

Input for call “Extractive sector, just transition and human rights” by Cynthia Trigo Paz

En respuesta a la convocatoria de aportes del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre el tema de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales para nutrir el informe que se presentará a la 78ª Sesión de la Asamblea General de la ONU en octubre de 2023 sobre “Sector extractivo, Transición Justa y Derechos Humanos”, tengo a bien hacer llegar mi contribución en mi calidad de experta y consultora independiente en materia de Derechos Humanos y Empresas.

El tema que he desarrollado respondiendo a algunas de las preguntas planteadas está relacionado con los programas de transición energética del sector extractivo para cumplir con sus compromisos de neutralidad carbono, en particular en los proyectos/programas de mitigación del cambio climático basados en bosques, denominados también “Soluciones basadas en la Naturaleza” (o NbS por su acrónimo en inglés), y sus implicaciones para los derechos humanos de los pueblos indígenas.

8. ¿Cómo pueden los Estados aprovechar el potencial de la transición energética para lograr importantes objetivos políticos relacionados con los derechos humanos, como lograr el empoderamiento local, la igualdad de género, la protección del medio ambiente, la mitigación del cambio climático y la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

Para aquellos Estados que aún conservan bosques tropicales preservados, la transición energética y los proyectos y programas de NbS, representan una gran oportunidad para proteger esos bosques de la deforestación generando ingresos que permitan mejorar los niveles de vida de los sectores más vulnerables que representan a menudo los pueblos indígenas que habitan estas áreas. Sin embargo, esto requiere un cambio de enfoque muy radical en los Estados, particularmente en América Latina donde el modelo desarrollista y extractivista de los años 70 no pasa de moda pese a los signos evidentes de su agotamiento y los impactos irreversibles que ha generado, y obliga a priorizar la conservación de la naturaleza y biodiversidad respetando los derechos humanos de las personas. Es cierto que este potencial se puede hacer tangible en una economía de mercado que debe respetar los derechos de los pueblos indígenas.

En el caso de Bolivia, a fines de los años 90 gracias a la Ley del Instituto de Reforma Agraria aprobada en 1996 el Estado consolidó en propiedad colectiva 23 millones de hectáreas bajo la figura de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), lo que representan el 21% de la extensión total del país, algunas de las TCO en la región amazónica con la doble cualidad de territorios indígenas y áreas protegidas.

La gestión y control territorial de estos espacios ha sido un desafío mayor para los pueblos indígenas debido a la gran superficie que representan sus territorios frente a una población reducida con asentamientos dispersos, además de una fuerte migración hacia las ciudades de las jóvenes generaciones a la búsqueda de mejores oportunidades. A este contexto, se ha sumado las amenazas por parte de empresas mineras, forestales, agropecuarias y de personas ligadas a actividades ilegales, que buscan extender sus actividades sobre estos territorios. De la misma manera, migrantes de tierras altas que poseen tierras en la región altiplánica, tentados por el discurso que promueve que en tierras bajas (región de Chaco y Amazónica) hay tierras disponibles porque no están afectadas a una actividad extractiva, establecen áreas de asentamiento y deforestan todo a su alrededor.

Todos estos actores con un enfoque claramente extractivista de la tierra, alentados por el Estado, están acaparando las tierras de comunidades indígenas y hasta áreas protegidas para desmontar el bosque, y lo hacen de manera violenta o mediante la corrupción de dirigentes que venden o alquilan parte de su territorio. Desde un punto de vista económico actualmente en Bolivia, una parcela desmontada tiene más valor que una con árboles en pie, pues ya está lista para realizar actividades agropecuarias o de otra índole.

Los proyectos y programas de soluciones basadas en la naturaleza (NbS) rompen este paradigma porque le dan valor al bosque en pie y preservado. Sin embargo, se repite la historia, las comunidades indígenas que conviven con el bosque y lo protegen son nuevamente desplazadas por actores económicos que buscan sacar beneficio en detrimento de estas.

Los Estados tienen un rol que jugar en el marco de la transición energética y de los proyectos/programas de mitigación basados en el bosque (NbS) de empresas del sector extractivo u otros, particularmente aquellos proyectos que se desarrollan en territorios de pueblos indígenas que se encuentren titulados o no. Ese rol es el proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas, logrando su empoderamiento en el marco de sus territorios y la reducción de los niveles de pobreza en estas áreas remotas donde el Estado está por lo general ausente.

