias organizaciones internacionales (p. ej.: el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas), el Banco Mundial y otros bancos de desarrollo multilateral que están activamente involucradas en la administración y la operativa de fondos multilaterales para el clima. Diversos países desarrollados también han establecido fondos para el clima bilaterales que contribuyen a la mitigación y adaptación en el mundo en vías de desarrollo. A parte de los fondos públicos, los recursos del sector privado ayudan a mitigar el cambio climático en los países en vías de desarrollo.

Aunque seguirán tal vez modelos diferentes, las instituciones que canalizan las finanzas climáticas tanto del sector público como del privado mantienen por lo general determinadas políticas y procedimientos que regulan la distribución de fondos y el alcance de las actividades financiadas. Por ejemplo, muchas instituciones mantienen políticas de protección que pretenden evitar daños sociales y medioambientales inaceptables; los controles y los procedimientos informativos que hagan un seguimiento de la efectividad en la implementación, la transparencia y los estándares de participación pública; y finalmente mecanismos conciliatorios para resolver quejas formuladas por quienes están concienciados del potencial o los impactos reales de una determinada actividad.

Los siguientes estudios de casos proporcionan una valoración de los mecanismos de financiación climáticos actuales y de sus políticas desde una perspectiva basada en los derechos humanos.

A. Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM)

El Fondo Mundial para el Medio Ambiente es la entidad operativa que lleva más tiempo al servicio del mecanismo financiero de la CMNUCC de manera continuada, sujeta a revisión cada cuatro años (CMNUCC, 2007: 162). Igualmente, el FMAM gestiona dos fondos de inversiones especiales establecidos por las partes: el Fondo Especial para el Cambio Climático (FECC) y el Fondo para Países Menos Adelantados (FPMA). La Conferencia de las Partes de la CMNUCC proporciona una guía periódica al FMAM sobre políticas, prioridades del programa y criterios de elegibilidad para la financiación, y el FMAM informa anualmente a la CdP de todas las actividades financiadas por el FMAM puestas en marcha durante la Convención, incluidas actividades realizadas por las agencias de implementación del FMAM, la Secretaría del FMAM o agencias ejecutoras que implementan proyectos financiados por el FMAM (CMNUCC, 2011c: 1).

Desde sus comienzos en 1991, el FMAM ha asignado 3,84 mil millones de dólares americanos a favor de una serie de exhaustivos esfuerzos por mitigar y adaptarse al

cambio climático (CMNUCC, 2011c: 1). Por lo que respecta a la mitigación, el FMAM ha financiado 755 proyectos de actividades de reducción y capacitación, con 3,39 mil millones de dólares americanos destinados a 156 países en vías de desarrollo y economías de transición, en su mayoría respaldando proyectos de eficiencia energética o energías renovables (CMNUCC, 2011c: 1). En cuanto a la adaptación, el FMAM –a través del fondo de inversiones del FMAM, el FECC y el FPMA– ha financiado 160 proyectos con 376,1 millones de dólares americanos para proyectos de adaptación en 116 países en vías de desarrollo, entre ellos 57 proyectos que prestan apoyo y facilitan actividades e investigación y monitoreo (CMNUCC, 2011c: 1).

Pese a los flujos financieros significativos que se canalizan a través del FMAM, una de las principales críticas es la complejidad y pesadez del ciclo de proyectos, que integra varias fases de revisión y aprobación por parte de las agencias de implementación y otros organismos del FMAM y que puede sumar hasta 22 meses antes de obtener la aprobación (Ballesteros *et al.*, 2010: 32). Durante los últimos años, el FMAM ha reconocido la necesidad de mejorar la evaluación y gestión de riesgos, así como las protecciones sociales y medioambientales, lo que ha conducido a nuevas políticas reformadas para dar solución a estos problemas.

Salvaguardias: en noviembre de 2011, el Consejo del FMAM adoptó una serie de políticas de protección social y medioambiental, en gran parte derivadas de la Política Operacional 4.00 del Banco Mundial (Consejo del FMAM, 2011a: iii). Previamente el FMAM no disponía de políticas claras que evitaran o mitigaran daños imprevistos sobre el medioambiente o las personas, y por ello la adopción de estas políticas, conocida como la Política del FMAM en materia de Protecciones Sociales y Medioambientales (Política de Salvaguardias FMAM), es un paso significativo hacia la protección de los derechos de personas y comunidades afectadas (Consejo del FMAM, 2011b).

Sumándose a esta Política de Salvaguardias, el Consejo del FMAM ha aprobado hace poco una Política de Integración de las Cuestiones de Género que compromete al FMAM y sus agencias de implementación a garantizar el trato igualitario de hombres y mujeres en sus operaciones (Consejo del FMAM, 2011a: Anexo II). La Política del FMAM en materia de Integración de las Cuestiones de Género exige a las agencias del FMAM fijar una política que vele para que los proyectos estén diseñados e implementados de tal modo que tanto las mujeres como los niños reciban beneficios económicos y sociales culturalmente compatibles y no sufran efectos adversos durante el proceso del desarrollo. Dichas políticas también deben potenciar el respeto pleno por su dignidad y los derechos humanos (Consejo del FMAM, 2011a: Anexo II en 22).

Similar al enfoque asumido por el Fondo Cooperativo Para El Carbono de los Bosques (FCPF) en su Enfoque Común (que se debate con detalle más adelante), el FMAM exige a sus agencias de implementación –10 agencias FMAM actuales y nuevas agencias FMAM en proyecto aún faltas de acreditación– que cumplan los estándares mínimos dispuestos en sus políticas de protección.

Monitorear e Informar: en la política de protección del FMAM, el Consejo del FMAM incluye un estándar mínimo que trata explícitamente los sistemas de responsabilidad y conciliación (este estándar es particularmente bienvenido puesto que no se había incluido en versiones preliminares anteriores de la Política de protección del FMAM). Cada agencia de implementación debe contar con sistemas de responsabilidad o medidas que estén diseñadas para garantizar el cumplimiento de sus políticas de protección social y medioambiental, incluido un modo de determinar si las agencias están cumpliendo sus propias políticas (Consejo del FMAM, 2011b: Apéndice A en 29). La política de protección del FMAM establece además que estos sistemas sean: diseñados para dar solución a las potenciales infracciones en la implementación de las políticas y procedimientos de agencias; independiente, transparente, efectiva; accesible para personas afectadas por el proyecto y necesaria para mantener a los demandantes al día del estado de los casos (Consejo del FMAM, 2011b: Apéndice A en 29).

En cuanto a la información, las agencias de implementación del FMAM están obligadas a mantener un registro e informes anuales sobre los casos que han sido denunciados en sus respectivos sistemas de responsabilidad y conciliación, así como la manera en la que han sido solucionados (Consejo del FMAM, 2011b: 6-7, Apéndice A en 29).

Procesos conciliatorios: la Política de Salvaguardias del FMAM exige además a las agencias de implementación que dispongan de sistemas de recepción y respuesta a reclamaciones formuladas por comunidades o personas afectadas por un proyecto (Consejo del FMAM, 2011b: Apéndice A en 29). Los requisitos específicos de los sistemas de conciliación estipulan que las agencias de implementación del FMAM designen obligatoriamente un individuo u oficina con la capacidad para recibir y responder a las quejas y poner a disposición pública esta información de contactos en la página web de la agencia y, si corresponde, en la página web del proyecto (Consejo del FMAM, 2011b: Apéndice A en 29). En definitiva, la agencia informará a los accionistas del proyecto acerca de la existencia de un mecanismo y explicará cómo acceder al mecanismo (Consejo del FMAM, 2011b: Apéndice A en 29).

Por otro lado, en los procesos conciliatorios exigibles según la recientemente adoptada Política de Salvaguardias, el FMAM ejerce una función de resolución de conflictos para solucionar disputas que no pueden tratarse en las agencias. En el 2007, el FMAM nombró un Comisario de Resolución de Conflictos para que diera respuesta a las reclamaciones presentadas ante la Secretaría del FMAM (Consejo del FMAM, 2011b: 6). En colaboración con la parte demandante, las agencias de implementación del FMAM, así como el país de acogida del FMAM, el Comisario tiene la autoridad de recibir y resolver quejas, resolver disputas y tratar otros temas de importancia para las operaciones del FMAM (Consejo del FMAM, 2011b: 6). No obstante, resulta importante destacar que no hay demasiada información disponible respecto a esta función o si se ha demostrado que funciona como medio efectivo de resolución de conflictos.

