

26 de febrero de 2024

**Señora  
Tania Reneaum Panszi  
Secretaria Ejecutiva  
Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
Washington, D.C.**

**Referencia:** Audiencia temática “Expansión de mercados de carbono y violación de derechos de pueblos indígenas y comunidades locales en Colombia, Guyana, Perú y Brasil”

Estimada Secretaria Reneaum,

La Federación de Pueblos Indígenas Kechwa Chazuta Amazonía (FEPIKECHA); el Consejo Étnico de los Pueblos Kichwa de la Amazonía (CEPKA); la Federación de Pueblos Indígenas Kechwas del Bajo Huallaga San Martín (FEPIKBHSAM); la Coordinadora de Desarrollo y Defensa de los Pueblos Indígenas de la región San Martín (CODEPISAM) y el Instituto de Defensa Legal (IDL) de Perú; el Gobierno Indígena del Pirá Paraná; Gaia Amazonas y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) de Colombia; la Amerindian Peoples Association (APA) de Guyana; la Coordinación de las Asociaciones de las Comunidades Remanentes de Quilombos de Pará (MALUNGU) y el Instituto Socioambiental (ISA) de Brasil; y las organizaciones regionales Forest Peoples Programme (FPP) y la Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés), nos dirigimos a usted y, por su intermedio, a la Ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH o la Comisión), a fin de presentar el informe final de la audiencia temática de referencia, convocada por la CIDH el 28 de febrero de 2024, a las 4:00 pm, durante su 189º Período de Sesiones.

## **1. Objetivo**

La audiencia tiene por objeto informar a la CIDH sobre el impacto en los derechos humanos de la expansión del mercado de carbono en América Latina y el Caribe, particularmente en Colombia, Guyana, Perú y Brasil. Dicha expansión viene despojando a diversas comunidades indígenas y tradicionales de sus territorios ancestrales y provocando una serie de afectaciones a sus modos de vida. A partir de la voz de los y las representantes de las comunidades, esperamos contribuir para una reflexión hemisférica en la que los compromisos de mitigación al cambio climático estén alineados a los derechos internacionalmente reconocidos de los pueblos indígenas, quilombolas y comunidades tradicionales.

Nuestra presentación espera servir de insumo en la consolidación de estándares interamericanos aplicables a la regulación aún incipiente de los mercados de carbono, las obligaciones de los Estados, empresas, entidades dedicadas a la conservación ambiental y a la certificación de los créditos de carbono, y demás actores públicos y privados involucrados en estas actividades.

En particular, esperamos que la audiencia pueda abordar los siguientes temas:

- Las diferentes formas en que los programas REDD+ afectan a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales;
- Los deberes y responsabilidades de los vendedores y compradores de créditos de carbono, los organismos de certificación y entidades asociadas, de respetar los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales;
- Las obligaciones de los Estados de regular y fiscalizar el licenciamiento, emisión, certificación y transacción comercial de los créditos de carbono, incluyendo aquellos Estados en donde se encuentran domiciliadas y registradas entidades privadas que participan de la cadena de producción y comercio de dichos créditos;
- El funcionamiento de los mecanismos de queja para los mercados de carbono y en torno a los organismos de certificación de créditos de carbono.

A continuación, se describe el contexto regional en que se da la expansión de los mercados de carbono en los territorios de los pueblos indígenas, quilombolas y comunidades tradicionales.

## 2. Contexto

Adoptado en la 21ª Conferencia de Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en 2015, el Acuerdo de París es el principal compromiso multilateral para la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI)<sup>1</sup>. Más de 130 países han establecido las llamadas contribuciones determinadas a nivel nacional, consistentes en una serie de medidas para dicha reducción<sup>2</sup>, y otras formas de mitigación y adaptación al cambio climático. De conformidad con el citado acuerdo y, a la luz de resoluciones adoptadas por diversos foros intergubernamentales en los últimos años, cada una de estas medidas deben entrelazarse con las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos internacionalmente reconocidos<sup>3</sup>.

La convergencia entre esos dos ámbitos de obligaciones es un proceso en construcción que requiere, por un lado, reinterpretar los instrumentos internacionales de derechos humanos a partir de los compromisos multilaterales de combate al cambio climático. Por otro, implica armonizarlos con las obligaciones de derechos humanos establecidas por la propia comunidad internacional, sobre todo con relación a los grupos que asumen una carga social y económica más pronunciada de la transición energética y que son particularmente vulnerables a las consecuencias del cambio climático. A modo de ejemplo, podemos mencionar el aumento vertiginoso de la extracción de níquel, litio, cadmio, cobalto y otros minerales raros, necesarios para atender la producción de energía a partir de fuentes renovables. La mayor parte de estos proyectos ha sido concesionada en territorios indígenas o de comunidades campesinas. Trasladar los impactos socioambientales de la anhelada transición energética a quienes han preservado la mayor parte de los bosques primarios del planeta sería replicar los errores del extractivismo depredatorio que ha dado lugar a la crisis ambiental de nuestro tiempo<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> UNFCCC, 'Decision 1/CP.21 Adoption of the Paris Agreement' (United Nations 2016) Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015 FCCC/CP/2015/10/Add.1.

<sup>2</sup> Particularmente, el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>) y el óxido nitroso (N<sub>2</sub>O).

<sup>3</sup> Entre otras disposiciones, el preámbulo del Acuerdo de París establece que "el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional"

<sup>4</sup> Véase, <https://www.fao.org/3/cb2953es/cb2953es.pdf>

Durante la 26ª Conferencia de las Partes en la CMNUCC, en 2021, se reconoció la importante función que desempeñan los pueblos indígenas y su conocimiento científico para mitigar el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. Por otro lado, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC) ha reconocido que “apoyar la libre determinación indígena, reconocer los derechos de los Pueblos Indígenas y apoyar la adaptación basada en sus conocimientos es vital para reducir los riesgos y lograr una adaptación eficaz al cambio climático”<sup>5</sup>.

La consecución de la principal meta del Acuerdo de París – limitar el aumento de la temperatura media global a menos de 2º e, idealmente, 1.5º Celsius, en comparación con la era preindustrial (1850-1900)<sup>6</sup> – requiere una inversión masiva en proyectos de energía renovable, y un redoblado esfuerzo de conservación ambiental, reforestación y recuperación de ciertos biomas capaces de capturar carbono a gran escala. Mientras la descarbonización definitiva de nuestras economías sigue lejos de ser una realidad, varios países industrializados y grandes empresas de los sectores que más han contribuido para la acumulación de GEI en la atmósfera vienen apostando en las llamadas “soluciones basadas en la naturaleza”. En resumen, dichas soluciones promueven la compensación de emisiones que sobrepasan las metas de descarbonización por medio de la conservación ambiental y la captura de carbono en tierras mayormente habitadas y que han sido preservadas por pueblos indígenas, tribales y comunidades locales. Esto permite que las empresas con considerables huellas de carbono puedan seguir contaminando sin tener que reducir sus emisiones, alcanzando una supuesta “neutralidad” climática mediante el concepto de emisiones netas de carbono cero (“*net zero*” en inglés).

En este escenario, abundan ejemplos de cómo la promesa de “soluciones basadas en la naturaleza” son implementadas sin las debidas salvaguardias socioambientales. En los últimos años, un sinnúmero de grandes empresas extractivas, energéticas y de transporte han buscado compensar sus emisiones de GEI con enormes inversiones en proyectos de reforestación y captura de carbono. Entre ellos, destaca la comercialización de los llamados “créditos de carbono”, uno de los principales mecanismos de financiamiento de acciones climáticas que puede ser generado a partir de diferentes proyectos de energía renovable, gestión de residuos, reforestación y prevención de la tala de bosques, esta última conocida tradicionalmente por la sigla REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal).

Un crédito de carbono corresponde a una tonelada de CO<sub>2</sub> o su equivalente en otros GEI. Esos créditos pueden ser adquiridos por varias razones, pero, a menudo, acaban siendo adquiridos masivamente por empresas con considerables huellas de carbono, con el fin de mejorar su reputación frente a sus consumidores e inversionistas, quienes muchas veces desconocen las violaciones a derechos humanos por detrás de estas adquisiciones. La expansión exponencial de los mercados de carbono ha implicado una progresión más lenta de la descarbonización de sectores altamente contaminantes de la economía global. En este sentido, al reducir los incentivos y el ritmo de la descarbonización, el avance de los mercados de carbono se da a contracorriente de las soluciones más eficaces y urgentes para contener el calentamiento global, según las evidencias científicas refrendadas por el GIECC.

En general, los países del continente no poseen marcos regulatorios (que incluyen el marco legal, institucional y de supervisión) para la certificación y comercio de créditos de

---

<sup>5</sup> Véase, [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_TechnicalSummary.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_TechnicalSummary.pdf).

<sup>6</sup> Véase, Noticias ONU, “Los próximos cinco años serán los más cálidos jamás registrados”, 17 de mayo de 2023. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2023/05/1521047>

carbono, por lo que estos terminan siendo negociados en el llamado “mercado voluntario”, en el cual una certificadora privada cuantifica la cantidad de emisiones de CO<sub>2</sub> que se mantiene capturado. La principal certificadora del mundo, *Verra* es una organización sin fines de lucro con sede en los Estados Unidos, que desarrolló la metodología denominada *Verified Carbon Standard*, una de las más utilizadas en la certificación de la cantidad de créditos de carbono generada por un proyecto determinado.

A partir del momento en que son emitidos, los créditos de carbono poseen una liquidez comparable a la de los activos financieros convencionales (*commodities*), pudiendo ser negociados en mercados futuros con un valor que puede variar según oscilaciones propias del mercado financiero. Al ser objeto de contratos privados, los mecanismos de acceso a la información y transparencia, usualmente exigibles en la gestión de asuntos ambientales, enfrentan una serie de obstáculos, tales como cláusulas de confidencialidad, contratos en idiomas distintos a la lengua materna de la comunidad que supuestamente lo suscribe y resolución de conflictos en instancias privadas de arbitraje y fuera del ámbito territorial de las comunidades. Estas asimetrías se agravan con la ausencia de una regulación específica en el ámbito internacional y al interior de los países huéspedes de los proyectos de créditos de carbono y de origen de las empresas que los adquieren o de las certificadoras que los validan.

El *boom* del mercado de carbono evidencia ya una fuerte crítica global por inflar los supuestos beneficios de áreas boscosas, evitando la deforestación y degradación<sup>7</sup>. En este contexto, casi el 90% de los proyectos de REDD+ bajo el esquema de certificación más común tendrían créditos de carbono sobrevalorados y fantasmas<sup>8</sup>. En este sentido, los proyectos de compensación de carbono no solo representan una falsa solución para afrontar la crisis climática, sino que restan financiamiento y atención a medidas más eficaces para mitigar el cambio climático y proteger los bosques (como lo son medidas destinadas a proteger la tenencia consuetudinaria de los pueblos indígenas sobre sus

---

<sup>7</sup> Existen varios estudios científicos que demuestran que los proyectos de compensación de carbono “rara vez representan los beneficios climáticos que se les atribuyen, y que no es raro que los programas sobrestimen su impacto varias veces”. Haya, B. K., Alford-Jones, K., Anderegg, W. R. L., Beymer-Farris, B., Blanchard, L., Bomfim, B., Chin, D., Evans, S., Hogan, M., Holm, J. A., McAfee, K., So, I. S., West, T. A. P., y Withey, L., ‘Quality Assessment of REDD+ Carbon Credit Projects’, *Berkeley Carbon Trading Project*, 15 de septiembre de 2023, <https://gspp.berkeley.edu/research-and-impact/centers/cepp/projects/berkeley-carbon-trading-project/redd> (citando a Badgley et al., 2022; Cames et al., 2015; Coffield et al., 2022; Gill-Wiehl et al., 2023; Haya, 2010, 2019; Stapp et al.)

<sup>8</sup> Una investigación elaborada por *The Guardian*, *Der Zeit* y *Source Material* concluyó que más del 90% de créditos de carbono certificados por Verra –la principal entidad certificadora de bonos de carbono que se venden en el mercado voluntario– eran créditos fantasmas que no representan una reducción genuina de emisiones. Patrick Greenfield, ‘Revealed: More than 90% of rainforest carbon offsets by biggest certifier are worthless, analysis shows’, *The Guardian*, 18 de enero de 2023, <https://www.theguardian.com/environment/2023/jan/18/revealed-forest-carbon-offsets-biggest-provider-worthless-verra-aoe>. Otra reciente investigación de *The Guardian* y *Corporate Accountability* concluyó que “[l]a gran mayoría de los proyectos medioambientales que más se utilizan para compensar las emisiones de gases de efecto invernadero parecen tener fallos fundamentales que sugieren que no se puede confiar en ellos para reducir las emisiones que calientan el planeta”. En su análisis de los 50 principales proyectos de compensación de carbono del mundo encontraron que: (i) el 78% (39 de los 50 proyectos estudiados) representaban proyectos “basura” o sin valor debido a uno o más fallos fundamentales que socavarían su prometida reducción de emisiones; y (ii) de los 11 estudios restantes, 8 de ellos (el 16%) resultaron ser “problemáticos” con evidencia que sugería que probablemente eran proyectos “basura”, y para 3 de ellos (el 6%) no existía suficiente información pública, independientemente verificable, para evaluar la calidad de los bonos que comerciaban. Como tal, 1.160 millones de dólares en créditos de carbono han sido vendidos por proyectos clasificados por la investigación como proyectos basura, y unos 400 millones de dólares adicionales comerciados en el mercado de bonos también podrían representar créditos basura. Nina Lakhani, ‘Revealed: Top carbon offset projects may not cur planet-heating emissions’, *The Guardian*, 19 de septiembre de 2023, <https://www.theguardian.com/environment/2023/sep/19/do-carbon-credit-reduce-emissions-greenhouse-gases>.

territorios ancestrales)<sup>9</sup>. Este patrón se enmarca en una clara vulneración al derecho de acceso a la información y transparencia en la gestión de asuntos ambientales, el cual está ampliamente desarrollado en la jurisprudencia interamericana y en el Acuerdo de Escazú.