Para ello, se hace urgente que el Estado diseñe un marco regulatorio para la venta de créditos carbono protegiendo los derechos de los propietarios o poseedores de las tierras/territorios que generan esos créditos. En especial, se hace necesario promulgar leyes/políticas que establezcan o ratifiquen la obligatoriedad de aplicar la consulta/consentimiento libre, previo e informado para llevar a cabo proyectos/programas NbS en territorios indígenas, y de obtenerse su consentimiento, establecer como requisito que estos sean la contraparte en los contratos de compra de créditos carbono mediante sus representantes legítimos, estableciéndose fondos fiduciarios que permitan, en beneficio de las comunidades que protegen esos bosques, el uso sostenible de los ingresos bajo mecanismos participativos, inclusivos y transparentes que eviten actos de corrupción.

Actualmente, lo que se verifica es que son intermediarios (entidades que desarrollan proyectos NbS, traders financieros, ONG de conservación, instancias del estado, etc.) quienes negocian los términos técnicos y financieros de estos acuerdos, reciben los fondos, y deciden como los van a usar, distribuyendo migajas a las comunidades que viven en y protegen estos bosques.

Por su parte, los compradores de créditos carbono también están más enfocados en la información técnica de las emisiones para lograr sus metas frente al cambio climático, y no realizan una debida diligencia en materia social y de derechos humanos que les permita entender quien está asumiendo en el terreno la verdadera responsabilidad de preservar esa área de bosque y cual su contexto socioeconómico y cultural, así como también los impactos/restricciones que podrían afectar a su vida en el marco del proyecto. Consiguientemente, no se exigen las salvaguardas necesarias.

Evidentemente, existen grandes desafíos para lograr que los pueblos indígenas y sus representantes estén en condiciones de negociar los términos de estos contratos que pueden ser complejos. El fortalecimiento de capacidades es clave además de contar con el asesoramiento técnico de organizaciones expertas en la temática que defiendan sus intereses.

Por otra parte, es importante identificar de manera temprana los beneficiarios asentados en estas áreas (para evitar la avalancha de personas ajenas a las comunidades que quieran aprovechar la llegada de nuevos flujos de dinero) y establecer mecanismos participativos, con enfoque de género, transparentes y con rendición de cuentas para la ejecución de los fondos que resulten de la venta de créditos de carbono en favor de las comunidades, y evitar la corrupción o el desvío de fondos.

Responsabilidad corporativa de respetar los DDHH

9. ¿Qué roles deben desempeñar las empresas comerciales en el sector extractivo para integrar los derechos humanos en los planes y programas de transición energética en curso para abordar los impactos adversos en los derechos humanos? Proporcione ejemplos si es posible.

Las empresas del sector extractivo que buscan invertir en proyectos NbS para compensar sus emisiones de CO2 deben llevar a cabo una diligencia debida en materia de DDHH del portafolio de proyectos que les ofrecen antes de suscribir los acuerdos de compra de reducción de emisiones (ERPA en inglés).

Un aspecto clave de esta debida diligencia es identificar la presencia de pueblos y comunidades indígenas al interior y alrededor del área objeto del proyecto/programa. Se evidencia que algunas propuestas de proyectos NbS tienen tendencia a resaltar, como un aspecto positivo, que el área del proyecto no cuenta con presencia o asentamientos de comunidades lo que garantizaría que el bosque se va a conservar mejor sin intervención humana, y el consiguiente riesgo de deforestación. No obstante, a menudo esto no suele ser así y resulta de una inadecuada identificación de los territorios/tierras indígenas, particularmente cuando estas no están demarcadas y/o tituladas por el Estado, y/o se trata de áreas que son de acceso y uso tradicional (más allá del espacio en el que las comunidades están asentadas) para el aprovechamiento de los recursos naturales con fines de subsistencia del pueblo indígena. El riesgo para la empresa compradora de los créditos de carbono es la vulneración de los derechos de pueblos indígenas, al no respetar el consentimiento libre, previo e informado requerido cuando se pretende desarrollar un proyecto/programa en un territorio indígena, y el no identificar un impacto potencial para las comunidades si se restringe su acceso y el aprovechamiento que realizan de esos recursos en el área del futuro proyecto NbS.