Participación pública: la necesidad de compromiso público se reconoce explícitamente en el Instrumento para el Establecimiento del Fondo Mundial para el Medio Ambiente Reestructurado (Instrumento FMAM) (FMAM 2008). Como se declara en las condiciones básicas del Instrumento FMAM, todos los proyectos financiados por el FMAM deben aportar «la divulgación completa de información no confidencial y la consulta y participación según corresponda de grupos mayoritarios y comunidades locales a lo largo de todo el ciclo del proyecto» (FMAM, 2008: 12). La Política de Salvaguardias del FMAM dispone de protecciones adicionales para indígenas afectados y tribus con derecho a protección según la Convención 169 de la OIT.

Consulta local

La Política de Salvaguardias del FMAM estipula claramente que el FMAM adopta un estándar de consentimiento libre, previo e informado (CLPI) para proyectos financiados por el FMAM en países que hayan ratificado la Convención 169 de la OIT (Consejo del FMAM, 2011b: Anexo II en 17). El FMAM reconoce por otro lado que el CLPI se aplicará en otras circunstancias, específicamente cuando sea necesario según la legislación local u otras obligaciones internacionales aplicables (Consejo del FMAM, 2011b: 6). Para tales proyectos, las agencias del FMAM que los implementen deben garantizar que los desarrolladores del proyecto documentan el proceso de consulta aceptado por mutuo acuerdo entre las partes y las pruebas de un acuerdo entre las partes (Consejo del FMAM, 2011b: anexo II en 17). La Política define explícitamente que no hay una definición universalmente aceptada de CLPI y reivindica que el CLPI no necesariamente requiere la unanimidad y puede alcanzarse incluso cuando haya individuos dentro de la comunidad que manifiesten explícitamente su desacuerdo (Consejo del FMAM, 2011b: 6).

En cuanto a los proyectos en países que no hayan ratificado la Convención 169 de la OIT, las agencias de implementación del FMAM deben seguir sus propios procesos de consulta y asegurarse de que esas consultas consiguen un amplio consenso comunitario para proyectos que afecten a pueblos indígenas. Las agencias de implementación también garantizarán la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas a la hora de diseñar, poner en marcha y monitorizar las medidas para: asegurar un compromiso positivo con el proyecto; evitar efectos adversos o, cuando la evasión no es factible, minimizar, mitigar o compensar esos efectos, así como adaptar los beneficios a una forma culturalmente apropiada (Consejo del FMAM, 2011b: Apéndice en 25).

B. Reducción de emisiones de la deforestación y la degradación forestal

La Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación de los Bosques, así como la mejora de las reservas de carbono en los bosques de países en vías de desarrollo (REDD+) es una iniciativa internacional que pretende crear un valor financiero para el carbono almacenado en los bosques. Mediante la oferta de incentivos a los países en vías de

desarrollo para que reduzcan sus emisiones de carbono aminorando la velocidad de la deforestación, REDD+ pretende ayudar a los países menos adelantados en la búsqueda de una vía para el desarrollo que tenga un uso sostenible socialmente y medioambientalmente y a la conservación de los recursos forestales (Fundación Heinrich Böll, 2010b: 1).

REDD+ representa el 13 por ciento del total de financiación climática, con 446 millones de dólares americanos aprobados y 252 millones americanos invertidos en iniciativas de REDD+ entre el 2008 y el 2011 (Fundación Heinrich Böll, 2010b: 1). Actualmente, estos fondos están limitados a actividades de preparación de modo que los países tengan tiempo y recursos para preparar y construir capacidad con vistas a la implementación de REDD+ (Fundación Heinrich Böll, 2010b: 2). La fase de preparación, la primera fase de este enfoque de tres etapas, permite a los países desarrollar un portafolio de financiación que combina fuentes de financiación pública y privada, al tiempo que trabaja en la adopción de estrategias basadas en sus circunstancias nacionales y oportunidades.⁹

En ausencia de un fondo REDD+ especializado o una ventana de financiación en la CMNUCC, se han creado una serie de grandes iniciativas de financiación bilaterales o multilaterales para respaldar las actividades REDD+. Dos de las principales iniciativas multilaterales son el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCCB)¹⁰ y el Programa REDD de las Naciones Unidas (UN-REDD)¹¹, ambos detalladamente comentados más adelante. Estas iniciativas son diferentes en el sentido que FCCB aplica un enfoque «Acción sin Daño», mientras que UN-REDD generalmente sigue un enfoque basado en derechos.

Salvaguardias: en diciembre de 2010, los Acuerdos de Cancún lanzaron oficialmente el mecanismo REDD+ dentro del marco de la CMNUCC, ofreciendo una orientación inicial respecto a las actividades que el mecanismo debía incentivar. Dichas actividades incluyen la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques, la promoción de una gestión sostenible de los bosques y la mejora y conservación de reservas existentes de carbono en los bosques.

En particular, los Acuerdos de Cancún establecieron un conjunto de salvaguardias que han de aplicarse cuando se financian o llevan a cabo actividades REDD+.¹² Estas salva-

9 El enfoque escalonado prevé una fase preliminar o preparativa centrada en la creación de capacidades y la participación de los interesados como parte de un proceso de aprendizaje. Durante esta primera fase, un país construirá una estrategia nacional que enfrente vectores de la deforestación que sean específicos a la situación del país. Durante la segunda fase, se creará un marco político nacional para la implementación de REDD+ y se vinculará a otros sectores, como la agricultura, la energía y el desarrollo. La tercera fase es para la implementación completa de actividades REDD con pagos en función del rendimiento.

10 El FCCB es un programa del Banco Mundial lanzado en la CdP de Bali en el 2007 que persigue el doble objetivo de crear capacidad en los países en vías de desarrollo de REDD+ y poner a prueba un programa de pagos de incentivos en función del rendimiento en un número reducido de países pilotos.

11 El programa UN-REDD es un fondo fiduciario multidonante cuyo objetivo es reducir las emisiones globales producidas por la deforestación y la degradación forestal en los países en vías de desarrollo. Fue establecido en el 2008 por UNEP, UNDP y FAO.

12 El apéndice I de los Acuerdos de Cancún dispone que las siguientes salvaguardias, entre otras, deben «ser promovidas y respaldadas» por las partes de los países en vías de desarrollo: (c) «Respeto por los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de comunidades locales (...); (d) La participación plena y

guardias requieren que las actividades REDD+ sean coherentes con las convenciones y acuerdos internacionales que existen, entre ellos las obligaciones establecidas por los derechos humanos. A pesar de su generalidad, se entiende que estas salvaguardias proporcionan un marco general para la protección y mejora de los múltiples beneficios que aportan las actividades REDD+, incluidos aquellos que están siendo implementados fuera de la CMNUCC.

Tanto el FCCB como el UN-REDD han autorizado los primeros pasos para hacer operativas las salvaguardias de la CMNUCC. Por lo que respecta al FCCB, su documento regulador establece principios de funcionamiento según los cuales el FCCB debe cumplir las políticas y procedimientos del Banco Mundial, así como respetar los derechos de los pueblos indígenas y los habitantes de bosques selváticos en virtud de las leyes nacionales e internacionales (Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, 2011: 12). En junio de 2011, el FCCB adoptó posteriormente el Enfoque Común frente a las salvaguardias sociales y medioambientales para socios ejecutores múltiples (Enfoque Común), que estipula un conjunto uniforme de salvaguardias para becas de preparación del FCCB, independientemente de la agencia o «miembro ejecutor» que lo implemente (incluyendo bancos de desarrollo regional y agencias de las Naciones Unidas) (Fondo del FCCB Readiness 2011).