Muchas veces, los contratos de compraventa de créditos de carbono son impuestos por instituciones dedicadas a desarrollar proyectos, por medio de engaños y de manera unilateral a los pueblos indígenas, cuyos territorios entran a una dinámica dirigida por intermediarios que suelen ser conocidos como “piratas del carbono”. Con frecuencia, los Estados actúan para favorecer los intereses empresariales y no como garantes de los derechos de las comunidades afectadas, que resultan invisibilizadas, como se evidenciará con los ejemplos presentados más adelante. En esta lógica, han proliferado intermediarios minoristas en la región, quienes utilizan todo tipo de artificios y fraudes de títulos de propiedad pertenecientes a pueblos indígenas, con el fin de comprar créditos de carbono provenientes de sus territorios, crear carteras más amplias y venderlas a empresas transnacionales. Lo anterior, sin que las entidades certificadoras hagan un estudio diligente de la titularidad de esos créditos en favor de pueblos y comunidades, así como la afectación a sus derechos fundamentales<sup>10</sup>.

## 2.1 Pronunciamientos recientes de órganos del Sistema Universal sobre el impacto del mercado de carbono en los derechos de los pueblos indígenas

En su reciente informe, el actual Relator Especial de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas abordó las diversas afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas derivadas de la llamada financiación verde, entendida como “los flujos financieros (procedentes de bancos, microcréditos, seguros e inversiones) desde los sectores público, privado y sin fines de lucro hacia prioridades de desarrollo sostenible<sup>11</sup>.” Dicho informe subraya que “entre los riesgos para los derechos humanos que son más

---

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, Rights and Resources Initiative, ‘Rights-based Conservation: The Path to Preserving Earth’s Biological and Cultural Diversity’, 24 de noviembre de 2020, pp. 22-31, [https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/Final\\_Rights\\_Conservation\\_RRI\\_07-21-2021.pdf](https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/Final_Rights_Conservation_RRI_07-21-2021.pdf); Victoria Tauli-Corpuz, Janis Alcorn, Augusta Molnar, ‘Cornered by Protected Areas’, *Rights and Resource Initiative*, 25 de junio de 2018, <https://rightsandresources.org/publication/cornered-by-protected-areas/#:~:text=But%20human%20pressure%20is%20increasing,abuse%20and%20human%20rights%20violations> (resaltando que existen varias investigaciones científicas que avalan la labor efectiva de conservación que llevan a cabo los pueblos indígenas y comunidades locales, apuntando que el reconocimiento de derechos colectivos y territoriales está fuertemente vinculado a resultados positivos para la biodiversidad. En este contexto, el informe concluye que la manera más efectiva de proteger la biodiversidad es mediante la titulación de los territorios consuetudinarios de pueblos indígenas y comunidades locales). Ver también, Peter Viet, David Gibbs y Katie Reytar, ‘Indigenous Forests Are Some of the Amazon’s Last Carbon Sinks’, *World Resources Institute*, 6 de enero de 2023, [https://www.wri.org/insights/amazon-carbon-sink-indigenous-forests?utm\\_campaign=wridigest&utm\\_source=wridigest-2023-01-11&utm\\_medium=email](https://www.wri.org/insights/amazon-carbon-sink-indigenous-forests?utm_campaign=wridigest&utm_source=wridigest-2023-01-11&utm_medium=email) (“Nuestro análisis concluye que bosques gestionados por pueblos indígenas en la Amazonía fueron fuertes sumideros netos de carbono entre 2001 y 2021, eliminando colectivamente 340 millones de toneladas netas de dióxido de carbono (CO2) de la atmósfera cada año, lo que equivale a las emisiones anuales de combustibles fósiles del Reino Unido. Mientras tanto, los bosques por fuera de las tierras indígenas en la Amazonía fueron colectivamente una fuente de carbono, debido a la pérdida significativa de bosques. La investigación subraya la necesidad de ayudar a los pueblos indígenas y otras comunidades locales a salvaguardar sus hogares forestales y preservar algunos de los sumideros de carbono que quedan en la Amazonía.”).

<sup>10</sup> En este contexto también cabe resaltar la deuda histórica que muchos países aún tienen con pueblos indígenas ante la falta de titulación de sus territorios ancestrales. Muchas de estas comunidades siguen sin tener un título formal que reconozca sus derechos colectivos como dueños consuetudinarios de sus territorios ancestrales y los recursos naturales que en ellos se encuentran. Es por ello que una búsqueda de títulos en catastro no es suficiente para asegurar que un proyecto no está infringiendo sobre los derechos de los propietarios consuetudinarios de esos territorios, cuyos derechos están protegidos bajo el marco internacional aplicable tengan o no un título de propiedad.

<sup>11</sup> ONU, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Financiación verde, una transición justa para proteger los derechos de los pueblos indígenas”, A/HRC/54/31, 21 de julio de 2023, párr. 5.

habituales en el contexto de la financiación verde cabe citar los desalojos y el reasentamiento forzoso, la falta de consultas sobre el uso de la tierra y los mecanismos de decisión, la degradación ambiental, la escasa información que se facilita sobre la gobernanza de los recursos naturales y las deficiencias de las evaluaciones del impacto ambiental y social<sup>12</sup>.” El Relator Especial también expresó que los certificadores de bonos de carbono deben tener “mecanismos de reclamación adecuados, independientes y accesibles”, refiriéndose al reciente caso de Guyana (detallado más adelante) donde “el mecanismo de reclamación establecido por la entidad de certificación no aplicó un marco basado en los derechos humanos de los Pueblos Indígenas para decidir sobre un caso reciente que afectaba a Pueblos Indígenas<sup>13</sup>.”

El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha emitido igualmente informes y estudios especializados en la materia<sup>14</sup>. En su informe titulado “Esfuerzos destinados a aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, el Mecanismo de Expertos subrayó el carácter instrumental de la libre determinación para el ejercicio de los demás derechos de los pueblos indígenas y tribales, en particular sobre sus territorios, destacando que “los pueblos indígenas a quienes se han reconocido sus derechos sobre la tierra y los recursos y los pueblos que han celebrado tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos con los Estados, han mantenido relaciones más beneficiosas con las empresas de explotación de los recursos naturales del sector privado sobre la base del consentimiento libre, previo e informado<sup>15</sup>.”

Dicho reconocimiento es especialmente relevante para viabilizar que los pueblos indígenas ejerzan directamente su autogobierno y autonomía territorial, al momento de dar su consentimiento a proyectos de créditos de carbono en sus territorios, las condiciones de estos proyectos y el ejercicio de la titularidad de los derechos establecidos en los contratos con las empresas involucradas.

En su informe sobre financiación verde y transición justa, el Relator Francisco Calí subrayó el rol de los actores privados, tales como las entidades de certificación en el contexto del mercado del carbono y proyectos de reducción de emisiones por la deforestación y degradación ambiental, recalcando que “su intervención es fundamental para canalizar flujos financieros a proyectos que podrían afectar negativamente a los Pueblos Indígenas. Es importante supervisar a estos actores, dada la influencia que tienen en la financiación verde<sup>16</sup>.” Con relación a este y a otros actores privados, como la banca multilateral, el Relator manifestó que:

en particular las organizaciones de conservación y las instituciones de financiación del desarrollo internacionales, también tienen la obligación y la responsabilidad de respetar los derechos de los Pueblos Indígenas. Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos les proporcionan un marco de medidas concretas, articulado en torno a tres pilares: proteger, respetar y remediar. El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas ha aclarado que todos los inversionistas privados e institucionales deberían respetar estos principios mediante una diligencia debida en materia de derechos

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, párr. 11.

<sup>13</sup> *Ibid.*, párr. 54.

<sup>14</sup> Véanse, entre otros, A/HRC/39/62; y A/HRC/45/38.

<sup>15</sup> Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, “Esfuerzos destinados a aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, 3 de mayo de 2021, párr. 39.

<sup>16</sup> ONU, Consejo de Derechos Humanos, “Financiación verde, una transición justa para proteger los derechos de los Pueblos Indígenas”, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, José Francisco Calí Tzay, A/HRC/54/31, 21 de julio de 2023, párr. 27.

humanos significativa y continua, en particular identificando y abordando los riesgos para las personas y para el medio ambiente relacionados con sus productos, servicios, clientes y actividades de inversión, y que deberían reparar o contribuir a reparar las repercusiones adversas. El Grupo de Trabajo ha hecho hincapié en la responsabilidad de los inversionistas institucionales y de los bancos para evitar efectos negativos en los derechos humanos. También ha recalcado que las instituciones de financiación del desarrollo internacionales han de contar con políticas y prácticas sólidas en lo que respecta a la debida diligencia y la reparación en materia de derechos humanos, que deben elaborarse en consulta con los Pueblos Indígenas<sup>17</sup>.

Finalmente, en su Observación General 26, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU afirmó que “los Estados deberán evitar la aprobación de políticas de mitigación del cambio climático, como las de secuestro de carbono mediante la reforestación masiva o la protección de los bosques existentes, que propicien diferentes formas de acaparamiento de tierras, en especial cuando afecten a tierras y territorios de poblaciones en situación de vulnerabilidad, como campesinos o pueblos indígenas<sup>18</sup>.”

### **3. Obligaciones estatales específicas aplicables al comercio de carbono en territorios indígenas**

Uno de los principales problemas provocados por la expansión de los créditos de carbono en territorios indígenas es el constante asedio por parte de terceros ajenos a las comunidades para que éstas suscriban contratos con el Estado y/o empresas que desarrollan proyectos de reforestación y prevención de la tala ilegal. En ocasiones, esta situación es antecedida por la creación de áreas naturales protegidas inconsultas, la restricción a prácticas agrícolas y modos de vida tradicionales y, muchas veces, el despojo de pueblos y comunidades de sus tierras ancestrales. Otra situación recurrente es la comercialización de créditos de carbono mediante registros privados fraudulentos sobre territorios titulados o en proceso de demarcación en favor de comunidades indígenas.

En América Latina y el Caribe se observa un contexto general de ausencia de marcos normativos y políticas públicas alineadas a los estándares internacionales sobre los derechos indígenas, habiendo miles de comunidades que carecen de un título de propiedad, demarcación y saneamiento de sus territorios. En este contexto, para cumplir con sus obligaciones de debida diligencia y de respeto por los derechos humanos, los actores del mercado no pueden limitarse a una búsqueda catastral; deben ser más diligentes en los diagnósticos sociales y ambientales que llevan a cabo en el marco de estos proyectos y programas para asegurar que no están vulnerando los derechos de pueblos indígenas y comunidades locales.

Incluso en aquellas comunidades que cuentan con títulos de propiedad colectiva o regímenes legales que les aseguran la autonomía territorial, se han visto situaciones en que los “piratas del carbono” suscriben contratos con presuntas autoridades indígenas y/o entidades que aducen representarlas. Tal situación es agravada cuando, a pesar del reconocimiento territorial indígena, los municipios, departamentos, gobierno nacional u otras entidades de derecho público ejercen competencias para autorizar y gestionar servicios ambientales en tierras indígenas, por encima de sus instancias deliberativas autónomas.

De acuerdo con la CIDH, “entre los grupos especialmente vulnerables a la degradación

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, párr. 33.

<sup>18</sup> Comité DESC, Observación general No. 26 (2022) relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales (24 de enero de 2023) E/C.12/GC/26, párr. 56.

medioambiental se encuentran las comunidades que, esencialmente, dependen económicamente o para su supervivencia de los recursos medioambientales...o corren un riesgo especial de verse afectadas debido a su situación geográfica, como las comunidades costeras y las pequeñas comunidades insulares”<sup>19</sup>.

Por la compleja interacción de factores descritos, los pueblos indígenas son especialmente vulnerables a una tríplice coyuntura actual: los efectos del cambio climático, la destrucción del ambiente, y algunas medidas de mitigación y adaptación al cambio climático que producen un impacto diferenciado.<sup>20</sup>

### **3.1 Obligaciones de respeto**

Los Estados parte del SIDH deben abstenerse de imponer proyectos de créditos de carbono, instituir áreas naturales o de conservación ambiental en los territorios de los pueblos indígenas y tribales. Asimismo, deben abstenerse de interferir en el proceso de toma de decisiones basados en sus sistemas normativos propios, lo que podría darse, v.g., con el desconocimiento de sus procesos deliberativos al momento de manifestar su consentimiento y condiciones al comercio de créditos de carbono en sus tierras. Se vulnera dicha obligación de respeto cuando una unidad administrativa determinada del Estado (ya sea en ámbito local, provincial o nacional) busca suplantar las entidades de deliberación propias del pueblo o comunidad en la suscripción de contratos sobre créditos de carbono.

La interferencia arbitraria en el proceso de deliberación indígena, ya sea por la vigencia de una ley desacorde a los estándares internacionales o su inadecuada aplicación, podría implicar un acto de discriminación prohibido por el art. 1.1 y, según las particularidades de cada caso, por el art. 24 de la CADH. Al respecto, cabe recordar lo expresado por la CIDH en su reciente informe sobre la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, en el sentido de que el debilitamiento de las autonomías y estructuras propias de autogobierno de tales pueblos está estrechamente relacionado con procesos históricos de colonialismo y asimilación<sup>21</sup>.

La creación de áreas naturales protegidas y la autorización de proyectos de crédito de carbono no deben suponer restricciones indebidas al uso y goce de los recursos naturales por parte de los pueblos indígenas y tribales, en los términos de los artículos 15.1 y 23 del Convenio 169 de la OIT y de los parámetros sobre derechos territoriales ampliamente desarrollados por los órganos del SIDH. Dicha obligación es especialmente relevante cuando estos recursos son esenciales para la subsistencia física, cultural y espiritual del pueblo o comunidad en cuestión.