La debida diligencia a través de la identificación de los territorios/tierras indígenas en el área del proyecto NbS debería permitir cumplir con la consulta, y de corresponder con el proceso de consentimiento libre, previo e informado, identificando así potenciales impactos como ser el acaparamiento de sus territorios y/o la restricción de acceso y uso a áreas tradicionales de aprovechamiento de recursos naturales o el exacerbar conflictos intra e intercomunitarios preexistentes con la llegada de flujos económicos.

La consulta también debería permitir a la empresa discutir de la implementación de un mecanismo para la distribución equitativa, con enfoque de género y sostenible de los beneficios e ingresos del proyecto, siguiendo el concepto de justicia distributiva que implica una repartición justa de los impactos positivos y negativos de los proyectos NbS, es decir identificando quién se beneficia y quién sufre con las consecuencias del proyecto. La definición de mecanismos de distribución equitativa de manera temprana busca también prevenir otro impacto potencial muy común que se da cuando flujos económicos comienzan a fluir en áreas donde siempre escasearon: conflictos intra e intercomunitarios.

10. ¿Las disposiciones sobre derechos humanos, por ejemplo en concesiones, contratos y tratados bilaterales de inversión existentes, son eficaces para alentar a las empresas del sector extractivo, incluidos los inversores, a respetar todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente? Si no, ¿qué se debe hacer para fortalecer su eficacia?

Las cláusulas sobre derechos humanos con condiciones resolutorias en los contratos ERPA son importantes para el comprador o inversor porque establecen el nivel de exigencias en materia de DDHH y los medios para evaluarlas. Son también un medio para ejercer influencia e incidir en las medidas que debe tomar el vendedor de créditos de carbono para prevenir la vulneración a los DDHH. Si el marco regulatorio del país estuviera también alineado con exigencias claras a este respecto permitiría tener más fuerza a la hora de exigir su cumplimiento. La demarcación de los territorios/tierras indígenas por parte de los Estados es un aspecto importante para dar claridad respecto del respeto de los derechos de los pueblos indígenas.

Sin embargo, frente a la necesidad de atraer inversionistas se evidencia que a menudo, son las instancias del Estado las que flexibilizan o deciden no tomar en cuenta el cumplimiento de estos derechos.

11. ¿Ha visto a los inversores del sector extractivo desempeñar un papel en la prevención y mitigación, o en la exacerbación, de los impactos negativos de los esfuerzos de transición energética en los derechos humanos? ¿Debería exigirse a los inversores que lleven a cabo un DDDH con perspectiva de género en una consulta significativa con las comunidades locales, las organizaciones de la sociedad civil, los pueblos indígenas y los defensores de los derechos humanos? ¿Qué responsabilidad de remediación deberían tener los inversores?

Con miras en la transición energética y el desarrollo a mayor escala de los proyectos/programas NbS de empresas del sector extractivo (u otros) es clave integrar la debida diligencia en materia de DDHH como un requisito obligatorio debido que estos proyectos/programas tienen que ver con poblaciones vulnerables.

Asimismo, se deberían desarrollar, consensuar y divulgar estándares más exigentes en materia de evaluación de impactos sociales y sobre DDHH que permitan a los inversores en NbS identificar proyectos que respeten realmente los DDHH de los titulares de los derechos de carbono y propietarios/poseedores de la tierra. Las entidades verificadoras y certificadoras tienen un claro enfoque técnico (cálculo de créditos carbono), sin embargo, los criterios y la evaluación de la parte social y derechos humanos son deficientes.

Conclusión

Los pueblos y comunidades indígenas han sufrido y siguen siendo afectados por los impactos negativos, y a menudo irreversibles, de proyectos y actividades extractivas en sus tierras/territorios. La mitigación del cambio climático a través de proyectos/programas NbS y los recursos financieros asociados representan para los pueblos indígenas una oportunidad de liderar su futuro y el de sus territorios, administrando los beneficios e ingresos, permitiéndoles de preservar su territorio y su cultura, y mejorando sus condiciones de vida. Esto requiere por una parte, que los Estados establezcan las salvaguardas necesarias para proteger sus derechos humanos, y principalmente que sean consultados para otorgar o no su consentimiento. Por otro lado, las empresas del sector extractivo saben que deben realizar la debida diligencia por más que estos proyectos estén en el ámbito de la mitigación climática porque, de la misma manera que en las actividades extractivas, pueden generar impactos adversos sobre los DDHH. Finalmente, las organizaciones indígenas están también frente a un gran desafío, el de no defraudar sus bases para no quedarse atrás esta vez.