Con arreglo al Enfoque Común, se exige a los socios ejecutores del FCCB que alcancen una equivalencia sustancial con procedimientos y políticas de salvaguardias del Banco Mundial. En efecto, el socio ejecutor que encabece la iniciativa en un país anfitrión en concreto aplicará sus propias políticas y procedimientos de sostenibilidad –si sus políticas no son tan protectoras como las del Banco Mundial, entonces el Enfoque Común es un mecanismo que permite de manera selectiva «llenar vacíos» de acuerdo con las políticas del Banco. No obstante, esto no garantiza un enfoque basado en derechos, teniendo en cuenta que las políticas y procedimientos del Banco Mundial no reflejan plenamente las obligaciones establecidas por los actuales derechos humanos. Por ejemplo, la política sobre pueblos indígenas del Banco no se ha actualizado desde la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DUNDPI), y no concuerda en consecuencia con las cláusulas de la DUNDPI sobre Consentimiento libre, previo e informado o la gestión y explotación de tierras, territorios y recursos.

En lo que respecta a la UN-REDD, esta iniciativa está desarrollando actualmente Principios y Criterios Sociales y Medioambientales (Borrador SEPC) guiado por su junta normativa y a través de un proceso de consulta pública.¹³ El borrador SEPC forma parte del marco que está desarrollando la UN-REDD para garantizar que sus actividades «contribuyen efectivamente a promover beneficios sociales y medioambientales, así como a reducir el riesgo potencial de implementación REDD+».¹⁴ Recurriendo a la

efectiva de personas interesadas relevantes, en particular, pueblos indígenas y comunidades locales» en actividades REDD+.

13 Véase *Programa UN-REDD* (2011).

14 Véase *Programa UN-REDD* (2011), borrador sobre los Principios y criterios sociales y medioambientales; disponible en: http://www.un-edd.org/Multiple_Benefits_SEPC/tabid/54130/Default.aspx.

orientación proporcionada por las salvaguardias de la CMNUCC, el borrador SEPC está integrado por principios amplios y generales, así como criterios más detallados que deben satisfacerse a lo largo del desarrollo y la implementación de las actividades financiadas por la UN-REDD.

Monitoreo e informes: la CMNUCC no sólo estableció las salvaguardias que debían aplicarse cuando se llevaran a cabo actividades REDD+, sino que identificó los sistemas y la formación necesarios para prestar apoyo a tales esfuerzos. En particular, los países acordaron desarrollar un sistema que proporcionara información sobre la manera cómo se están tratando y respetando las salvaguardias de la CMNUCC durante la implementación de actividades relacionadas con la REDD (CMNUCC, 2011a: para. 71(d)). Mientras este sistema de información compartida supone una oportunidad para hacer operativas las salvaguardias, no está claro cómo demostrarán los países a escala internacional que no están violando las obligaciones internacionales u otras disposiciones particulares de las salvaguardias REDD+ de la CMNUCC.

El FCCB y UN-REDD también abordan la necesidad de procesos de monitoreo e información. De acuerdo con el Enfoque común del FCCB, cada parte ejecutora del Fondo Readiness debe contar con «medidas de responsabilidad (...) que estén diseñadas con mínimos para abordar infracciones de las políticas y procedimientos del socio ejecutor y no pretendan sustituir la responsabilidad en el ámbito nacional, la resolución de conflictos y mecanismos de compensación» (Fondo Readiness del FCCB, 2011: 10). Aunque el Enfoque Común no establece detalles adicionales, como por ejemplo recomendar que las medidas adoptadas por partes ejecutoras incluyan monitoreo e informes sobre la implementación de salvaguardias.

En el borrador del SEPC, la UN-REDD indica que es la guía de desarrollo actual para la elaboración de informes en cuanto al uso y aplicación de las políticas de salvaguardias.

Procesos conciliatorios: en estos momentos, las decisiones de la CMNUCC relativas a REDD+ no prevén un mecanismo conciliatorio. Sin embargo, el recientemente creado FVC debe establecer un mecanismo de compensación que recogerá aquellas reclamaciones relativas al funcionamiento del Fondo (CMNUCC, 2011b: Anexo al párrafo 69). Considerando que el FVC podría aportar flujos económicos significativos para la REDD+, su mecanismo de compensación podría constituir un foro apropiado para que los pueblos y comunidades afectadas presentaran reclamaciones relativas al REDD dentro de la CMNUCC.

El Programa del FCCB y UN-REDD, por otra parte, trata explícitamente la necesidad de este mecanismo. El Enfoque Común del FCCB establece que los socios ejecutores deben tener un «mecanismo de responsabilidad que sea independiente, transparente, efectivo y accesible para los pueblos afectados, así como disponible para dar respuesta/solución a las reclamaciones sobre el Enfoque Común (...) o su implementación» (Fondo Readiness, del FCCB 2011: 11). Si un socio ejecutor no tuviera un mecanismo

de responsabilidad en vigor, tal como sucede con el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, en ese caso tendrá que tomar las medidas necesarias para satisfacer este requisito.¹⁵

El Programa UN-REDD tiene políticas que indican el establecimiento de un proceso interno mediante un defensor del pueblo que recibe las reclamaciones, incluidas las que alegan violaciones de derechos, mientras se elaboran procedimientos formales para un mecanismo conciliatorio. Aunque todavía es imposible determinar si este mecanismo dará una solución adecuada a la amplia variedad de temas que puedan surgir, posee un potencial significativo para dar solución a algunas de las principales preocupaciones, teniendo en cuenta que UN-REDD debe emprender acciones de acuerdo con la DUNDPI y, por lo tanto, con el consentimiento libre, previo e informado (CIEDA y Rainforest Foundation Noruega, 2011: 14).

Participación pública: en las negociaciones de la CMNUCC que condujeron a las decisiones REDD+ adoptadas en Cancún, la comunidad internacional reconoció que la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales es crítica para el éxito del régimen REDD+. Los Acuerdos de Cancún recogieron estos debates en las salvaguardias de la CMNUCC que reconocen explícitamente el derecho a la plena participación efectiva de los interesados relevantes en el desarrollo y la implementación de actividades REDD+. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, estas salvaguardias todavía no se han elaborado y funcionan generalmente como principios rectores.

En un esfuerzo por armonizar los procedimientos y guías, y con ello ayudar a los países en vías de desarrollo en su preparación de las actividades REDD+, el FCCB y el Programa UN-REDD han colaborado en la confección del borrador preliminar de unas Directrices sobre el compromiso de las partes interesadas en la preparación del REDD+ (Directrices preliminares).¹⁶ Las Directrices preliminares establecen principios rectores para una participación y proceso de consulta efectivos, así como la orientación concreta en la planificación y puesta en marcha de consultas. Tal como describen los principios rectores, las consultas deberán estar impregnadas de transparencia, facilitar el acceso puntual a la información e incluir una amplia representación de partes interesadas a escala local y nacional.

Las Directrices preliminares subrayan repetidamente la necesidad de garantizar el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de la selva durante todo el ciclo del programa REDD+; con todo, hay un defecto fundamental respecto de la aplicación del principio de consentimiento libre, previo e infor-

15 En cumplimiento del acuerdo de transferencia con el FCCB, UNDP está obligado a establecer un mecanismo de responsabilidad para los contratos de concesión de becas de preparación FCCB Readiness de acuerdo con el Enfoque Común, así como un proceso interno de resolución de reclamaciones mientras se está elaborando el mecanismo de responsabilidad.

16 El borrador actual de las Directrices FCCB / UN-REDD sobre participación de las partes interesadas en REDD+ Readiness con énfasis en la participación de pueblos indígenas y otras comunidades dependientes del bosque tropical con fecha de mayo de 2011, disponible en: http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5421&Itemid=53. A final version of the joint guidelines will be released in early 2012.

mado, un componente clave de participación pública efectiva. Más específicamente, las Directrices preliminares disponen que solamente se espera que los países que han adoptado la DUNDPI se adhieran al consentimiento libre, previo e informado en el contexto del Programa UN-REDD. No obstante, si los países deben velar para que las actividades REDD+ respeten los derechos y cumplan con obligaciones internacionales relevantes, entonces el consentimiento libre, previo e informado no únicamente debería aplicarse a actividades del UN-REDD, sino también a actividades del FCCB.

El Programa UN-REDD ha dado un paso adelante desarrollando un marco normativo, político y operativo para que los países del Programa UN-REDD apliquen el consentimiento libre, previo e informado en sus Directrices sobre Consentimiento libre, previo e informado.¹⁷ Esta guía ayudará a los países a llevar a cabo consultas generales y a buscar el consentimiento en el ámbito local cuando sea adecuado, consultando a los derechohabientes relevantes.