El derecho a definir sus propias prioridades de desarrollo y a la autonomía territorial, corolarios del derecho más amplio a la libre determinación indígena, obliga a los Estados a respetar los modos de vida y las formas como los pueblos indígenas se relacionan con su entorno natural. Dicha obligación sería vulnerada ante la imposición de un modelo de conservación ambiental, proyectos de crédito de carbono u otras formas de inversiones climáticas contrarias a las prioridades de desarrollo del pueblo o comunidad en cuestión.

---

<sup>19</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Medio Ambiente y Derechos Humanos, Opinión Consultiva 23/17, 15 de noviembre de 2017, párr. 67.

<sup>20</sup> Ver caso pionero contra Australia, Comité de Derechos Humanos de la ONU, CCPR/C/135/D/3624/2019, disponible en: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/09/australia-violated-torres-strait-islanders-rights-enjoy-culture-and-family>. ONU. Asamblea General. Resolución A/HRC/36/46. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. 1 de noviembre de 2017.

<sup>21</sup> CIDH, *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 413, 28 de diciembre de 2021.

Cuando el pueblo consienta ese tipo de inversión, los Estados deben priorizar el fomento, financiación y puesta en marcha de aquellos proyectos de preservación, restauración y vigilancia ambiental diseñados o gestionados de forma autónoma, tal como ha resaltado el Relator Especial sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, en sus pronunciamientos recientes sobre la materia.

Toda decisión administrativa y legislativa relacionada con la comercialización de créditos de carbono debe ser previamente consultada. Por otro lado, deben cumplirse las obligaciones conexas con la consulta previa, libre e informada, tales como la elaboración de un estudio de impacto social y ambiental en base a los estándares interamericanos aplicables.

La protección que los estándares interamericanos otorgan al territorio y a los recursos naturales de los pueblos indígenas y tribales nos permiten concluir que éstos son los legítimos titulares del derecho de propiedad sobre los créditos de carbono que se pretenden comercializar en sus territorios, por lo que los contratos suscritos por el Estado o por terceros sin su participación son nulos de pleno derecho. Cuando un pueblo o comunidad consienta en la comercialización de esos créditos, se debe respetar el derecho a una compensación justa y proporcional a la restricción que recae a su derecho de propiedad colectiva, de conformidad con el art. 15.2 del Convenio 169 de la OIT y 21.2 de la CADH.

Finalmente, y en aplicación los estándares internacionales sobre la protección de los recursos naturales ubicados en los territorios tradicionales indígenas, el ejercicio del derecho de propiedad sobre los créditos de carbono no está condicionado a la demarcación o titulación del territorio indígena respectivo. A contrario sensu, los Estados deben respetar los sistemas tradicionales de tenencia de las tierras y abstenerse de imponer los modos de propiedad y posesión regulados bajo el derecho civil o agrario. En este sentido, aun cuando una comunidad o pueblo estén ubicados en los límites geográficos de unidades catastrales regidas bajo el Derecho estatal, corresponde a sus propias instancias de representación, y no a las autoridades de dichas unidades (alcaldías, ejidos, consejos de desarrollo agrario, entre otras) negociar y suscribir contratos relacionados a la captura de carbono en sus territorios.

### **3.2 Obligaciones de garantía y prevención**

En cuanto al deber de garantía, los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias, incluyendo marcos legales y políticas públicas, que permitan el pleno ejercicio de los derechos que suelen ser afectados por el comercio de créditos de carbono en territorios indígenas. Por tratarse de una actividad económica cuya regulación estatal es incipiente o inexistente en la mayoría de los países de la región, los Estados deben asegurar que los marcos legales y administrativos que se adopten a futuro sean precedidos de la consulta libre e informada a los pueblos indígenas, a la luz de los estándares interamericanos.

Debido al vínculo inextricable entre los créditos de carbono y el territorio indígena, el cumplimiento del deber de garantía supone la adopción de todas las medidas legislativas y administrativas que sean necesarias para reconocer, demarcar, titular y sanear dichos territorios. La falta de seguridad jurídica sobre los mismos pone a las comunidades indígenas en riesgo ante terceros que pretenden aprovecharse de sus recursos naturales, incluyendo el uso económico del carbono preservado en sus territorios.

En su Resolución No. 3/2021 titulada “Emergencia Climática: Alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos” la CIDH abordó la obligación de

demarcar, titular y sanear los territorios indígenas, de la siguiente forma:

En virtud del derecho a la propiedad colectiva, los Estados tienen el deber de titular, delimitar y demarcar el territorio ancestral colectivo, atendiendo a las características particulares del grupo humano en concreto y evitando otorgar concesiones para proyectos que puedan afectar los territorios en proceso de titulación, delimitación y demarcación sin un proceso de consulta y consentimiento. Por ende, proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático, implementados en territorios de propiedad colectiva, estarían contraviniendo la CADH si los elementos constitutivos del derecho a la propiedad colectiva no se protegen integralmente [...]”<sup>22</sup>.

El deber de garantía supone una respuesta efectiva dentro de un plazo razonable sobre cualquier reclamo administrativo o judicial dirigido a tutelar los derechos indígenas impactados por el comercio de carbono. Dicha respuesta debe cumplir con los parámetros del artículo 8.1 y 25 de la CADH y basarse en un criterio intercultural, lo que implica armonizar los requisitos procesales y el acceso a la justicia a las particularidades culturales de la comunidad o persona que presenta el recurso respectivo.

Con relación a la obligación de prevención frente a actores privados que participan del comercio de créditos de carbono, los Estados deben regular y fiscalizar dicha actividad, exigiendo que los actores privados actúen con una debida diligencia. En su rol de garante de los derechos de los pueblos indígenas, el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para prevenir que la asimetría económica e informativa termine por aminorar su capacidad de ejercer sus derechos en los acuerdos suscritos con particulares.

Tal como ha sido descrito en la sección de contexto, la mayor parte de los “convenios” firmados entre intermediarios de créditos de carbono y comunidades indígenas en la región son contratos civiles, en donde las comunidades pierden control político sobre sus territorios, es decir, tienen restringidos su derecho de propiedad y el uso y goce de sus recursos naturales, en tanto un tercero comercializa los frutos del secuestro y almacenamiento de carbono.

Las obligaciones de respeto y garantía abordadas en esta sección son exigibles a los países de origen de empresas y otras entidades privadas que integran la cadena de producción y suministro del comercio de carbono en terceros países. Tal como ha establecido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en su Observación General 26, “la obligación extraterritorial de respetar requiere a los Estados parte abstenerse de acciones que interfieran, directa o indirectamente, con el disfrute de los derechos emanados del Pacto en contextos relacionados con la tierra fuera de sus territorios”. En el mismo sentido, “[la obligación extraterritorial de respetar] también les exige que adopten medidas específicas para impedir que sus políticas y acciones nacionales e internacionales, como las políticas comerciales, de inversión, energéticas, agrícolas, de desarrollo y de mitigación del cambio climático, interfieran, directa o indirectamente, en el disfrute de los derechos humanos”<sup>23</sup>.

Finalmente, la ausencia de un marco regulatorio que reconozca las obligaciones de respeto y garantía previamente descritas no debe ser un óbice para su observancia, en tanto los derechos consagrados en el Convenio 169 de la OIT, la CADH y demás

---

<sup>22</sup> La CIDH en respaldo de la REDESCA en el marco de las funciones que le son conferidas por el artículo 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en aplicación del artículo 41.b de la CADH y el artículo 18.b de su Estatuto aprobó la adopción de dicha resolución el 31 de diciembre de 2021. Véase: [https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/resolucion\\_3-21\\_spa.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/resolucion_3-21_spa.pdf).

<sup>23</sup> Comité DESC de la ONU, Observación General N° 26, art. 41.

instrumentos pertinentes, son autoejecutables, es decir, no requieren una ley habilitante para que sean exigibles en el ámbito interno de los Estados.

#### **4. Ejemplos de afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas, quilombolas y comunidades locales en América Latina y el Caribe**

##### **4.1 Perú: imposición de un modelo de conservación excluyente sin el consentimiento libre, previo e informado del Pueblo Kichwa de San Martín**

En 2001, el gobierno peruano estableció el Parque Nacional Cordillera Azul (PNCAZ o el Parque), en una zona de la selva amazónica que se superpone con los territorios ancestrales de varios pueblos indígenas, incluido el pueblo kichwa de la región de San Martín. La creación del Parque afectó de manera significativa el pleno goce de los derechos territoriales de decenas de comunidades nativas de este pueblo identificadas a la fecha, con mayor o menor grado de acercamiento y posesión en los bosques dentro del ahora Parque, sin que el gobierno les consultara ni obtuviera su consentimiento libre, previo e informado<sup>24</sup>. Tampoco les indemnizó por el despojo de sus territorios, y no se estableció servidumbre ni expropiación alguna, ni se les compensó con tierras de igual extensión, simplemente se les negó la calidad de propietarios de su territorio<sup>25</sup>.

Esto se debe a un pobre diagnóstico social<sup>26</sup> que ni siquiera tuvo en cuenta la presencia histórica y documentada de los pueblos indígenas en las áreas donde se creó el PNCAZ<sup>27</sup>, y también a un racismo estructural de fondo que niega la existencia de los pueblos indígenas cuando éstos no han sido formalmente reconocidos por el Estado o cuando su territorio no ha sido debidamente titulado.

El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) y el Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales (CIMA) (la ONG que administra el Parque) han negado históricamente que el área del PNCAZ se superpone con territorios de comunidades nativas. Y se han opuesto a la titulación de las tierras ancestrales kichwa, obstruyendo los procesos de titulación en curso hasta cierto punto y

---

<sup>24</sup> Durante el establecimiento del Parque hubo unos pocos talleres realizados en algunas ciudades y pueblos amazónicos siendo un total de seis reuniones en un período total de cuatro días en el ámbito del PNCAZ que abarca 13,532 km<sup>2</sup> y cuatro regiones del país, lo que describe la poca profundidad y análisis, y falta a la diligencia y a la buena fe de la supuesta socialización realizada a la población a ser afectada por el establecimiento del Parque. Esto se encuentra en el “*Expediente técnico para la categorización definitiva y delimitación de la Zona Reservada Biabo-Cordillera Azul como Parque Nacional Cordillera Azul*”, de mayo de 2001, pp. 139-147. Véase Informe “Violación a los derechos humanos de las comunidades indígenas kichwa por parte del Parque Nacional Cordillera Azul (PNCAZ) y su Proyecto REDD+ bajo un modelo de conservación excluyente en el Perú – septiembre 2023” presentado ante la CIDH en septiembre de 2023 por Forest Peoples Programme (FPP), del Instituto de Defensa Legal (IDL) y del Due Process of Law Foundation (DPLF) [en adelante, Informe CIDH], Anexo [1], Sección I.1.

<sup>25</sup> Véase, en general, Miguel Valderrama Cevallos, “Conservación sin pueblos indígenas. El caso de los territorios kichwa en el ámbito de Cordillera Escalera y Cordillera Azul en San Martín”, *Forest Peoples Programme* (10 de noviembre de 2022), <https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/Conservation%20Without%20Indigenous%20Peoples%20-%20Spanish%20report.pdf> [en adelante, Cevallos, Conservación sin pueblos indígenas]. Sobre la falta de consulta, véase *ibidem*, pp. 47-48, 50.

<sup>26</sup> Véase Informe CIDH, Anexo [1], Sección I.1. Véase también Cevallos, Conservación sin pueblos indígenas, pp. 47-48.

<sup>27</sup> Los indígenas que en el siglo XIX eran conocidos como chasutas. Parecen ser los mismos que en el siglo XVII eran llamados “cascabosoas”. Si el gentilicio temprano responde probablemente a una denominación castellanizada originalmente dada a este pueblo/linaje por alguno de sus vecinos, el de chasutas responde a la lógica de nombrar a los habitantes de una región por el de su centro poblado misional de referencia. En efecto, en el siglo XVIII Chasuta era uno de los núcleos misionales del Huallaga medio junto con otros como Lamas (Fig. 2), Tabalosos, Shapaja, San José de Sisa y Saposoa. Frederica Barclay, “Cambios y continuidades en el pacto colonial en la Amazonía. El caso de los indios Chasutas del Huallaga Medio a finales del siglo XIX” (2001), <https://journals.openedition.org/bifea/6994?lang=fr>.

contraviniendo la normativa nacional e internacional en la materia<sup>28</sup>.

Desde la creación del Parque, el gobierno peruano ha impuesto un modelo de conservación excluyente que conlleva restricciones en el uso, acceso y control de los territorios ancestrales del pueblo kichwa. Estas restricciones han limitado a los kichwa llevar a cabo prácticas tradicionales de subsistencia de manera plena, como la caza, la pesca, la recolección de frutos y plantas medicinales y la agricultura rotativa dentro del PNCAZ<sup>29</sup>, desconociendo la labor de conservación que durante miles de años han desempeñado como parte de su cosmovisión indígena<sup>30</sup> que han mantenido en pie los bosques y la biodiversidad en el mismo.

Como consecuencia, los kichwa en muchas ocasiones han reportado que debían solicitar permisos para entrar al Parque. En el pasado hubo también algunos casos de familias desplazadas, con sus viviendas, bienes y cultivos destruidos<sup>31</sup>. Miembros de las comunidades kichwas afectadas, además, han sido criminalizados cuando buscan acceder a sus territorios ancestrales<sup>32</sup>. Esto ha (i) generado afectaciones graves para sus medios de vida<sup>33</sup>, (ii) creado conflictos entre comunidades por la imposición de linderos por parte de los administradores del parque<sup>34</sup>, y (iii) interferido con el pleno goce de sus derechos territoriales y culturales y la transmisión de sus conocimientos milenarios a las nuevas generaciones, así como su libre determinación<sup>35</sup>. Los kichwa tampoco han podido participar efectivamente en la gestión del PNCAZ<sup>36</sup>.