C. Mecanismo para un desarrollo limpio

Suscrito en el Protocolo de Kioto durante la CMNUCC, el Mecanismo para un desarrollo limpio es el mecanismo de mercado más destacado que hace posible el comercio de emisiones entre los países desarrollados y en vías de desarrollo. El MDL permite a los países desarrollados –específicamente aquellos incluidos en el Anexo B del Protocolo de Kioto– reducir sus emisiones generales con un mayor coste-eficiencia en los países en vías de desarrollo que en su propio país. Por ejemplo, una vez que se aprueba un proyecto de energía hidráulica con arreglo al MDL, el órgano regulador del MDL –la Junta Ejecutiva– emite un certificado de reducción de emisiones, que un país desarrollado puede comprar y aplicar en su objetivo de reducción de emisiones (Orellana, 2010: 17).

El doble objetivo del MDL es reducir las emisiones de efecto invernadero y promover un desarrollo sostenible en los países en vías de desarrollo, supuestamente alentando inversiones encaminadas a reducir las emisiones, adicionalmente a lo que habría ocurrido en verdad. Entre el 2001 y el 2012, se espera que el MDL produzca alrededor 1,5 billones de toneladas de equivalente de dióxido de carbono (CO₂e) en reducciones de emisiones (Fundación Heinrich Böll, 2010: 2). Estas reducciones se conseguirán, entre otras cosas, a través de, «energía renovable, eficiencia energética y actividades de sustitución de unos combustibles por otros, y podría aumentar unos 18 mil millones de dólares americanos (dependiendo del precio del carbono) en ingresos directos por carbono para países en vías de desarrollo» (Fundación Heinrich Böll, 2010: 2). Esto representa la mayor fuente de finanzas de atenuación para los países en vías de desarrollo hasta la fecha.

17 El borrador actual del Programa UN-REDD de directrices rehúsa el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) con fecha de diciembre de 2011 está disponible en: http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6369&Itemid=53.

Las normas y procedimientos actuales del MDL contienen algunas herramientas que contribuyen a difundir un enfoque basado en los derechos, como por ejemplo varios canales para la participación pública. No obstante, el MDL todavía tiene que adoptar un enfoque basado en los derechos que garantice que sus operaciones contribuyen al desarrollo sostenible, incluyendo el respeto por los derechos humanos.

Salvaguardias: con arreglo al MDL, no hay estándares internacionales «Acción sin Daño» ni políticas de protección, sino más bien criterios de desarrollo sostenible que son creados y puestos en práctica por países anfitriones en el ámbito nacional. Un análisis del Instituto Wuppertal demuestra que la mayoría de países anfitriones han desarrollado criterios de desarrollo sostenible que consisten en una lista general de directrices en vez de estándares claramente definidos, y que estos criterios a menudo no son transparentes ni claros (Sterk et al., 2009: 18). Como resultado, los documentos de diseño del proyecto y los informes de validación tienden a ser generales y vagos, de modo que eviten declaraciones concretas y verificables.

En ausencia de unos estándares internacionales claramente definidos, el proceso de aprobación del proyecto MDL (en particular, la determinación de si el desarrollador del proyecto ha satisfecho los criterios de desarrollo sostenible) es altamente subjetivo y deja mucho espacio a la interpretación, tanto para los desarrolladores del proyecto como para los evaluadores. Como consecuencia, muchos proyectos MDL han recibido críticas porque no proporcionan beneficios sostenibles, aparte de afectar negativamente a las comunidades locales y al entorno.

Monitoreo e información: durante la fase de aprobación del proyecto, la autoridad nacional designada para el país anfitrión debe determinar si el desarrollador del proyecto ha satisfecho los criterios de aplicables de desarrollo sostenible. No obstante, tal como se ha descrito más arriba, estos criterios son a menudo directrices generales que puede que no requieran un análisis riguroso o acciones preventivas (es decir, en ocasiones se alude a este proceso de aprobación como un «sello» conforme el desarrollador del proyecto ha cumplido los criterios de desarrollo sostenible). Una vez que la autoridad nacional designada ha aprobado los criterios de desarrollo sostenible en su fase preliminar, no existe ningún requisito que obligue al control por parte de un auditor de proyectos, así como tampoco a continuar con el monitoreo de los beneficios de sostenibilidad del proyecto ni de su cumplimiento con los criterios aplicables a lo largo de toda la implementación del proyecto.

Procesos conciliatorios: actualmente, no hay un mecanismo de compensación ni reparación para los individuos o comunidades que hayan sido perjudicados por un proyecto de MDL. Sin embargo en estos momentos se está negociando un procedimiento de apelación. En diciembre de 2009, las partes del Protocolo de Kioto exigieron a la Junta Ejecutiva del MDL que estableciera, en consulta con los interesados, procedimientos para «considerar apelaciones que presentan interesados directamente implicados, definidos de un modo conservador en el diseño, aprobación o implementación de las acti-

vidades del proyecto del mecanismo para un desarrollo limpio o las actividades propuestas del proyecto del mecanismo para un desarrollo limpio» (CMNUCC, 2010b: 8).

La inclusión de un procedimiento de apelaciones representa una oportunidad crítica para la Junta Ejecutiva de promover la aceptación y la confianza públicas del MDL como un medio efectivo para alcanzar sus objetivos de reducción de las emisiones y el desarrollo sostenible de acuerdo con el Protocolo de Kioto. Asimismo, representa una oportunidad de introducir controles de calidad y coherencia en el proceso de toma de decisiones de la Junta Ejecutiva.

Participación pública: la Junta Directiva ha reconocido recientemente el papel crítico de la participación pública y la transparencia en los procesos MDL identificando el objetivo siguiente, entre otros, para la comunicación directa con los interesados: «Garantizar la transparencia ofreciendo información relevante a los interesados y oportunidades para que puedan proporcionar información suplementaria/explicaciones a tiempo...» (Junta Ejecutiva del MDL, 2011: 2). A pesar del compromiso de participación y transparencia de la Junta Ejecutiva, este objetivo todavía tiene que ponerse en funcionamiento.

Consultas locales

Durante el proceso de aprobación del proyecto, los desarrolladores de proyectos deben conducir un proceso de consulta local en el que «se invite a los interesados locales a hacer sus comentarios, se elabore un resumen de los comentarios recibidos y un informe para la entidad operativa designada sobre el modo cómo se han tenido debidamente en cuenta los comentarios recibidos» (CMNUCC, 2006: Anexo en 14). La Junta Ejecutiva ha proporcionado una guía básica sobre cómo deberían documentar los desarrolladores de proyectos el aviso publicado, los comentarios recibidos y formas de tratar los comentarios (Junta Ejecutiva del MDL, 2008: 20). Sin embargo, esos requisitos no especifican cómo han de hacerse las consultas a interesados (por ejemplo, cómo los interesados se enterarán y presentarán sus dudas respecto a un proyecto de MDL propuesto, y sus posibles repercusiones sociales y medioambientales). Como resultado, las consultas de interesados a menudo son rudimentarias, no están reguladas y están mal documentadas (Sterk et al., 2009: 16).

Asimismo, las normas sobre la consulta realizada a interesados locales no disponen estándares a través de los cuales las entidades operativas designadas puedan evaluar la validez de una consulta a interesados locales. Aunque se exige a las entidades operativas designadas que revisen si el proyecto ha satisfecho todos los requisitos, sigue sin estar claro el nivel de escrutinio respecto a si los interesados locales han disfrutado de una oportunidad significativa para participar en el proceso de consulta.

Consultas globales

Durante el proceso de validación y otras fases del ciclo del proyecto MDL, se invita a los interesados y a los observadores acreditados de la CMNUCC a presentar sus comentarios y otra información a los participantes en el proyecto y personas pertinentes que intervienen en la toma de decisiones (CMNUCC, 2006: Anexo en 15). No obstante, el proceso actual global para interesados es inadecuado para proporcionar consultas significativas. Por ejemplo, esta información sólo se da a través de una página web y los comentarios sólo se pueden hacer en inglés. Como tal, se recomienda revisar este proceso a fin de permitir un mayor acceso a la información y participación durante el periodo de comentarios y aviso público.

D. Conclusión

Generalmente hablando, tanto las iniciativas del FMAM como REDD+ permiten tomar medidas activas a la hora de integrar consideraciones de tipo social o medioambiental en sus procesos de gobernabilidad y distribución, mientras que el MDL se ha resistido en gran medida a la inclusión de protecciones de los derechos en su toma de decisiones. Estos estudios de caso ilustran la inclusión de protecciones de los derechos de individuos y comunidades que están experimentando de primera mano los impactos de actividades de financiación climática, y por lo tanto informan del diseño de un sistema de salvaguardias institucional (los elementos del cual se debaten detalladamente a continuación).

5. Recomendaciones para la CMNUCC en su diseño del Fondo Verde para el Clima

Tal como se ha mencionado previamente, los Acuerdos de Cancún disponen que «las partes deben, en todas las acciones relacionadas con el cambio climático, respetar plenamente los derechos humanos» (CMNUCC, 2011a: párr. 8).

Cabe destacar que se incluyen los derechos de pueblos y comunidades afectadas a participar en los procesos de toma de decisiones (participación plena y efectiva), a ser informados (acceso a la información) y a recurrir en el caso de que las decisiones les repercutan negativamente (acceso a la justicia y acceso a la reparación de daños). A medida que la CMNUCC avanza en el diseño del FVC, debe tener en cuenta estas y otras obligaciones de derechos humanos para garantizar que las actividades financiadas para el clima no perjudiquen al hombre.

Una forma importante de progresar en las consideraciones de los derechos es a través del sistema de salvaguardias institucional que previene efectivamente daños sociales o medioambientales y promueve el desarrollo sostenible. Durante los últimos dos años, la CMNUCC ha empezado a desarrollar un sistema así para el recientemente establecido FVC. En el 2010, los Acuerdos de Cancún ordenaron al FVC incluir mecanismos que garantizaran la responsabilidad financiera y evaluaran el rendimiento de sus actividades financiadas, así como aseguraran la aplicación de las salvaguardias sociales y medioambientales (CMNUCC, 2011a: Anexo III en el párrafo 1(h)). En el instrumento regulador del FVC, la CMNUCC reafirmó su compromiso con la transparencia y la responsabilidad, haciendo un llamamiento «a las salvaguardias sociales y medioambientales y a los principios fiduciarios y estándares que se aceptan internacionalmente» (CMNUCC, 2011b: anexo en el párrafo 18(e)).

A continuación, se exponen una serie de recomendaciones que hay que tener en cuenta a medida que el FVC diseña e implementa su sistema de salvaguardias. Estas propuestas también se aplican en el desarrollo de otros mecanismos financieros climáticos:

- **Garantizar la aplicación de salvaguardias sociales y medioambientales, esto es, políticas y procedimientos claros que prevengan los daños sociales y**

medioambientales y maximicen la participación, la transparencia, la responsabilidad, la igualdad y la protección de los derechos.

Las políticas de salvaguardia establecidas a escala internacional son esenciales para asegurar el éxito de las actividades y políticas sobre el clima, porque: reducen riesgos para países y actores privados; promueven la coherencia en todos los proyectos; previenen daños a comunidades y ecosistemas, y garantizan la participación, la transparencia, la responsabilidad, la igualdad y otras protecciones de derechos.

Estas políticas deben guardar coherencia con los acuerdos internacionales existentes, estándares y otras obligaciones relevantes, así como contribuir a seguir respaldando los objetivos de la CMNUCC de prevención de interferencias antropogénicas peligrosas con el sistema climático a fin de lograr un desarrollo sostenible. Además, estos criterios deberán tener en cuenta consideraciones medioambientales, sociales y económicas. Los recientemente revisados Estándares de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional –reconocidos como un parámetro global de rendimiento social y medioambiental en financiación de proyectos– son un ejemplo de estas políticas.¹⁸

A partir de experiencias y lecciones previas aprendidas con el Banco Mundial, el FMAM, el Programa UN-REDD y otras instituciones internacionales, las políticas de protección del Fondo Verde para el Clima deberían tratar lo siguiente:

- *Obligaciones internacionales*: las actividades con financiación climática deberían cumplir las obligaciones internacionales existentes, entre ellas los derechos humanos, laborales y estándares medioambientales.
- *Impactos sociales y medioambientales*: los proyectos deberían evaluar y minimizar el potencial o los impactos reales de un proyecto propuesto, teniendo en cuenta el entorno natural (aire, agua, tierra y flora o especies animales); la salud de los seres humanos y su seguridad; los impactos sociales (rehabilitación involuntaria, pueblos indígenas y recursos culturales); e impactos transfronterizos y medioambientales globales.
- *Conservación de la biodiversidad y gestión de los recursos naturales*: los proyectos deberían minimizar la conversión significativa o degradación de los hábitats naturales frágiles, incluidos aquellos que estén legalmente protegidos, oficialmente propuestos para su protección, identificados por autoridades por su alto valor de conservación o reconocidos como protegidos por los pueblos indígenas o comunidades locales.

18 La CFI es una institución financiera internacional que actúa de brazo del sector privado para el Grupo del Banco Mundial. La CFI estableció los estándares de rendimiento para proyectos financiados y se asegura de que la debida diligencia de estos estándares previamente a la implementación tratará problemas relativos a los derechos humanos dentro del proyecto. Véase CFI, *Política Internacional de la Corporación Financiera sobre el medio ambiente y la sostenibilidad social* (ene. 2012).

- *Eficiencias de recursos y prevención de la contaminación*: los proyectos deberían evitar o minimizar los impactos adversos sobre la salud de los seres humanos y el entorno mitigando la contaminación y las emisiones de gases de efecto invernadero a través del ciclo de vida del proyecto.
- *Recursos culturales*: los proyectos no deberían dar lugar a la alteración, perjuicio o eliminación de recursos culturales críticos. En cambio, deberían promover la repartición compartida de beneficios a partir del uso de recursos culturales.
- *Adquisición de tierras y repoblación involuntaria*: los proyectos no deberían dar lugar a un desalojo forzado y deberían evitar el desplazamiento de pueblos indígenas y comunidades locales de sus tierras o territorios.
- *Pueblos indígenas y comunidades locales*: los proyectos deberían respetar los derechos de los pueblos indígenas y de los miembros de comunidades locales garantizando su coherencia con la Declaración de las Naciones Unidas en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas, al tiempo que tienen en cuenta obligaciones internacionales relevantes, que incluyen la participación y la consulta informada y el consentimiento libre, previo e informado. Además, los proyectos deberían respetar y preservar la cultura, el conocimiento y las prácticas de los pueblos indígenas.
- *Participación y consulta informada*: los proyectos deberían garantizar el acceso a la información, la participación plena y efectiva, así como medidas necesarias para otorgar recursos a los interesados que estén afectados cuando las normas específicas del proyecto y los estándares u otras obligaciones relevantes no se hayan satisfecho adecuadamente.
- *Divulgación de la información*: los proyectos deberían adoptar las medidas necesarias para divulgar información relevante a los interesados a partir de normas reconocidas internacionalmente relativas al acceso a la información.
- *Intermediarios financieros*: las inversiones hechas por intermediarios financieros –las entidades que reciben los flujos de dinero de las aprobaciones iniciales y para actividades con financiación climática– deberían estar sujetas a monitoreo y supervisión.

En el proceso de desarrollo de sus políticas de protección, el Fondo Verde para el Clima también debería crear una lista de inversiones excluidas que son tan contrarias al desarrollo sostenible que no deberían ser elegibles para financiación.

- **Diseñar un sistema de monitoreo que garantice el uso y el respeto de las salvaguardias, es decir, que asegure que los actores relevantes (p. ej.: agencias de implementación, gobiernos locales y nacionales o empresas privadas) están aplicando correctamente las políticas y procedimientos pertinentes en el desarrollo y la implementación de actividades con financiación climática.**

El monitoreo de la implementación de salvaguardias y la garantía de que se respeten durante las actividades financiadas es vital para obtener unos resultados positivos para todos los interesados relevantes. Un componente importante del monitoreo es un sistema de información robusto que informe acerca de cómo se están tratando las salvaguardias y cómo se respetan a escala nacional y local. Asimismo, el sistema de monitoreo debe ser capaz de dar solución a situaciones donde las salvaguardias no se están implementando apropiadamente o la información es insuficiente o inexistente.