#### **4.1.1 Comercialización de bonos de carbono a espaldas del pueblo kichwa sin un marco normativo que regule los actores privados**

Esta situación de vulneración a los derechos al pueblo kichwa se ha visto agravada por la comercialización de créditos de carbono a sus espaldas. En 2008, el PNCAZ inició un proyecto REDD+ y comenzó a vender créditos de carbono a partir del 2014. Las comunidades kichwa cuyos territorios ancestrales se superponen con el Parque no fueron consultadas ni han participado de forma significativa en su diseño e implementación, y menos han sido beneficiadas de los mismos<sup>37</sup>.

Ni CIMA (como administrador del Parque y del Proyecto REDD+), ni las entidades del Estado competentes han socializado el Proyecto REDD+ y la venta de créditos de carbono

---

<sup>28</sup> Cevallos, Conservación sin pueblos indígenas, pp. 60-63, 65. El ejemplo más reciente se da en el contexto del espacio de diálogo y negociación que se abrió con el Estado para abordar las violaciones sistémicas de los derechos del pueblo kichwa en el marco del PNCAZ y el proyecto REDD+ que se detalla más adelante. Véase también, Informe CIDH, Anexo [1], Secciones I.2, III.3.

<sup>29</sup> Cevallos, Conservación sin pueblos indígenas, pp. 14-15, 51-52, 53-54; Informe CIDH, Anexo [1], Sección II.1; Ed Davey, "In Peru, Kichwa tribe wants compensation for carbon credits", *The Associated Press* (22 de diciembre de 2022), <https://apnews.com/article/business-peru-forests-climate-and-environment-2c6cddb1707a12c31c14d9a226699068> [en adelante, Davey, In Peru, Kichwa tribe wants compensation for carbon credits].

<sup>30</sup> Cevallos, Conservación sin pueblos indígenas, pp. 8-12.

<sup>31</sup> Cevallos, "Conservación sin pueblos indígenas", pp. 14-15, 51-52, 60; Davey, "In Peru, Kichwa tribe wants compensation for carbon credits".

<sup>32</sup> Cevallos, "Conservación sin pueblos indígenas", pp. 14-15, 57-58, 59; Davey, "In Peru, Kichwa tribe wants compensation for carbon credits".

<sup>33</sup> Véase Informe CIDH, Anexo [1], Sección II.1.

<sup>34</sup> Véase Informe CIDH, Anexo [1], Sección II.2.

<sup>35</sup> Véase Informe CIDH, Anexo [1], Secciones I.2 y II.1. Véase también Cevallos, "Conservación sin pueblos indígenas", pp. 15, 51-52.

<sup>36</sup> Véase Informe CIDH, Anexo [1], Sección III.1.

<sup>37</sup> Véase Informe CIDH, Anexo [1], Sección IV.1. Véase también Cevallos, "Conservación sin pueblos indígenas", pp. 15-20.

con las comunidades kichwa<sup>38</sup>, ni han aportado información sobre el mismo de manera oportuna, clara, transparente, o accesible<sup>39</sup>. Tampoco han respetado las estructuras de gobierno propio y toma de decisiones del pueblo kichwa como propietarios consuetudinarios del territorio donde se desarrolla el Proyecto.

Solo fue en julio de 2021 que los kichwa se enteraron de una venta de créditos de carbono del PNCAZ a una petrolera (luego confirmada como Total Energies) por 84.7 millones de dólares (la venta más grande en la historia de Perú y entre privados en el mundo en ese momento)<sup>40</sup>. Esto los llevó a solicitar información de las entidades competentes. Ante la negativa de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación del Ministerio del Ambiente, SERNANP y CIMA de brindar información sobre el contrato, las comunidades tuvieron que recurrir al Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, adscrito al Ministerio de Justicia para obtener la información después de que este tribunal les diera la razón<sup>41</sup>.

A raíz de estos pedidos de información, el pueblo kichwa después supo que 30,778,542 créditos de carbono habían sido comercializados entre 2014 y mayo 2022, por alrededor de 30,470,012.70 dólares cancelados a dicha fecha del total de 80,546,251.01 dólares comercializados<sup>42</sup>. A pesar de ello, las comunidades kichwa no han recibido una distribución de los fondos derivados de la venta de los servicios ecosistémicos que brindan sus territorios ancestrales, y la transparencia sobre el destino del dinero es oscura e inexistente<sup>43</sup>, sin una rendición cuentas específica<sup>44</sup>.

---

<sup>38</sup> A pesar de que en una reunión con la comunidad kichwa de Puerto Franco el 3 de noviembre de 2023 representantes de CIMA y SERNANP se comprometieron a realizar talleres de socialización y capacitación sobre la venta de bonos de carbono en el PNCAZ, esto nunca se ha llevado a cabo. Véase Matías Pérez Ojeda del Arco y otros, “Comunidad Kichwa Puerto Franco exige una conservación con pleno respeto de sus derechos”, *Forest Peoples Programme* (17 de noviembre de 2023), <https://www.forestpeoples.org/es/news-article/2021/kichwa-puerto-franco-derechos-conservacion-pncaz>.

<sup>39</sup> Como se detalla a continuación, CIMA y el SERNANP han rehusado compartir información con el pueblo kichwa y cuando fueron obligados a hacerlo por un tribunal de transparencia, fue el equipo técnico que acompaña a las federaciones kichwa en su lucha territorial que tuvo que digerir, interpretar, y desglosar la información de varias fuentes aportada por CIMA de manera opaca para después socializarla de manera accesible con comunidades afectadas. En realidad, este es el deber de las entidades del Estado y de CIMA como administrador del Parque, actividad que debe llevarse a cabo *antes* de implementarse un proyecto en su territorio en aras de obtener su consentimiento libre, previo e informado y como parte de un proceso continuo de rendición de cuentas durante el ciclo del proyecto.

<sup>40</sup> Véase “Ministro Gabriel Quijandría: para impulsar el desarrollo se necesita que el crecimiento económico se desvincule de la degradación ambiental” (9 de julio de 2021), <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/505445-ministro-gabriel-quijandria-para-impulsar-el-desarrollo-se-necesita-que-el-crecimiento-economico-se-desvincule-de-la-degradacion-ambiental>.

<sup>41</sup> Véase Informe CIDH, Anexo [1], Sección IV.3.

<sup>42</sup> Véase Lista de compradores de créditos del PNCAZ brindada por CIMA en respuesta a un pedido de información el 9 de mayo de 2022, Anexo [2]; Detalle de ingresos recibidos por CIMA por la venta de VCU del Proyecto REDD+ PNCAZ al 31 de diciembre de 2021, Anexo [3]. Véase también “La venta más grande de carbono en la historia del Perú no es transparente y se hace a espaldas del pueblo Kichwa”, *Instituto de Defensa Legal* (1 de junio de 2022), <https://www.idl.org.pe/la-venta-mas-grande-de-carbono-en-la-historia-del-peru-no-es-transparente-y-se-hace-a-espaldas-del-pueblo-kichwa/>.

<sup>43</sup> Véase Informe CIDH, Anexo [1], Sección IV.2. Véase también Cevallos, “Conservación sin pueblos indígenas”, pp. 15-20.

<sup>44</sup> Las comunidades desconocían, y en su mayoría aún desconocen, si hay alguna distribución de beneficios de manera directa y transparente por los créditos de carbono que produce el PNCAZ. Lo que se ha hecho desde el PNCAZ son intentos de *intervención comunitaria* de parte de los gestores del Parque, quienes no mencionan la fuente que sostiene financieramente dicha actividad. Algunas de estas supuestas intervenciones comunitarias son la creación de unos banners de buena convivencia con el PNCAZ para ser colocados en el local de asambleas comunitarias; la conformación de algún comité de cacaoeros y su implementación; la entrega de donación de 40 pares de botas para patrullajes de bosques; la asistencia a un taller de fortalecimiento de capacidades y otros. Estas actividades después sirven para que los administradores del Parque mantengan que respetan los derechos de pueblos indígenas en el PNCAZ y en el marco del Proyecto REDD+ a pesar de no cumplir con los estándares aplicables en la materia.

Fue a través de otro pedido de información que el pueblo kichwa se enteró que recién en acta del Comité de Gestión PNCAZ del 12 de agosto de 2022 se abordó entre la Comisión Ejecutiva la “Socialización del proyecto REDD+”<sup>45</sup> –es decir 14 años después de haberse iniciado el Proyecto, y seguro a raíz de todas las quejas y pronunciamientos del pueblo kichwa– en alguna socialización parcial y de manera virtual, no en las comunidades.

Las comunidades kichwa tampoco han tenido espacio en la toma de decisiones ni recibieron información sobre los acuerdos celebrados entre las empresas que han comprado créditos de carbono del Parque (incluidas Shell, Total Energies, BHP, Delta Airlines, Bank of America, entre otros)<sup>46</sup>.

Un ejemplo de los contratos de venta celebrados a espaldas del pueblo kichwa, es el de CIMA y Total Nature Based Solutions SAS (TNBS), parte del grupo corporativo Total Energies, donde les preocupa: (i) que la ejecución del contrato depende del cumplimiento por parte de los gestores del parque de varios estándares de protección internacionales en materia de pueblos indígenas, los cuales no se están cumpliendo, (ii) CIMA se compromete a no causar impactos adversos sobre los derechos humanos y a mitigar, abordar y remediar cualquier posible impacto de este tipo, punto cuestionado por las comunidades kichwa, y (iii) se excluye a los kichwa de las estructuras de transparencia, distribución de beneficios y toma de decisiones establecidas entre CIMA y Total<sup>47</sup>.

Otro punto cuestionable en la comercialización de créditos de carbono del Parque es el rol oscuro de intermediarios como Athelia y Ecosphere en la lista de sus compradores que fue obtenida por el pueblo kichwa, y/o como Stand for Trees, que ocultan y camuflan a los compradores finales con poca transparencia<sup>48</sup>. Esto también complica la labor de transparentar la dimensión real de fondos recaudados ya que muchas veces los bonos vendidos por CIMA son re-vendidos a otros actores de mercado.

Aunque las federaciones representativas kichwa se han puesto en contacto con Total para ponerles en conocimiento de la situación en el terreno (que claramente vulnera varias disposiciones del contrato), la empresa no ha tomado medidas adecuadas para abordar el tema o asegurar que CIMA (como entidad implementadora del Proyecto) respete sus derechos territoriales y obtenga su consentimiento libre, previo e informado tal y como lo exigen las disposiciones expresas del contrato<sup>49</sup>, ni tampoco ha respondido de manera

---

<sup>45</sup> Carta del SERNANP N° 028 - 2023-SERNANP-AIP del 25 de enero del 2023.

<sup>46</sup> Véase Lista de compradores de créditos del PNCAZ brindada por CIMA en respuesta a un pedido de información el 9 de mayo de 2022, Anexo [2].

<sup>47</sup> Ibidem. Véase también Contrato para la compra de reducción de emisiones [*Emissions Reduction Purchase Agreement*] entre CIMA Cordillera Azul y Total Nature Based Solutions SAS, 3 de marzo de 2021 [en adelante Contrato CIMA-TNBS], Cláusulas 7.1, (h)-(i), disponible en: [https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/Anexo%201-%20Contrato%20entre%20CIMA%20y%20TNBS\\_0.pdf](https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/Anexo%201-%20Contrato%20entre%20CIMA%20y%20TNBS_0.pdf)

<sup>48</sup> Véase Detalle de ingresos recibidos por CIMA por la venta de VCU del Proyecto REDD+ PNCAZ al 31 de diciembre de 2021, Anexo [3].

<sup>49</sup> Carta de FEPIKBHSAM, FEPIKECHA y CEPKA a Total Nature Based Solutions, 13 de octubre de 2022, <https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/Kichwa%20Total%20carta%20preocupaciones.%2013-10-2022.pdf>; Carta de FEPIKBHSAM, FEPIKECHA y CEPKA a Total Nature Based Solutions, 14 de junio de 2023, <https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/Kichwa%20Total%20da%20carta%20preocupaciones%20violaciones%20ddhh%20PNCAZ.%2014-06-2023.pdf>; Forest Peoples Programme, “Nota de prensa: Petrolera Total Energies aún por responder a organizaciones kichwa de San Martín ante violaciones a sus derechos humanos y territoriales por créditos de carbono de Cordillera Azul” (13 de junio de 2023), <https://www.forestpeoples.org/es/2023/total-energies-kichwa-de-san-martin-violaciones-derechos-humanos-territoriales-cordillera-azul>; “Perú: Organizaciones Kichwa alegan que TotalEnergies está contribuyendo a la violación de los derechos de pueblos indígenas” (24 de julio de 2023), <https://www.business->

clara a las exhortaciones del pueblo kichwa.

Desde el nivel del Estado peruano, es inaceptable que millones de dólares hayan entrado por el Proyecto REDD+ del PNCAZ sin que a la fecha exista un sistema oficial de conteo de carbono ni una lista “oficial” de compradores por proyectos en el país. En concreto, que ni la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación del Ministerio del Ambiente (MINAM), el Gobierno Regional de San Martín (GORESAM) y los gobiernos locales, tengan conocimiento de qué viene desarrollando el Proyecto REDD+ en su jurisdicción. Lamentablemente, el Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI) que propone el Ministerio de Ambiente sigue sin ser aprobado, dejando serias dudas en quién fiscaliza la expansión de los mercados de carbono que afectan los territorios y derechos de los pueblos indígenas en el país. Esta omisión perjudica a los pueblos indígenas en cuyos territorios se desarrollan estos proyectos sin transparencia, rendición de cuentas o claridad en sus derechos territoriales.

A toda luz, la gobernanza del Proyecto REDD+ es cuestionable. Cimentándose en una estructura de despojo territorial, éste ha operado por más de una década sin transparencia, sin participación plena y efectiva, sin rendición de cuentas, sin un mecanismo oficial de atención de quejas (el Módulo de Atención Ciudadana para REDD+, conocido como MAC REDD+, recién fue aprobado a fines del 2023 por parte del Ministerio de Ambiente), y con un cuestionable rol de los organismos de certificación de créditos de carbono como Verra y su sistema de *Verified Carbon Standard*.