Los elementos clave de un sistema efectivo son: (1) mecanismos de responsabilidad a escala nacional e internacional; (2) directrices comunes para reportar; (3) procesos de monitoreo independiente y también participativos; y (4) mecanismos conciliatorios (debatidos con mayor detalle más adelante). Estos elementos deben armonizarse con los procesos de monitoreo e información existente a fin de reducir la carga sobre países y otros actores relevantes.

1. *Responsabilidad a escala nacional e internacional*: a escala internacional debería desarrollarse orientación en los procesos de monitoreo nacional con objeto de garantizar la máxima comparabilidad posible entre sistemas. Mientras que el grueso de las necesidades de monitoreo e información necesita suceder a niveles nacionales y locales, los informes acerca del estado de la implementación de salvaguardias deben proceder de la comunidad internacional. Los foros internacionales relevantes, como la CMNUCC, también deberían ser capaces de tratar los problemas e incoherencias halladas en la información relativa a la implementación.

2. *Directrices comunes de reporte de información*: los informes sobre el estado de la implementación de salvaguardias pueden adquirir formas diversas, lo que se debe a la amplitud de acciones que un país podría tomar para tratar determinadas salvaguardias. No obstante, para mantener la coherencia en el informe, la base deberían ser unas directrices comunes que permitieran presentar la información sobre la implementación de salvaguardias en el ámbito internacional. Podría haber indicadores no exhaustivos generales para el tipo de información que los países aportarían. También podría haber cierta flexibilidad para países con diferentes circunstancias nacionales.

3. *Transparencia y procesos de control participativo*: la participación de la sociedad civil es crítica en todas las fases del ciclo del proyecto, incluidos los procesos de monitoreo a escala nacional e internacional. Para promover una buena gobernabilidad, transparencia y responsabilidad, los miembros locales de la comunidad deben ser capaces de dar información sobre el cumplimiento de salvaguardias, específicamente si éstas se están aplicando adecuadamente durante el diseño y la puesta en marcha del proyecto. Asimismo, debe haber un monitoreo independiente por terceros del cumplimiento de salvaguardias que ofrezca una supervisión adicional.

Es importante advertir que los países que forman parte de los tratados internacionales sobre derechos humanos están de antemano obligados a informar acerca de cuestio-

nes relativas a derechos humanos. Estos requisitos podrían coincidir en parte con los informes sobre salvaguardias que exigen una protección de derechos humanos específicos o que exigen coherencia con las obligaciones internacionales. A partir de estos procesos, o incluso armonizando aspectos relevantes, no sólo se aliviaría la carga sobre los países sino que además se promovería la coherencia entre regímenes.

- **Establecer un mecanismo conciliatorio robusto que garantice que aquellos que sufren el impacto negativo de actividades con financiamiento climático puedan expresar sus preocupaciones y sean atendidas puntualmente.**

Los mecanismos conciliatorios son herramientas de eficacia probada que ayudan a las instituciones a minimizar el daño sobre comunidades y ecosistemas mediante la protección de los derechos, obligaciones y estándares existentes. Al facilitar la transparencia y la participación de los interesados, los mecanismos conciliatorios contribuyen además a asegurar que las políticas y proyectos son legítimos y efectivos, y promueven un desarrollo sostenible.

Principios rectores en el diseño de un mecanismo conciliatorio

Todo mecanismo conciliatorio establecido en el FVC debería guiarse por los siguientes principios, que se derivan de los principios de mecanismos conciliatorios no judiciales elaborados por John Ruggie, representante especial de las Naciones Unidas para la Secretaría General en materia de derechos humanos y las corporaciones transnacionales y otras empresas comerciales:

- *Efectividad*, a la hora de presentar recursos coherentes en tiempo y forma;
 - *Legitimidad*, lo que exige independencia de influencias políticas;
 - *Accesibilidad*, en particular para demandantes;
 - *Predictibilidad*, mediante procedimientos conocidos y claros, así como el monitoreo de la implementación;
 - *Igualdad*, velando para que las partes ofendidas puedan participar en un proceso en términos equitativos y justos;
 - *Transparencia*, del proceso y del resultado;
- Compatibilidad de derechos*, para garantizar la coherencia con los estándares de derechos humanos reconocidos internacionalmente;
- *Participación*, en todos los niveles relevantes del proceso de toma de decisiones.

En su diseño del FVC, la CMNUCC debe establecer un proceso conciliatorio o un mecanismo con el cual individuos, pueblos o comunidades cuyos derechos hayan podido resultar afectados debido a la implementación de actividades financiadas (o sus representantes) puedan presentar información pertinente. El mecanismo debería evaluar los

impactos de las actividades con financiación climática en los pueblos o comunidades afectadas, incluyendo su disfrute de los derechos humanos, al tiempo que debería recomendar medidas de prevención y mitigación de efectos perjudiciales y velar para que las medidas de respuesta no interfieran con el disfrute de sus derechos. Igualmente, debería disponerse del mecanismo para ayudar a los responsables de elaborar políticas a proteger los derechos humanos y a implementar las medidas recomendadas.

A continuación se enumeran consideraciones claves referentes al alcance, la función y el diseño operativo de un mecanismo conciliatorio en el Fondo Verde para el Clima:¹⁹

1. *Alcance de los problemas / quejas:* dada la naturaleza de los impactos en el cambio climático, los mecanismos conciliatorios del FVC deben contar con la capacidad de considerar y dar solución a quejas concernientes a derechos mermados, como por ejemplo un perjuicio a intereses económicos, sociales o medioambientales. Actualmente existen ejemplos de mecanismos conciliatorios en funcionamiento en cada una de esas áreas en el sistema de la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OCED) y de acuerdo con la Convención de Aarhus.

2. *Funciones del mecanismo conciliatorio:* para que sea efectivo, el mecanismo conciliatorio debe, como mínimo, tener la autoridad de considerar reclamaciones y emitir recomendaciones. Debe poder controlar y evaluar el cumplimiento de las normas relevantes. Para ello, debe tener la capacidad de realizar una investigación de los hechos. También debe estar capacitada para conceder resoluciones como justa compensación, reparación u orden judicial. El Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus y el Panel de Inspección del Banco Mundial son los mejores ejemplos prácticos de mecanismos conciliatorios capacitados para realizar una investigación de los hechos, así como monitorizar y evaluar el cumplimiento. El mecanismo también podría ayudar en la resolución de conflictos, de manera similar a la CIF y al Punto Nacional de Contacto de la OCDE. Más allá de las funciones básicas de investigación de hechos, evaluación del cumplimiento y concesión de resoluciones, el mecanismo conciliatorio podría incluir adicionalmente una función de apelación y ofrecer mediación o servicios de adjudicación.

3. *Diseño operativo de un mecanismo conciliatorio:* un mecanismo conciliatorio con un diseño efectivo debe garantizar el acceso a la justicia para personas afectadas, la jurisdicción sobre actores culpables, un organismo competente que revise reclamaciones y un medio de hacer valer las recomendaciones de este organismo.

Aunque esta recomendación exige un mecanismo conciliatorio dentro del propio FVC, es importante observar que dichos mecanismos son necesarios a escala nacional y local, considerando que las reclamaciones a menudo se dirigen con máxima eficacia y eficiencia al nivel en que se está produciendo el perjuicio.

¹⁹ Véase CIEL y Rainforest Fundation Noruega (2011: 21-27).

- **Garantizar la participación de la sociedad civil en el diseño y la gobernabilidad del fondo para el clima.**

Según se ha expuesto anteriormente, la participación pública es esencial en todas las fases del proceso de toma de decisiones y, por ello, los interesados relevantes, entre otros las comunidades potencialmente afectadas, pueblos indígenas y grupos de la sociedad civil, deben disponer de oportunidades significativas para dar su opinión en torno al diseño y la gobernabilidad de los mecanismos de financiación climática. Esta participación contribuirá a asegurar la legitimidad del mecanismo y su coherencia con los principios rectores descritos previamente (véase Sección 3).

A fin de velar por una participación pública efectiva y significativa, así como la legitimidad del Fondo Verde para el Clima, todas las reuniones estarán abiertas a la participación de observadores acreditados de la CMNUCC y estarán disponibles a través del webcast. Asimismo, un grupo de observadores, identificados a través de un proceso de autoselección facilitado por los puntos fundamentales de circunscripción de la CMNUCC, debería tener un papel de «observador activo» que les permitiera hacer intervenciones, presentar asuntos de la agenda y participar activamente en todos los subcomités, paneles técnicos, grupos de trabajo y grupos de redacción de borradores. En el caso de que esas reuniones estuvieran cerradas a la sociedad civil, los «observadores activos» deberían poder participar plenamente.