El mejor ejemplo de la pasividad de Verra en el monitoreo de los créditos que comercializa el Parque se ve reflejado en la respuesta de Total Energies al pueblo kichwa, donde se menciona que Verra ha recogido apreciaciones locales, pero nunca se menciona a los kichwas, recordando que son alrededor de 530 centros poblados, caseríos y comunidades indígenas en el ámbito del Parque<sup>50</sup>. En este contexto, las federaciones kichwas mantienen que sus bases no han sido monitoreadas por Verra ni que esta institución se ha comunicado con ellas a raíz de las serias alegaciones frente al proyecto REDD+ hechas públicas en años recientes.

También es cuestionable el papel que cooperantes internacionales (como USAID), fundaciones (como Moore, MacArthur), y ONGs de Conservación (como WWF) han jugado a la hora de aportar financiamiento crítico al PNCAZ y al Proyecto REDD+ sin tomar en cuenta las graves vulneraciones que éstos han supuesto para los derechos del pueblo kichwa<sup>51</sup>. Más allá de la obligación que todas estas entidades tienen de respetar los derechos humanos del pueblo kichwa, muchas de estas organizaciones además tienen salvaguardias y políticas de derechos humanos internas según las cuales deben velar por los derechos de pueblos indígenas en el marco de los proyectos que financian y desarrollan. Lamentablemente, lo que dice el papel dista mucho de la realidad: muchas de estas organizaciones siguen financiando proyectos de conservación excluyente en territorios indígenas que vulneran sus derechos territoriales y se llevan a cabo sin su

---

[humanrights.org/es/últimas-noticias/perú-organizaciones-kichwa-alegan-que-total-energies-está-contribuyendo-a-la-violación-de-los-derechos-de-los-pueblos-indígenas/](https://humanrights.org/es/últimas-noticias/perú-organizaciones-kichwa-alegan-que-total-energies-está-contribuyendo-a-la-violación-de-los-derechos-de-los-pueblos-indígenas/).

<sup>50</sup> También se podría cuestionar hasta qué punto Verra ha implementado el “Plan de Comunicación y Sensibilización Proyecto REDD para el Parque Nacional Cordillera Azul”, disponible en su página web (actualizado a 2018). Sorprende que considera a las comunidades como “vecinas” a pesar de que en el caso de los kichwa éstos sean los propietarios consuetudinarios del territorio donde se lleva a cabo el Proyecto REDD+. En este sentido, si Verra hiciera una investigación de campo diligente, se daría cuenta de las brechas existentes entre la información aportada por CIMA y la realidad sobre el terreno. Ver Plan de Comunicación y Sensibilización Proyecto REDD para el Parque Nacional Cordillera Azul (actualizado a 2018), Anexo [4].

<sup>51</sup> Véase CIMA, “Propuesta Plan de Trabajo Quinquenal del Contrato de Administración en el Parque Nacional Cordillera Azul (PNCAZ)” (11 de marzo de 2019), pp. 18-20, Anexo [5].

consentimiento previo, libre e informado<sup>52</sup>.

#### 4.1.2 Acciones de litigio e incidencia por las federaciones kichwa exigiendo el respeto de sus derechos territoriales

Las comunidades kichwa y sus federaciones representativas (el Consejo Étnico de los Pueblos kichwa de la Amazonía (CEPKA), la Federación de Pueblos Indígenas Kechwa Chazuta Amazonía (FEPIKECHA) y la Federación de Pueblos Indígenas Kechwas del Bajo Huallaga San Martín (FEPIKBHSAM), bases de la Coordinadora de Desarrollo y Defensa de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín (CODEPISAM), solicitantes de la audiencia, han emprendido varias acciones de incidencia y litigio para que el Estado peruano cumpla con su obligación de reconocer sus territorios ancestrales en el marco del proyecto de conservación excluyente que se está llevando a cabo en su territorio.

En 2020, la comunidad Puerto Franco y CEPKA presentaron una demanda para obtener, entre otras cosas, la titulación de sus territorios dentro del PNCAZ y la distribución de beneficios<sup>53</sup>. En una sentencia histórica, el 13 de abril de 2023, el tribunal de primera instancia falló a su favor<sup>54</sup>. Representa la primera vez que un tribunal peruano reconoce los derechos territoriales de un pueblo indígena cuyo territorio se superpone con un área natural protegida, ordenando entre otras cosas que se restituya el territorio de la comunidad, se realice la consulta previa en relación con la creación del Parque, y se distribuyan los beneficios generados por el proyecto REDD+ que se lleva a cabo en su territorio<sup>55</sup>.

Lamentablemente, la sentencia fue anulada de manera irregular por cuestiones de forma sospechosas<sup>56</sup>, retrotrayendo el proceso para que se tenga que re-litigar el caso ante la primera instancia. Esta lamentable situación, refleja las dificultades que muchos pueblos indígenas enfrentan para acceder a la justicia cuando sus derechos son vulnerados por proyectos de conservación y/o de compensaciones de carbono.

En 2022, después de una fuerte incidencia por parte de las federaciones kichwa, se

---

<sup>52</sup> Ver, por ejemplo, Mark Dowie, *Conservation Refugees* (Massachusetts Institute of Technology 2009); John Mbaria & Mordecai Ogada, *The Big Conservation Lie* (Lens&Pen Publishing LLC, 2016); Wilfried Huisman, *Panda Leaks: The Dark Side of the WWF* (Nordbook UG, 2014); BuzzFeed News, "WWF's Secret War", <https://www.buzzfeednews.com/collection/wwfsecretwar>; Colin Luoma, "Fortress Conservation and International Accountability for Human Rights Violations against Batwa in Kahuzi-Biega National Park", *Minority Rights Group* (April 2022), <https://minorityrights.org/app/uploads/2024/01/mrg-rep-pnkb2-en.pdf>.

<sup>53</sup> Forest Peoples Programme, "La comunidad kichwa de Puerto Franco exige justicia frente a la conservación excluyente y la violación de sus derechos territoriales" (24 de marzo de 2023), <https://www.forestpeoples.org/es/2023/la-comunidad-kichwa-de-puerto-franco-justicia-conservación-derechos>.

<sup>54</sup> Véase Informe CIDH, Anexo [1], pp. 34-37.

<sup>55</sup> Forest Peoples Programme, "Sentencia histórica para la comunidad kichwa Puerto Franco defiende los derechos indígenas frente la conservación excluyente del Parque Nacional Cordillera Azul", (24 de abril de 2023), <https://www.forestpeoples.org/es/2023/sentencia-histórica-comunidad-kichwa-defiende-los%20derechos-indígenas>.

<sup>56</sup> Semanas después de que se dictara una sentencia a favor de la comunidad de Puerto Franco, CIMA pese a haber participado en audiencias solicitando su inclusión y participación en el proceso, cuestionó luego su inclusión en el caso como tercero con interés legítimo, por lo que en una inesperada e irregular decisión la Sala anuló todo el proceso hasta el desarrollo de la audiencia donde la juez dispuso la inclusión de CIMA, pese a que la sentencia había sido notificada días previos, y en un incidente sobre el cuál no podría haber afectación al proceso principal. Esta decisión marca una clara irregularidad que afecta el debido proceso y los derechos de la comunidad Kichwa de Puerto Franco y del CEPKA, por lo que se presentó una queja ante el órgano de control de la Corte Superior de San Martín a fin de que se investigue esta grave y misteriosa nulidad. *Ibidem*. Véase también Ed Davey, "Indígenas peruanos ganan reclamo de tierras ancestrales, pero luego lo pierden", *The Associated Press* (14 de junio de 2023), <https://apnews.com/climate-and-environment/general-news-fbf082f985030f1b0436ac2e863c4ae>.

concertó una Mesa Técnica de alto nivel con el Estado peruano para abordar el conflicto territorial de las comunidades kichwa con el PNCAZ y el pliego de demandas de las comunidades afectadas por el Parque<sup>57</sup>.

Lamentablemente, en enero de 2023, la Mesa Técnica se rompió<sup>58</sup> porque SERNANP y CIMA se negaron a abordar la demarcación territorial del pueblo kichwa dentro del PNCAZ (posición contraria a los derechos de las comunidades kichwa bajo el marco normativo nacional e internacional, incluida la Resolución Ministerial 136-2022-MIDAGRI, que permite la demarcación de territorios indígenas dentro de áreas naturales protegidas en Perú<sup>59</sup>). Tampoco estaban dispuestos a respetar el pedido explícito de las comunidades kichwa de detener temporalmente la entrada de sus equipos a las comunidades hasta que no se evidenciara avances concretos y de buena fe en la demarcación de territorios en el Parque.

Por el contrario, siguieron entrando a las comunidades kichwa sin obtener su consentimiento y sin notificar a sus federaciones representativas, buscando entablar diálogo con integrantes de comunidades nativas por fuera de las mesas de diálogo que habían sido establecidas. Esta situación fue denunciada por el movimiento indígena de San Martín como una estrategia de “divide y vencerás” que serviría para lavar la imagen de los administradores del Parque y del Proyecto REDD+ que lo financia<sup>60</sup>.

No obstante, en agosto de 2023 ante incidencia kichwa se retomó el diálogo y en una reunión que se realizó el 4 de septiembre, SERNANP y CIMA acordaron implementar un proyecto piloto para la demarcación de tres comunidades kichwa dentro del Parque<sup>61</sup>. Sin embargo, en la siguiente reunión del 18 de septiembre del 2023, el SERNANP y el CIMA retrocedieron con los acuerdos históricos logrados, volviendo a negarse a avanzar con la demarcación territorial de sus comunidades. En vista de ello, el diálogo en la Mesa Técnica se volvió a romper y los kichwa emitieron un pronunciamiento, nuevamente denunciando esta violación de derechos que se suma a la larga lista del PNCAZ<sup>62</sup>.

Para los kichwa, sin abordar la demarcación de sus territorios al interior del PNCAZ no es

---

<sup>57</sup> Véase Forest Peoples Programme, “Organizaciones kichwa demandan un nuevo contrato social frente a la exclusión del Parque Nacional Cordillera Azul” (3 de septiembre de 2022), <https://www.forestpeoples.org/es/organizaciones-kichwa-demandan-nuevo-contrato-social-Cordillera-Azul>; Véase Forest Peoples Programme, “El pueblo kichwa continúa empujando la lucha por un nuevo contrato social del Parque Nacional Cordillera Azul” (10 de octubre de 2022), <https://www.forestpeoples.org/es/news/2022/kichwa-people-demand-new-social-contract-pncaz-peru>; Ministerio de Cultura, “Parque Nacional Cordillera Azul: Conformarán Mesa Técnica para garantizar participación de comunidades en gestión área natural protegida” (9 de octubre de 2022), <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/658646-parque-nacional-cordillera-azul-conformaran-mesa-tecnica-para-garantizar-participacion-de-comunidades-en-gestion-de-area-natural-protegida>.

<sup>58</sup> Véase Forest Peoples Programme, “Organizaciones Kichwas de San Martín, Perú lamentan ruptura de diálogo con autoridades del Parque Nacional Cordillera Azul, violaciones de derechos territoriales continúan” (18 de enero de 2023), <https://www.forestpeoples.org/es/2023/organizaciones-Kichwas-San-Martin-lamentan-ruptura-dialogo-Cordillera-Azul>.

<sup>59</sup> Resolución Ministerial N° 0136-2022-MIDAGRI del 7 de abril de 2022, <https://www.gob.pe/institucion/midagri/normas-legales/2899648-0136-2022-midagri>. Ver también Informe CIDH, Anexo [1], pp. 8-9.

<sup>60</sup> “Organizaciones Kichwas de San Martín, Perú, lamentan ruptura de diálogo con autoridades del Parque Nacional Cordillera Azul, violaciones de derechos territoriales continúan”, *Forest Peoples Programme* (18 de enero de 2023), <https://www.forestpeoples.org/es/2023/organizaciones-Kichwas-San-Martin-lamentan-ruptura-dialogo-Cordillera-Azul>.

<sup>61</sup> Véase Forest Peoples Programme, “El pueblo kichwa avanza hacia el reconocimiento de sus derechos al territorio ancestral superpuesto por el Parque Nacional Cordillera Azul” (5 de septiembre de 2023), <https://www.forestpeoples.org/es/2023/El-pueblo-kichwa-reconocimiento-de-sus-derechos-al-territorio-ancestral-Parque-Nacional-Cordillera-Azul>.

<sup>62</sup> Véase Forest Peoples Programme, “Kichwa statement: Once again, SERNANP deny Kichwa land rights in the Cordillera Azul National Park” (28 de septiembre de 2023), <https://www.forestpeoples.org/es/node/51056>.

posible hablar de participación plena y efectiva, y menos de distribución de beneficios. ¿Cómo se puede calcular la contribución justa que se debe a comunidades por la venta de bonos de carbono en su territorio, sin saber el número de hectáreas del territorio ancestral de cada comunidad dentro del Parque?

En vista de esta situación, los representantes de las comunidades base de las federaciones indígenas de San Martín se reunieron en Shilcayo el 26 y el 27 de enero de 2024 para evaluar los pasos a seguir ante la mala fe e intransigencia de Estado. Esto llevó a la adopción de la Declaración de Shilcayo, donde las comunidades reafirmaron su determinación en seguir avanzando en la recuperación de su territorio ancestral<sup>63</sup>.

Los kichwa también han puesto su situación en conocimiento del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas (CERD), que se pronunció en una comunicación al Estado peruano el 28 de abril de 2023 expresando su preocupación por las violaciones de derechos humanos que el PNCAZ y el proyecto REDD+ han ocasionado<sup>64</sup>. El CERD se volvió a dirigir al Estado peruano en 8 de diciembre de 2023, reiterando las recomendaciones para que el Estado cumpla con los derechos territoriales del pueblo kichwa y lamentando que la respuesta del Estado peruano carecía de información específica o confusa sobre cómo se llevaron a cabo procesos de consulta con los propios pueblos indígenas afectados por la creación del PNCAZ, ni sobre la participación efectiva de los mismos en la gestión e implementación del Proyecto REDD+<sup>65</sup>.