Adicionalmente, el organismo regulador del FVC y sus grupos de trabajo deberían incluir a los representantes comunitarios e indígenas de modo que aquellos que están directamente o indirectamente afectados por los proyectos financiados del FVC sean implicados o consultados respecto de decisiones relativas a la gobernabilidad y la distribución de estos proyectos. Además, el FVC debería publicar todos los documentos relevantes tan pronto estén disponibles. Sumándose a otras formas de distribución, los documentos deberían colgarse en un sitio web especial para el FVC a más tardar en el momento en que están disponibles para su distribución en papel.

- **Velar por la participación de la sociedad civil en el desarrollo y la implementación de actividades con financiación climática.**

Además de prestar apoyo a la participación de la sociedad civil en el diseño y la gobernabilidad del mismo fondo, los países necesitan promover y facilitar «la participación pública cuando se debata el cambio climático y sus efectos, así como en la elaboración de respuestas adecuadas»,²⁰ que recoge también la consulta en el desarrollo y la implementación de actividades con financiación climática. El derecho a consultar con los pueblos indígenas y tribales, así como comunidades locales antes de que se adopten medidas que puedan afectarles está bien establecido por las leyes internacionales.²¹ El

20 Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, 21 marzo, 1994, 1771 UNTS 107, art. 6 (a) (III).

21 Véase Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, G.A. Res. 295, U.N. Doc.A/RES/61/295, 13 Sept. 2007, art. 19; Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio de la organización internacional del Trabajo, n.º 169), 27 Junio 1989, art. 6.

nivel de consulta debería ser proporcional al nivel del impacto que probablemente resulte de una actividad o proyecto en particular.

A partir de las lecciones aprendidas de procesos de consulta previos, el Fondo Verde para el Clima debería garantizar que los actores relevantes (p. ej.: agencias de implementación, países, desarrolladores de proyectos) ofrezcan a los individuos, pueblos o comunidades que resulten afectados o puedan resultar afectados por una actividad con financiamiento climático, oportunidades efectivas de participación en procesos de toma de decisiones relevantes y que den aviso adecuado, a tiempo, y efectivo sobre dichas oportunidades. Con objeto de cumplir estos objetivos es fundamental establecer normas claras en cuanto al modo de dirigir consultas locales y determinar directrices claras que capaciten a una entidad independiente para la evaluación efectiva de las consultas.

Las normas sobre consultas deberían fijar el alcance, el escenario y el calendario de las reuniones de consulta pública, así como avisos y otras formas de comunicación necesarias durante todo el proceso de consulta. Por ejemplo, las agencias de implementación/los desarrolladores de proyectos deberán usar medios apropiados y efectivos de comunicación en todas las fases. Se aconseja traducir todas las comunicaciones con los interesados locales a la(s) lengua(s) local(es), así como evitar el uso de términos técnicos. Aquellos documentos clave del proyecto, entre ellos la propuesta del proyecto, la evaluación medioambiental y otra documentación adicional no se mantendrán fuera del dominio público con el pretexto de confidencialidad.

Adicionalmente, todas las comunicaciones, avisos incluidos, serán claros, detallados y se harán circular ampliamente y distribuirán por medios efectivos y apropiados, a fin de evitar barreras de comunicación y logísticas significativas. Los interesados locales estarán autorizados a presentar comentarios en el (los) idioma(s) hablado(s) en la zona propuesta para el proyecto. Si una parte importante de la población es analfabeta, la información tendrá que proporcionarse oralmente (p. ej.: mediante reuniones personales o emisiones radiofónicas).

Es importante observar que el Fondo Verde para el Clima y otros mecanismos de financiación para el clima deben garantizar que las actividades con financiamiento climático promuevan la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y tribales, así como de las comunidades locales, en las decisiones que afecten directamente o indirectamente sus sustentos, tierras y recursos tradicionales, integridad cultural u otros aspectos de sus vidas, teniendo presente el principio de consentimiento libre, previo e informado. Más específicamente, las instituciones financieras se asegurarán que los interesados locales participen en el proceso para el cual han dado su consentimiento libre, previo e informado antes de que los proyectos se implementen.v

6. Conclusión

La aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos en materia de finanzas climáticas contribuirá a garantizar que se tengan en cuenta las repercusiones sobre los seres humanos en la gobernabilidad y distribución de fondos de ayuda a la reducción del cambio climático y las medidas de adaptación. Como resultado, evitará daños a comunidades y ecosistemas, al tiempo que promoverá la participación, la transparencia, la igualdad y otras protecciones de derechos. También fortalecerá la efectividad, el éxito a largo plazo y la sostenibilidad de las finanzas climáticas a escala nacional e internacional por igual.

Tal como describe la OACDH, un «enfoque basado en los derechos humanos conduce a mejores resultados de desarrollo humano y más sostenibles» (OACDH, 2006: 16). Las negociaciones de la CMNUCC acerca del diseño y la gobernabilidad del Fondo Verde para el Clima son una oportunidad para países para poner en funcionamiento sus propias obligaciones con derechos existentes en el marco de las finanzas climáticas, y con ello impedir o minimizar los impactos sobre los seres humanos derivados de las actividades con financiación climática. Este análisis establece los principios rectores en la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos; identifica las fortalezas y las debilidades de los actuales sistemas de financiación climática (específicamente las iniciativas FMAM, REDD+ y CDM); y partiendo de esas experiencias, propone recomendaciones dirigidas al Fondo Verde para el Clima en su desarrollo de un sistema internacional de salvaguardias.

El reto sigue siendo para las partes de la CMNUCC de modo que continúen avanzando sobre los pasos iniciales tomados hacia la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos, tanto en los Acuerdos de Cancún como en el instrumento de regulación del FVC. Es evidente que el FVC tiene la obligación de establecer salvaguardias y procesos de responsabilidad social y medioambiental, pero no está claro si protegerá efectivamente los derechos de los individuos y comunidades afectadas. A medida que los países continúan desarrollando este fondo, cuya intención es canalizar 100 mil millones de dólares americanos anualmente, se ven obligados a reconocer los impactos potenciales sobre los seres humanos, así como a garantizar que las consideraciones sobre derechos guíen el desarrollo, la implementación y el monitoreo de procesos y mecanismos relacionados con el clima.

Anexo 1: Selección de obligaciones de derechos humanos relevantes para el cambio climático

La siguiente tabla identifica una selección de tratados internacionales sobre derechos humanos y otros instrumentos, así como algunos de los derechos que se ven amenazados o socavados por los impactos y las medidas adoptadas como respuesta al cambio climático. Es importante indicar que esta tabla no representa una lista exhaustiva de obligaciones de derechos humanos pertinentes al cambio climático.

Tratados/ Instrumentos	Partes	Partes también parte de la CMNUCC	Derechos implicados por el cambio climático (artículo número)
Declaración Universal de los Derechos Humanos	48 (firmada)	48 (firmada)	Vida (3); Libertad y seguridad personales (3); Libertad de movimiento (13); Propiedad (17); Trabajo (23); Condiciones de vida adecuadas (25); Educación (26); Cultura (27)
Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales	160	160	Autodeterminación (1); Obligación de cooperar (2); Derecho a un trabajo (6); Condiciones de vida adecuadas (11); Derecho a no pasar hambre (11); Mejora de la higiene industrial y medioambiental (12); Educación (13); Cultura (15); Progreso científico (15); Explotación de recursos naturales (25)
Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos	167	167	Autodeterminación (1); Vida (6); Libertad y seguridad personales (9); Movimiento (12)
Convenio Internacional sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Racial	175	174	Propiedad (5); Trabajo (5); Vivienda (5); Salud (5); Educación (5); Cultura (5)
Convención sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (n.º 169)	22	22	Cultura (8); Propiedad (14); Uso y conservación de los recursos naturales (15); Salud (25); Educación (26)
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	148	148	Autodeterminación (3); Vida (7); Libertad y seguridad (7); Educación (14); Medios de subsistencia (20); Desarrollo (23); Salud (24); Conservación medioambiental (29); Cultura (31)
Convención sobre los Derechos del Niño	193	192	Vida (6); Libertad de expresión (13); Salud (23); Estándares de vida adecuados (27); Educación (28); Cultura (30)
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	187	187	Educación (10); Trabajo (11); Salud (14); Condiciones de vida adecuadas (14); Vivienda (14); Agua (14)