El 8 de septiembre de 2023, las federaciones kichwa, junto con sus aliados, FPP, IDL y DPLF, enviaron un informe sobre la situación a la CIDH<sup>66</sup>.

#### **4.1.3 Falta de integridad socioambiental de los procesos de certificación de proyectos de conservación y de compensaciones de carbono**

A pesar de las graves vulneraciones de los derechos del pueblo kichwa, desde el 2018, el PNCAZ forma parte de la Lista Verde de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Esta figura reconoce la “buena gobernanza” de las áreas naturales protegidas que, entre otras cosas, supuestamente logran transparencia y rendición de cuentas, garantizan la legitimidad y voz y entienden el contexto social y económico en el que operan. Este claramente no es el caso del PNCAZ para las comunidades kichwa. Por ello, el 29 de junio de 2021 las federaciones kichwa presentaron una queja ante la UICN pidiendo que se retire de la Lista Verde<sup>67</sup>.

A más de dos años, y a pesar de haber mantenido varias reuniones con las federaciones, la UICN sigue manteniendo al PNCAZ en su Lista Verde y sin una decisión final en el caso<sup>68</sup>. Cabe resaltar que la UICN también ha comprado créditos de carbono del parque,

---

<sup>63</sup> Forest Peoples Programme, “La Declaración de Shilcayo: Autonomía kichwa para enfrentar la conservación excluyente” (31 de enero de 2024), <https://www.forestpeoples.org/es/La-Declaración-de-Shilcayo>.

<sup>64</sup> Véase Carta del CERD al Estado Peruano del 28 de abril de 2023, Anexo [6]. Para más información, revisar: <https://www.forestpeoples.org/es/news/2023/Peru-un-cerd-questions-state-indigenous-rights-pncaz-redd>.

<sup>65</sup> Véase Carta del CERD al Estado Peruano del 8 de diciembre de 2023, Anexo [7]. Para más información, revisar: <https://www.forestpeoples.org/es/onu-recomendación-estado-peruano-protector-derechos-territoriales-pncaz>.

<sup>66</sup> Véase, Informe CIDH, Anexo [1].

<sup>67</sup> Alerta a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza sobre vulneraciones del Parque Nacional Cordillera Azul a los derechos del pueblo Kichwa en Perú, 19 de junio de 2021, disponible en: <https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/Alerta%20Lista%20Verde%20sobre%20PNCAZ%2029-06-2021.%20Versión%20final.pdf>.

<sup>68</sup> Véase Forest Peoples Programme, “No son solo preocupaciones, son violaciones a nuestros derechos’: Dirigentes Kichwa vuelven a exigir el retiro del Parque Nacional Cordillera Azul de la Lista Verde de la IUCN”

y que la permanencia del PNCAZ en la Lista Verde es uno de los requisitos estipulados en el contrato de venta de créditos de carbono entre Total y CIMA<sup>69</sup>.

La integridad ambiental del proyecto REDD+ que se está llevando a cabo en el PNCAZ también ha sido fuertemente cuestionada. Los estudios que han sido realizados por expertos para contrastar la información proporcionada por CIMA han concluido que los criterios base han sobreestimado significativamente las supuestas reducciones en emisiones que ostenta el proyecto<sup>70</sup>. Esto refleja un problema recurrente en el sector, donde la venta de créditos fantasma o sobreestimados ante la falta de metodologías de certificación y fiscalización científicamente rigurosos genera serias dudas sobre su efectividad a la hora de combatir el cambio climático<sup>71</sup>.

#### **4.2 Colombia: afectaciones de proyectos REDD+ a los sistemas de gobierno y a la integridad de los territorios indígenas en la Amazonía colombiana**

Desde su llegada a Colombia, el mecanismo REDD+ ha traído diversos impactos sobre los territorios y los sistemas de gobierno y conocimiento indígenas. Se trata de una serie de afectaciones que se suman a la discriminación histórica de los pueblos indígenas, las dificultades que han enfrentado para el ejercicio pleno de sus derechos y el déficit de protección por parte del Estado<sup>72</sup>.

En esta sección se explica por qué, en el núcleo de la concepción de REDD+ como mecanismo del mercado de carbono, los pueblos indígenas han sido víctimas de graves afectaciones a sus sistemas de conocimiento, a la integridad de sus territorios y al desconocimiento de su gobierno propio. Para ello, se destacan elementos del caso del territorio indígena del Pirá Paraná, en Vaupés, primer caso de un proyecto REDD+ en

---

(27 de julio de 2022), <https://www.forestpeoples.org/es/press-release/07-2022/no-preocupaciones-sino-violaciones-derechos-iucn-pncaz-cima>; Forest Peoples Programme, “Kichwas y UICN dialogan sobre demandas históricas frente al Parque Nacional Cordillera Azul con miras a una conservación con respeto a los derechos humanos” (24 de febrero de 2023), <http://www.forestpeoples.org/es/2023/kichwas-uicn-dialogan-demandas-historicas-cordillera-azul>;

<sup>69</sup> Contrato CIMA-TNBS, cláusula 7.1(n).

<sup>70</sup> Simon Counsell & Jutta Kill, “How Shell is Using Nature-Based Solutions to Continue Its Fossil Fuel Agenda”, *Milieudefensie* (13 de octubre de 2022), pp. 34-47, <https://en.milieudefensie.nl/news/2486-f19b4682dbb1aaeeb1bff8680f75c70b-2.pdf>; Ed Davey, “‘Gone wrong’: Doubts on carbon-credit program in Peru forest”, *The Associated Press* (10 de marzo de 2023), <https://apnews.com/article/peru-cordillera-azul-carbon-credits-deforestation-d02b39c4f90896c29319f31afef11b2d>; Chris Lang, “Cordillera Azul National Park REDD project in Peru: Fake additionality, fake baseline, fake leakage, and failure to recognise the rights of Indigenous Peoples”, *REDD-Monitor* (31 de marzo de 2023), <https://reddmonitor.substack.com/p/cordillera-azul-national-park-redd>.

<sup>71</sup> Haya, B. K. y otros, “Quality assessment of REDD+ carbon credit projects”, *Berkeley Carbon Trading Project* (2023), <https://gspp.berkeley.edu/research-and-impact/centers/cepp/projects/berkeley-carbon-trading-project/REDD+>; Patrick Greenfield, “Revealed: more than 90% of rainforest carbon offsets by biggest certifier are worthless, análisis show” *The Guardian* (18 January 2023), <https://www.theguardian.com/environment/2023/jan/18/revealed-forest-carbon-offsets-biggest-provider-worthless-verra-aoe>; Nina Lakhani, “Revealed: top carbon offset projects may not cut planet-heating emissions”, *The Guardian* (19 September 2023), <https://www.theguardian.com/environment/2023/sep/19/do-carbon-credit-reduce-emissions-greenhouse-gases>; Jones, J. P. & Lewis, S. L. (2023). Forest carbon offsets are failing. *Science*, 381(6660), 830–831. <https://doi.org/10.1126/science.adj6951>; West, T. A., Wunder, S., Sills, E. O., Börner, J., Rifai, S. W., Neidermeier, A. N., Frey, G. P. & Kontoleon, A. (2023). Action needed to make carbon offsets from forest conservation work for climate change mitigation. *Science*, 381(6660), 873–877. <https://doi.org/10.1126/science.ade3535>; Chris Lang, “Phantom carbon credits from Bosques Amazónicos’ REDD project in Brazil nut concessions, Peru”, *REDD-Monitor* (16 January 2024), <https://reddmonitor.substack.com/p/phantom-carbon-credits-from-bosques>.

<sup>72</sup> Para más información sobre el contexto del boom de bonos en la Amazonía colombiana, las afectaciones que estos proyectos y programas generan para los derechos de los pueblos indígenas y el vacío en el marco normativo colombiano, véase Tom Griffiths “Mercados de carbono y derechos de los pueblos indígenas en la Amazonía colombiana”, *Forest Peoples Programme* (28 de febrero de 2024), Anexo 8.

llegar a la Corte Constitucional de Colombia.

#### **4.2.1 El modelo de REDD+ desconoce el lugar de los pueblos indígenas y sus gobiernos en la lucha contra el cambio climático**

Como mecanismo de pago por resultados ambientales, REDD+ se presenta como una estrategia para la mitigación del cambio climático a través de la financiación de proyectos de conservación locales por Estados o empresas privadas interesadas u obligadas en compensar sus emisiones de gases de efecto invernadero.

Bajo este marco, el problema principal de REDD+ es que el modelo en general y los proyectos en particular *desconocen el rol fundamental que cumplen los pueblos indígenas en la protección de la vida en el planeta*. Estos son excluidos de las discusiones globales sobre las soluciones efectivas frente al cambio climático y son relegados al lugar de objeto de políticas formuladas por fuera de sus territorios de acuerdo con concepciones sobre el desarrollo ajenas a sus aspiraciones sobre cómo vivir. En el modelo de REDD+, el diseño de los proyectos, así como las decisiones y el manejo sobre los territorios donde tienen lugar, les corresponde a actores externos al territorio, y no a los pueblos y comunidades indígenas que tradicionalmente los han habitado y gobernado a partir de sus sistemas de conocimiento.

Para los pueblos indígenas el territorio y sus sistemas de conocimiento tienen un vínculo inseparable. Esta íntima relación ha demostrado ser efectiva para el cuidado de la vida y la lucha contra el cambio climático. En los últimos 38 años los territorios indígenas de la Amazonia colombiana perdieron apenas el 0,7% de la cobertura forestal<sup>73</sup>. De igual forma, en los departamentos amazónicos de Amazonas, Guainía y Vaupés, cerca del 98% de los bosques se encuentran en pie<sup>74</sup>. Esto indica que la deforestación es casi nula, en contraposición con otras áreas donde persisten actividades económicas basadas en la extracción y en la expansión de la frontera agrícola. Esta información permite concluir; de una parte, que el ejercicio del gobierno de los pueblos indígenas sobre sus territorios ha hecho que estos sean los lugares mejor conservados de toda la Amazonía. Y, de otra, que estos proyectos no necesariamente se están implementando en los territorios más afectados por el cambio climático.

A los ojos de las empresas desarrolladoras, los organismos de validación y verificación y los estándares de certificación privados de proyectos REDD+, los territorios indígenas no tienen un valor en sí mismos, sino únicamente en la medida en que puedan incorporarse dentro del mercado de los créditos de carbono. Para este modelo, la relación entre los pueblos y sus territorios, marcada por las resonancias entre naturaleza y cultura, parece no importar: solo se valora aquello que pueda ser insertado en las lógicas de acumulación de valor económico.

Al reducir la Amazonía a su valor de mercado, se desconocen las formas de vida y los sistemas de conocimiento de los pueblos indígenas para el manejo y conservación de sus territorios. Este tipo de mecanismos ha ubicado a los pueblos indígenas en un papel secundario como objeto de políticas o proyectos que se construyen desde perspectivas extrañas y a veces contrarias a sus concepciones del mundo y al ejercicio de gobierno propio que realizan en sus territorios. La prioridad ha sido hacer negocios, pero no replantear el lugar o el estatus como agentes políticos de los pueblos indígenas en las

---

<sup>73</sup> Cabe señalar que cerca del 44% del territorio colombiano es amazónico. De este, el 53% lo constituyen territorios indígenas legalmente constituidos que comprenden aproximadamente 26,5 millones de hectáreas.

<sup>74</sup> MapBiomass & RAISG. (2023). Proyecto MapBiomass Amazonía. Colección 5.

Disponible en: <https://amazonia.mapbiomas.org/#>

decisiones globales sobre el cambio climático.

#### **4.2.2 Ausencia de una reglamentación de REDD+ que garantice la protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas**

La situación descrita anteriormente tiene lugar bajo un déficit de regulación por parte del Estado colombiano. Hoy en día REDD+ funciona principalmente como un asunto entre privados, situación que desconoce el carácter público del tema, vinculado a la protección del ambiente sano, de la diversidad cultural y del ejercicio de gobierno de los pueblos indígenas como autoridades públicas de carácter especial. El modelo actual funciona mediante la autorregulación de los actores que participan en él y que están interesados en los rendimientos económicos que se puedan generar con la venta de créditos de carbono, como los desarrolladores, los organismos validadores y verificadores, los certificadores y los comercializadores.

A pesar de que REDD+ fue incorporado en el 2015 al marco jurídico colombiano (mediante el artículo 175 de la ley 1753 del mismo año), al día de hoy, casi 10 años después, no existe todavía un sistema integral de normas jurídicas e instituciones que reglamenten en su integralidad los proyectos y su procedimiento. No existen reglas claras sobre cómo aplicar y verificar en los casos concretos las Salvaguardas sociales y ambientales acordadas en el marco de la conferencia de las partes (COP) de la CMNUCC de 2010. Tampoco hay normas sobre las consecuencias y responsabilidades frente a proyectos que desconocen dichas salvaguardas y/o que vulneran derechos de los pueblos indígenas, ni mecanismos efectivos para reparar a las comunidades que han sido afectadas por estos proyectos.

Este escenario de incertidumbre jurídica es un factor para la proliferación de proyectos REDD+ en los territorios indígenas que vulneran a quienes mejor saben gobernarlos y protegerlos. Estos elementos alertan sobre la posibilidad de que el Estado colombiano esté incumpliendo su deber de respetar, proteger y garantizar los derechos de los pueblos indígenas dentro del sistema internacional e interamericano de derechos humanos.

#### **4.2.3 El caso del territorio indígena del Pirá Paraná contra Masbosques y otros**

Los problemas expuestos sobre la implementación de REDD+ se observan en el caso del territorio indígena del Pirá Paraná, un territorio que se encuentra actualmente en el proceso de consolidación como entidad territorial en el marco de la Constitución de 1991 y el Decreto Ley 632 de 2018<sup>75</sup>.

El territorio indígena se ha visto afectado por la formulación, el desarrollo y la comercialización por parte de la Corporación para el Manejo Sostenible de los Bosques (Masbosques), y otros, de un proyecto que no fue autorizado por el gobierno indígena y que contiene compromisos contrarios a la soberanía alimentaria y al sistema de conocimiento del territorio que atentan contra su pervivencia física y cultural de sus

---

<sup>75</sup> De acuerdo con la Constitución colombiana la estructura político administrativa del Estado se organiza en entidades territoriales, entre las cuales se encuentran territorios indígenas, departamentos, municipios y distritos. Para formalizar esto, se estableció que el Congreso conformaría las entidades territoriales indígenas con una Ley orgánica de ordenamiento territorial y que, mientras esto ocurre, de manera transitoria el Gobierno Nacional expediría reglas para su puesta en funcionamiento, algo que ocurrió décadas después con el Decreto Ley 632 de 2018 para las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Sin embargo, más de 30 años después de la Constitución de 1991, el Estado aún no ha tomado las acciones legales y administrativas necesarias para que los territorios indígenas sean formalmente entidades territoriales. Frente a este incumplimiento, en la sentencia C-054 de 2023, la Corte Constitucional señaló que existe una mora estructural en la formalización de las Entidades Territoriales Indígenas.

pueblos.

El Pirá Paraná está ubicado en el departamento del Vaupés, una de las regiones mejor conservadas de la Amazonía colombiana. Es habitado y gobernado por pueblos indígenas portadores del sistema de conocimiento de los Jaguares del Yuruparí, reconocido por la UNESCO como patrimonio inmaterial de la humanidad. En este sistema de gobernanza, el Consejo Indígena es el máximo órgano para la toma de decisiones. Está compuesto por las autoridades tradicionales de cada uno de los seis pueblos indígenas del territorio y por los capitanes elegidos para representar ante el Consejo Indígena a las diecisiete comunidades del territorio. Las decisiones se toman por consenso y de acuerdo con las orientaciones espirituales de los tradicionales.

En el año 2019, el Consejo Indígena del Pirá Paraná tomó la decisión autónoma de estructurar una estrategia de sostenibilidad financiera diversificada para fortalecer la puesta en funcionamiento de su territorio como entidad territorial. Esta estrategia incluye un proyecto REDD+ sin desarrolladores intermediarios, formulado *por el territorio y para el territorio*. Se trata de un ejercicio novedoso que, a través de los recursos provenientes de REDD+, busca fortalecer la apuesta política de gobernar su territorio y hacer realidad la Constitución política de Colombia y el Decreto Ley 632 de 2018. Estas normas, únicas en el mundo, establecen que los territorios indígenas hacen parte de la estructura del Estado como entidades territoriales y que tienen derecho a ser gobernados por sus propios Consejos Indígenas. Según estos antecedentes, entonces, el proyecto REDD+ del Pirá sería una experiencia innovadora que parte de la autonomía en la formulación, implementación y distribución de los beneficios del proyecto por parte de los indígenas, sus únicos titulares.

En contravía de esta decisión, la entidad privada Masbosques desarrolló el proyecto REDD+ “Baka Rokarire ~ia tir+~dito” sobre el territorio del Pirá Paraná, pero sin la aprobación de su órgano de gobierno, el Consejo Indígena. A través de un contrato privado de mandato, firmado con una persona indígena que no representaba legalmente el territorio ni tenía capacidad jurídica para comprometerlo, el 22 de diciembre de 2021 la empresa formuló y registró el proyecto con el apoyo de la empresa Soluciones Proambiente S.A.S. Este fue posteriormente validado y verificado por la compañía extranjera Ruby Canyon Environmental el 10 de febrero de 2022 y, finalmente certificado y emitido el crédito de carbono un día después, el 11 de febrero, por la empresa Cercarbono. Finalmente, el crédito de carbono se emitió a nombre de Masbosques, no del territorio indígena, y fue vendido primero a la firma Latin Checkout, que posteriormente lo vendió a la aerolínea internacional Delta Airlines.

Además del desconocimiento de las estructuras de gobierno indígena, el proyecto entiende que las prácticas de soberanía alimentaria son causantes de deforestación y, en ese sentido, compromete al territorio a reducir sus chagras<sup>76</sup> en un 30%, algo que afecta radicalmente la pervivencia física y cultural del Pirá Paraná.

A raíz de estos problemas, el Consejo Indígena instauró una acción de tutela para la protección de los derechos a la libre determinación, el gobierno propio y la integridad territorial.<sup>77</sup> La tutela argumenta que las acciones y omisiones de los accionados que participaron del proyecto REDD+ vulneraron los derechos a la libre determinación, al

---

<sup>76</sup> Para el Pirá Paraná la chagra es un sistema de producción y alimentación indígena altamente vulnerable que se encuentra íntimamente ligado con los sistemas de conocimiento y que funciona bajo ciclos marcados por el calendario ecológico del territorio. A través de las prácticas y conocimientos desarrollados en la chagra, los pueblos indígenas despliegan sus derechos territoriales y hacen posible su pervivencia.

<sup>77</sup> Acción de carácter constitucional para la protección de derechos fundamentales en Colombia.

gobierno propio y a la integridad del territorio del Pirá Paraná. Cada una de las accionadas en sus roles dentro del procedimiento de REDD+ desconocieron completamente al Consejo Indígena como máxima autoridad del territorio.

En razón de la novedad del caso para Colombia y de la gravedad de la situación contra el proceso de conformación del Pirá Paraná como entidad territorial, el caso fue seleccionado por la Corte Constitucional. Se trata del primer caso del mercado voluntario de REDD+ en llegar al máximo tribunal constitucional del país. Por lo pronto, el caso se encuentra en revisión y se espera próximamente una decisión.

#### **4.2.4 Fragmentación de territorios y conflictos interculturales**

En relación con lo anterior, cabe destacar que los proyectos REDD+ también han traído como consecuencia la fragmentación de los territorios indígenas y la aparición de conflictos interculturales que no existían antes de la llegada a los territorios de los mecanismos de carbono. Esto constituye una afectación concreta a la integridad territorial y una amenaza a la pervivencia física y cultural de los pueblos, bajo el entendido que sus sistemas de conocimiento y de gobierno son altamente vulnerables y requieren de condiciones para funcionar en unidad.

Es necesario insistir en la importancia de reconocer el carácter vinculante de las fuentes de derecho propio de los pueblos indígenas de acuerdo al derecho de autodeterminación, entre ellas, sus procedimientos políticos internos para la toma de decisiones sobre proyectos REDD+ en el territorio. Si para los pueblos indígenas, de acuerdo con la Constitución de 1991, el Consejo Indígena es su instancia de gobierno propio, esta decisión autónoma debe ser respetada por todos los actores externos, privados y públicos, para el relacionamiento oficial con el territorio.

Este criterio de respeto a la autonomía indígena es fundamental para evitar conflictos interculturales e intraculturales que impliquen riesgos de fragmentación de los territorios. En el caso del Pirá Paraná, una vez comercializado el proyecto, Masbosques realizó una estrategia para “ejecutar” una porción de los recursos de la venta acudiendo de forma individual a algunos líderes del territorio mediante la motivación de entregarles altas sumas de dinero. La entrega de estos dineros se ha dado en cuentas individuales de algunos o a través de pagos en especie por intermedio de una comercializadora de mercancías a precios superiores a los del mercado, nunca a través de cuentas oficiales del territorio.

Esta situación ha provocado en algunos indígenas la expectativa de recibir ingresos económicos individuales si validan el proyecto de la empresa. Lo anterior es problemático porque ha causado fracturas y divisiones en el territorio, afectando con ello el funcionamiento del gobierno indígena y poniendo en riesgo la apuesta principal de constituirse como entidad territorial. La entrada individual y desorganizada de estos dineros sin pasar por el conducto del Consejo Indígena podría consolidar una fragmentación territorial que obstaculizaría la pervivencia cultural del Pirá Paraná y su sistema de conocimiento fundado en la integridad y la unidad cultural, política y territorial. De la misma forma en que estos pueblos indígenas conciben que hay un lazo inseparable y de permanente intercambio con la naturaleza, como un todo, así también conciben el gobierno del territorio. La unidad del sistema de conocimiento, la integridad del territorio y el gobierno son un mismo proceso.

Como se observa, estos conflictos y el riesgo de fragmentación territorial son impactos producidos por el proyecto, y de ninguna manera se pueden interpretar como elementos para legitimarlo de forma posterior. Sería un error y un riesgo a los derechos de los pueblos

indígenas que las soluciones jurídicas posteriores a proyectos REDD+ cuestionados adopten la fragmentación provocada por el proyecto como punto de partida.

Para resolver estas situaciones, consideramos que es necesario que las tensiones se resuelvan al interior de los sistemas de gobierno tradicionales y sin la interferencia de actores externos, pues este es un asunto de derecho propio que solo le compete a los pueblos indígenas. Al Estado y las autoridades judiciales que estudien los casos les corresponde establecer las condiciones para la libre determinación de los pueblos indígenas, lo que implica que los actores externos que promueven proyectos REDD+ tengan límites claros sobre cómo relacionarse con los territorios indígenas y, en caso de transgredirlos, se vean obligados a retirarse.

En ese sentido, se invita a que el estudio que la CIDH realice sobre las afectaciones de los créditos de carbono a los pueblos indígenas considere dos dimensiones del problema: primero, el desconocimiento de entrada de los sistemas de gobierno para facilitar la aprobación irregular de proyectos y, segundo, como consecuencia de lo anterior, la creación de conflictos internos causados por la ejecución de dineros de forma individual por fuera de los canales oficiales de los gobiernos indígenas.

Esta forma de abordar el problema podría permitir la recomposición del tejido social de los territorios indígenas a través de sus instituciones propias en el marco de su libre determinación.

Los elementos que hemos desarrollado plantean cuestiones sobre los límites que deben tener las iniciativas de mitigación de cambio climático derivados del marco internacional de los derechos humanos y la necesidad de que integren estándares para la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

El principal reto sobre los mercados de carbono consiste en que los pueblos indígenas sean interlocutores centrales en la toma de decisiones sobre sus territorios, bajo el entendido de que son sujetos colectivos con libre determinación y gobierno propio que no pueden ser desconocidos, mucho menos cuando sus sistemas de conocimiento han demostrado históricamente establecer una relación de respeto y armonía con la naturaleza que favorece a la protección de la vida en el planeta.

#### **4.3 Guyana: violación de la libre determinación, CLPI y derechos territoriales indígenas provocada por la certificación y venta de créditos de carbono ART**

En Guyana, el gobierno ha estado participando en el mercado voluntario internacional de carbono a través de la venta de créditos de carbono bajo el modelo REDD+, certificados por *Architecture for REDD+ Transactions* (ART). ART es un programa autodenominado "independiente" dirigido por Winrock International, una ONG con sede en Estados Unidos. El Gobierno de Guyana y ART no han respetado ni garantizado los derechos de los pueblos indígenas de acuerdo con la legislación interna y los estándares internacionales de derechos humanos aplicables.

En diciembre de 2020, el Gobierno presentó una propuesta para participar en el programa de créditos de carbono de ART, incluyendo en su área de contabilidad todos los bosques de Guyana<sup>78</sup>. Lo anterior, pese a no haberse consultado a ninguna comunidad indígena antes de tomar la decisión de incluir sus territorios ancestrales – incluidos aquellos

---

<sup>78</sup> Gobierno de Guyana, TREES Concept Note, [https://art.apx.com/mymodule/ProjectDoc/Project\\_ViewFile.asp?FileID=7&IDKEY=9903g4isafkasifu90amnmadsfkaidfInmdf9348r09dmfasdfs9653](https://art.apx.com/mymodule/ProjectDoc/Project_ViewFile.asp?FileID=7&IDKEY=9903g4isafkasifu90amnmadsfkaidfInmdf9348r09dmfasdfs9653)

reconocidos en la legislación nacional como pertenecientes a pueblos indígenas – en el área de contabilidad. Alrededor de 3,5 millones de hectáreas de los 18 millones de hectáreas del área de contabilidad son tierras indígenas tituladas, y al menos otras tantas hectáreas forman parte de tierras consuetudinarias no tituladas de pueblos indígenas. El desarrollo y diseño por parte del Gobierno de un programa nacional para generar y vender créditos de carbono generados a partir de las tierras de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado (CLPI) supone una violación de su derecho a la libre determinación y una expropiación de sus derechos a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales<sup>79</sup>.

El Gobierno guyanés no anunció públicamente su plan para vender créditos de carbono hasta abril de 2021, y no solicitó la opinión del público sobre su plan para generar y vender créditos de carbono hasta octubre del mismo año<sup>80</sup>. Entre octubre de 2021 y junio de 2022, el Gobierno celebró una serie de reuniones que denominó “consultas” sobre su proyecto de Estrategia de Desarrollo Bajo en Carbono (*Low Carbon Development Strategy* – LCDS por sus siglas en inglés) 2030. La LCDS describe, entre otras cosas, el plan del Gobierno para financiar actividades de desarrollo mediante la venta de créditos de carbono forestal y detalla en un apéndice el método para la certificación de los créditos<sup>81</sup>. Los miembros de la comunidad denunciaron que las reuniones no proporcionaron información suficiente para permitirles comprender el plan, participar de forma significativa en él, dar o negar su consentimiento, sobre todo porque no se celebraron sesiones de intercambio de información, y mucho menos consultas significativas, exclusivamente sobre el programa de créditos de carbono, a pesar de su complejidad<sup>82</sup>.

El Gobierno de Guyana tampoco atendió las demandas de los participantes en las sesiones informativas sobre la LCDS, que solicitaban materiales simplificados sobre la LCDS y en los idiomas locales; rondas adicionales de reuniones para que las comunidades revisaran los borradores actualizados de la LCDS y debates adicionales facilitados por facilitadores locales formados<sup>83</sup>. ART certificó el primer conjunto de créditos de carbono para Guyana (que cubren retrospectivamente 2016-2020) en diciembre de 2022, y el Gobierno vendió alrededor de un tercio de ellos a Hess Corporation, una de las empresas que realizan perforaciones petrolíferas en alta mar en Guyana<sup>84</sup>. Esta venta se produjo sin consulta y por ende, sin consentimiento de los pueblos indígenas.