Fuente: CIEDA (2011)

Referencias bibliográficas

- Ballesteros, A. / Nakhooda S. / Werksman, J. y Hurlburt, K. (2010): Power, Responsibility and Accountability: Re-thinking the Legitimacy of Institutions for Climate Finance. Instituto de Recursos Mundiales.
- Junta Ejecutiva del MDL (2008): Guidelines for Completing the Project Design Document (CDM-PDD) and the Pro-posed New Baseline and Monitoring Methodologies (CDM-NM) (Versión 07) ago. 2; http://cdm.CMNUCC.int/Reference/Guidclarif/pdd/PDD_guid04.pdf.
- Junta Ejecutiva del MDL (2011): Modalities and Procedures for Direct Communication with Stakeholders (Versión 01); disponible en: http://cdm.CMNUCC.int/Reference/Procedures/eb_proc03.pdf.
- CIEDA (Centro Internacional de Estudios de Derecho Internacional Ambiental) (2010): Analysis of Human Rights Language in the Cancun Agreements; disponible en: http://www.ciel.org/Publications/HR_Language_COP16_Mar11.pdf.
- CIEDA (Centro Internacional de Estudios de Derecho Internacional Ambiental) (2011): Climate Change and Human Rights: A Primer; disponible en http://www.ciel.org/Publications/CC_HRE_23May11.pdf.
- CIEDA (Centro Internacional de Estudios de Derecho Internacional Ambiental) y Rainforest Foundation Noruega (2011): A Complaint Mechanism for REDD+; disponible en: http://www.ciel.org/Publications/REDD+_ComplaintMech_May11.pdf.
- FCPF Fondo Readiness. (2011): Common Approach to Environmental and Social Safeguards for Multiple Delivery Partners, junio.
- FMAM (2008): Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility, marzo.
- Consejo del FMAM (2011a): GEF Policies on Environmental and Social Safeguards and Gender Mainstreaming. Documento núm. FMAM /C.40/10/Rev. 1, mayo.
- Consejo del FMAM (2011b): FMAM Policy on Agency Minimum Standards on Environmental and Social Safeguards. Documento n.º: FMAM /C.41/10/Rev, nov.
- Fundación Heinrich Böll (2010a): Climate Finance Fundamentals 4: Mitigation Finance, nov.; disponible en: http://www.boell.or.ke/downloads/CFFundamental_4_Mitigation_Finance.pdf.

- Fundación Heinrich Böll (2010b): Climate Finance Fundamentals 5: REDD Finance, nov.; disponible en: http://www.boell.org/downloads/5_CFF_REDD.pdf.
- Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (2011): Carta para el establecimiento de un Fondo Cooperativo Para El Carbono de los Bosques (FCPF), mayo.
- Jodoin, S. (2010): Rights-Based Framework for Climate Finance. International Development Law Organization and the Centre for International Sustainable development Law; disponible en: http://www.idlo.int/Publications/4_JodoinS%C3%A9bastien%20RightsBasedFrameworksforClimateFinance.pdf.
- OACDH (2006): Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation' disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf>.
- OACDH (2009): Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights. Documento n.º: A/HRC/10/61, ene. 15.
- Orellana, M. (2010): Climate Change and the Millennium Development Goals: The Right to Development, International Cooperation and the Clean Development Mechanism. Documento n.º: A/HRC/15/WG.2/TF/CRP.3/Rev.1, feb. 10.
- Orellana, M. (2011): Climate Change and the Right to Development, feb.; disponible en: http://www.fes.de/gpol/pdf/Orellana_CC_RightDev_Feb11.pdf.
- Sterk, W. / Rudolph, F. / Arens, C. / Eichhorst, U. / Kiyar, D. / Wang-Helmreich, H. / Swiderski, M. (2009): Further Development of the Project-Based Mechanisms in a Post-2012 Regime. Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy.
- CMNUCC (1992): Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. [Texto de la Convención.] Documento n.º: FCCC/INFORMAL/84 GE.05-62220 (E) 200705.
- CMNUCC (2003): Guidelines for the Participation of Representatives of NGOs at Meetings of the Bodies of the United Nations Framework Convention on Climate Change, mar.; disponible en: http://CMNUCC.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/coc_guide.pdf.
- CMNUCC (2006): Modalities and Procedures for a Clean Development Mechanism as Defined in Article 12 of the Kyoto Protocol, decisión 3/CMP.1. Documento n.º: FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, mar. 30.
- CMNUCC (2007): Investment and Financial Flows to Address Climate Change, Oct.; disponible en: http://CMNUCC.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/items/4053.php.
- CMNUCC (2008): Investment and Financial Flows to Address Climate Change: An Update. Documento n.º: FCCC/TP/2008/7, nov.; disponible en: <http://CMNUCC.int/resource/docs/2008/tp/07.pdf>.
- CMNUCC (2010a): Arrangements for Intergovernmental Meetings. Documento n.º: FCCC/SBI/2010/L.21, junio 9.
- CMNUCC (2010b): Further Guidance Relating to the Mecanismo para un desarrollo limpio, decisión 2/CMP.5. Documento n.º: Docu. NN.UU. FCCC/KP/CMP/2009/21/Add.1, mar. 30.

- CMNUCC (2011a): Acuerdos de Cancún: Outcome of the Work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, decisión 1/CP.16. Documento n.º: FCCC/CP/2010/7/Add.1, marzo.
- CMNUCC (2011b): Fondo Verde para el Clima; Informe del Comité Transicional (versión avanzada no editada), nov.; disponible en: http://CMNUCC.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_gcf.pdf.
- CMNUCC (2011c): Informe sobre el Fondo para el Medio Ambiente Mundial respecto a la Conferencia de las Partes. Documento n.º: FCCC/CP/2011/7, sept. 19.
- Programa UN-REDD (2011): Principios y criterios sociales y ambientales, versión 3, borrador consultable, sept.

Diálogo en Globalización

Formando parte del trabajo internacional de la Fundación Friedrich Ebert, el Proyecto Diálogo en Globalización contribuye a escala internacional al debate sobre la globalización y el gobierno global. Parte de la premisa que, a través de un enfoque inclusivo y responsable de las políticas globales, se puede modelar la globalización hacia una dirección que promueva la paz, la democracia y la justicia social. El programa se centra intensamente en la red de trabajo internacional de la Fundación Friedrich Ebert, una institución alemana sin ánimo de lucro comprometida con los principios de la democracia social, que dispone de oficinas, programas y socios en más de 100 países. El Proyecto Diálogo en Globalización va dirigido a «personas influyentes» de ambos, países en vías de desarrollo y partes industrializadas del mundo. La coordinación del programa corre a cargo de la oficina central de la Fundación Friedrich Ebert en Berlín, así como las oficinas de FES en Nueva York y Ginebra.

La oficina de la Fundación Friedrich Ebert en Ginebra hace de vínculo de unión entre las oficinas y agencias de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales con sede en Ginebra y sucursales de la FES, así como socios en países en vías de desarrollo con el fin de fortalecer la voz del Sur Global. Favorece el debate en la «Ginebra internacional» sobre el comercio y el desarrollo sostenible, el trabajo digno y las normas sociales, las políticas sobre el medioambiente y el clima, los derechos humanos, así como cuestiones sobre la paz y la seguridad. Las actividades de FES Ginebra incluyen conferencias, seminarios, talleres para expertos y sesiones de diálogo, formación y programas informativos con participación internacional, estudios, informes de asesoramiento y publicaciones.

Impreso

Friedrich-Ebert-Stiftung | Política Global y Desarrollo
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlín | Alemania

Friedrich-Ebert-Stiftung | Oficina en Ginebra
6 bis, Chemin du Point-du-Jour | 1202 Ginebra | Suiza

Responsable:

Dr. Matthes Buhbe, director ejecutivo, FES Ginebra
Teléfono: ++41-22-733-3450 | Fax: +41-22-733-3545
www.fes-globalization.org/geneva/index.htm

Si desea solicitar publicaciones:

info@fes-geneva.org