Un aspecto clave del diseño del programa REDD+ de Guyana, y del marco político general de la LCDS en el que se inscribe, es el hecho de carecer de una participación y consulta efectiva de las comunidades indígenas con relación al plan de reparto de beneficios. La LCDS describe un modelo de reparto de beneficios propuesto para distribuir el 15% de los

---

<sup>79</sup> CERD, Recomendación general nº 23: Pueblos indígenas, 18 de agosto de 1997, párr. 5.

<sup>80</sup> Departamento de Información Pública, "LCDS initiatives will be financed through sale of carbon credits - draft document", 22 de noviembre de 2021, disponible en <https://dpi.gov.gy/lclds-initiatives-will-be-financed-through-sale-of-carbon-credits-draft-document/>.

<sup>81</sup> Gobierno de Guyana, *Low-Carbon Development Strategy (LCDS) 2030*, 37-42, Apéndice 2, <https://lclds.gov.gy/wp-content/uploads/2022/08/Guyanas-Low-Carbon-Development-Strategy-2030.pdf>.

<sup>82</sup> Los propios registros del Gobierno sobre las reuniones incluyen peticiones de que la información se compartiera en un lenguaje simplificado y se tradujera a las lenguas indígenas, y de que se impartieran cursos de formación para ayudar a las comunidades a comprender mejor la LCDS y el plan de créditos de carbono asociado (Gobierno de Guyana, "Summary of Feedback", 136, 143, 151, <https://lclds.gov.gy/summary-of-feedback/>). Estas peticiones no se cumplieron.

<sup>83</sup> Véase Oficina del Presidente, "Guyana's Low Carbon Development Strategy 2030: Summary of Feedback from Consultations Process and Consideration of Comments", julio de 2022, disponible en <https://lclds.gov.gy/summary-offeedback/>, (en lo sucesivo "GoG LCDS Summary of Feedback") pp. 73, 136, 143.

<sup>84</sup> Hess Corporation, "Hess Corporation and the Government of Guyana Announce REDD+ Carbon Credits Purchase Agreement" (2 de diciembre de 2022), <https://www.hess.com/newsroom/news-article/2022-12-13-hess-corporation-and-the-government-of-guyana-announce-redd-carbon-credits-purchase-agreement>.

ingresos procedentes de las ventas de créditos de carbono a las comunidades indígenas,<sup>85</sup> sujeto a un mecanismo de “inclusión voluntaria”. Este mecanismo no se desarrolló en consulta con los pueblos indígenas y no cumple con el derecho a compartir beneficios razonables emanados de los estándares internacionales. Se trata de un derecho inherente a la libre determinación, al derecho sobre los recursos de sus territorios y al consentimiento previo al uso de esos recursos<sup>86</sup>.

El plan de reparto de beneficios del Gobierno guyanés sólo permite a las comunidades indígenas optar retroactivamente por recibir beneficios por la venta de créditos de carbono. Las comunidades que deciden no optar son excluidas de cualquier tipo de beneficio, pero sus tierras son igualmente incluidas en el área de contabilidad y las reducciones de emisiones generadas son comercializadas.

Aunque las actividades previstas el programa del gobierno guyanés no especifica claramente qué actividades de REDD+ generarán créditos certificados por ART, la LCDS describe, de forma genérica, la promoción de la silvicultura sostenible y la minería de bajo impacto, la inversión en energías renovables y la ampliación del sistema nacional de áreas protegidas<sup>87</sup>. La mayoría de estas actividades también se enumeran en el Documento de Registro TREES del Gobierno<sup>88</sup>. Todas estas actividades han estado históricamente vinculadas a violaciones de los derechos sobre el territorio y los recursos naturales de los pueblos indígenas de Guyana, tanto en sus tierras tituladas como en aquellas pendientes de titulación<sup>89</sup>.

Existen, por ejemplo, numerosos informes de empresas madereras que acosan a los pueblos indígenas y les impiden acceder a sus bosques tradicionales, así como de talas no deseadas que diezman valiosas reservas de madera, destruyen productos forestales no madereros, ahuyentan a los animales de caza y contaminan las fuentes de agua que los pueblos indígenas utilizan habitualmente<sup>90</sup>. Se otorgan concesiones mineras en territorios indígenas sin tener en cuenta sus derechos a utilizarlas libremente, incluso en

---

<sup>85</sup> El otro 85% de los ingresos se destina a apoyar las prioridades nacionales de desarrollo establecidas en la LCDS.

<sup>86</sup> La DNUDPI no hace referencia a los beneficios y, en cambio, el derecho a los beneficios está subsumido en el derecho a la libre determinación y los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos explicó que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en los beneficios de una actividad que suponga una restricción de sus derechos sobre sus tierras y recursos, y que el acuerdo de participación en los beneficios debe elaborarse con la participación efectiva de los pueblos indígenas. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblo Saramaka v. Surinam*, Sentencia de 28 Nov. 2007, para. 138; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblo Saramaka c. Surinam* (Interpretación de la Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 12 de agosto de 2008, párr. 13. 13.

<sup>87</sup> LCDS, capítulos 1 y 3, <https://lcds.gov.gy/wp-content/uploads/2022/08/Guyanas-Low-Carbon-Development-Strategy-2030.pdf>.

<sup>88</sup> Documento de registro TREES de la Comisión Forestal de Guyana - Final, 12 de septiembre de 2022, disponible en [https://art.apx.com/mymodule/ProjectDoc/Project\\_ViewFile.asp?FileID=88&IDKEY=k8723kjnf7kjandsaslmvd09887vaksrmrnwqkjoianfnfuq0o121352](https://art.apx.com/mymodule/ProjectDoc/Project_ViewFile.asp?FileID=88&IDKEY=k8723kjnf7kjandsaslmvd09887vaksrmrnwqkjoianfnfuq0o121352), p. 114-117.

<sup>89</sup> Véase, por ejemplo, Stabroek News, IACHR recommends 'full reparations' by state to Isseneru villagers for human rights violations (28 de abril de 2022), <https://www.stabroeknews.com/2022/04/28/news/guyana/iachr-recommends-full-reparations-by-state-to-isseneru-villagers-for-human-rights-violations/> (en el que se describe el informe de fondo de la CIDH en el que se constatan violaciones de los derechos del pueblo relacionadas con la minería no consentida); E/C.12/GUY/CO/2-4, 28 de octubre de 2015 (en el que se insta al Estado a revisar la legislación para garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos).

<sup>90</sup> Véase, por ejemplo, *Wow-Rorah, Wa-Kakoh; Na'na Nonori, Na'na Emamiri; Ca Hota, Ma Taho; Our Land, Our Life: A Participatory Assessment of the Land Tenure Situation of Indigenous Peoples in Guyana: Report for Region 1 and Region 2*, 2016, Amerindian Peoples Association y Forest Peoples Programme, disponible en <https://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2016/12/ta-study.pdf>, pp. 203, 206-207.

zonas que, según el Gobierno de Guyana, son lugares sagrados, como la montaña Marudi, en el territorio Wapichan. Todas las áreas protegidas de Guyana se han establecido y administrado violando los derechos de los pueblos indígenas.

Un caso emblemático de violación de derechos en territorios titulados es el de la aldea caribe de Chinese Landing (en el río Barama). Aunque Chinese Landing recibió el título de propiedad sobre una parte de sus tierras ancestrales en 1976,<sup>91</sup> en la década de 1990 el Gobierno de Guyana subastó cuatro bloques mineros superpuestos a esas tierras. Desde 2017, mineros ajenos al territorio indígena se han sentido envalentonados y portan abiertamente rifles de alta potencia; amenazan, acosan y agreden a los miembros de la comunidad, impidiéndoles el acceso a una parte importante de sus tierras y recursos naturales. A raíz de esos continuos hechos de violencia, en julio de 2023 la CIDH dictó medidas cautelares a favor de la comunidad<sup>92</sup>. Hasta la fecha, el gobierno no ha tomado ninguna medida efectiva para proteger los derechos sobre sus tierras. Aunque no hay indicios de que las actividades mineras en el territorio Chinese Landing hayan generado reducciones de emisiones de GEI que se atribuyen al Gobierno de Guyana, este caso ilustra los cambios drásticos que se necesitan en el marco legal y políticas públicas en Guyana para respetar y garantizar los derechos de los pueblos indígenas.

La certificación de créditos de carbono por parte de ART al Gobierno de Guyana a pesar de la falta de respeto de los derechos territoriales y a la libre determinación descritos, incumple además la obligación estatal y el deber de ART de proveer un mecanismo de solución de controversia rápido, eficaz y culturalmente adecuado. Mediante una queja y una apelación presentada al mecanismo interno de quejas de ART, la Amerindian Peoples Association (APA)<sup>93</sup> describió detalladamente las formas en que el Gobierno de Guyana incumplió con las salvaguardas en el desarrollo e implementación de su programa REDD+<sup>94</sup>. La mayoría de las violaciones de derechos descritas en la queja habían sido planteadas previamente a ART durante el proceso de validación y verificación y habían sido reconocidas previamente por numerosos organismos internacionales de derechos humanos. No obstante, el organismo tercero de verificación y validación (OVV) de ART recomendó que se certificaran los créditos al Gobierno de Guyana sin condicionar su recomendación a la subsanación de ninguna de estas violaciones<sup>95</sup>. Por otro lado, ART adoptó la recomendación del organismo de verificación y validación de forma acrítica, sin retrasar la certificación de los créditos hasta que el Gobierno de Guyana hubiera remediado cualquiera de las violaciones identificadas de los derechos de los pueblos indígenas.

Cabe destacar que, al decidir certificar los créditos al Gobierno de Guyana, ART consideró erróneamente que los pueblos indígenas de Guyana habían otorgado su consentimiento libre e informado para participar en el plan de créditos de carbono y transferir al Gobierno sus derechos sobre las reducciones de emisiones generadas en sus tierras, basándose en la aprobación de la LCDS por parte del Consejo Nacional de Toshaos (CNT) en julio de 2022<sup>96</sup>. Sin embargo, el CNT no está facultado por el derecho consuetudinario ni por el

---

<sup>91</sup> Ley amerindia de 1976, anexo.

<sup>92</sup> CIDH, *Comunidad Indígena Caribe de Desembarco Chino respecto de Guyana*, Medidas cautelares No. 196-23, 21 de julio de 2023.

<sup>93</sup> La APA es una organización de defensa de los pueblos indígenas de Guyana.

<sup>94</sup> La denuncia puede consultarse en <https://www.artredd.org/wp-content/uploads/2023/05/APA-Complaint-Letter-March-8-2023.pdf>. El recurso está disponible en <https://www.artredd.org/wp-content/uploads/2023/11/1-APA-Appeal-Letter-June16-2023.pdf>.

<sup>95</sup> ARTE, ÁRBOLES Verificación Opinión, nov. 2022, [https://art.apx.com/mymodule/ProjectDoc/Project\\_ViewFile.asp?FileID=86&IDKEY=f0e98hfalksuf098fnsdalfkjfoijmn4309JLKJfJlaksjfla9K118594](https://art.apx.com/mymodule/ProjectDoc/Project_ViewFile.asp?FileID=86&IDKEY=f0e98hfalksuf098fnsdalfkjfoijmn4309JLKJfJlaksjfla9K118594).

<sup>96</sup> Algunos líderes de aldeas han manifestado que la resolución les confundió, que no dispusieron del tiempo

ordenamiento nacional para tomar este tipo de decisiones. Se trata de un organismo creado por ley que tiene autoridad para asesorar al Gobierno sobre asuntos que afectan a los pueblos indígenas de Guyana, pero no tiene autoridad legal para desempeñar funciones de gobierno ni para transferir derechos de propiedad conferidos a un determinado pueblo<sup>97</sup>. Bajo los estándares internacionales, los pueblos indígenas tienen derecho a designar sus propias instituciones representativas. Ningún pueblo indígena de Guyana ha designado tal autoridad al CNT, por lo que éste no puede ejercer en su nombre derechos que pertenecen a los pueblos indígenas, como el CLPI. Además de demostrar la falta de compromiso del Gobierno de Guyana con el CLPI genuino y los derechos de los pueblos indígenas, este descuido (en el mejor de los casos) por parte de ART demuestra la necesidad de que los Estados y los actores no estatales, como los certificadores de créditos de carbono, comprendan que el CLPI, por su naturaleza, lo definen los propios pueblos indígenas, no las entidades que intentan obtener o fabricar el consentimiento.

Aunque ART ha sugerido en numerosas ocasiones que no se le aplican las directrices internacionales sobre derechos humanos para empresas,<sup>98</sup> existe una base sólida para argumentar que ART se sujete a los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos y las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales<sup>99</sup>. Además, las propias normas internas de ART exigen que todos los créditos que certifique cumplan su Estándar de Excelencia Medioambiental REDD+ (TREES, por sus siglas en inglés), que incorpora las Salvaguardias de Cancún. Dichas salvaguardias exigen que los programas REDD+ de los países participantes sean coherentes con los tratados y acuerdos internacionales, que los países cumplan los derechos de tenencia de la tierra y el acceso a la justicia, que respeten los derechos de

---

adecuado para estudiarla y que no les satisfizo que no se les diera la oportunidad de debatirla con sus comunidades para llegar a una decisión de acuerdo con los procesos consuetudinarios y el método para la toma de decisiones en las aldeas de la Ley Amerindia (sección 34).

<sup>97</sup> Ley Amerindia, sec. 41.

<sup>98</sup> Véase, por ejemplo, la carta de ART a la APA, 10 de octubre de 2023, disponible en <https://www.artredd.org/wp-content/uploads/2023/11/11-Response-to-APA-proposed-changes-to-ToR-October-10-2023.pdf> (en la que se afirma, en respuesta a la preocupación de la APA por la queja de que el mecanismo de reclamación no cumplía las normas internacionales para mecanismos de reclamación no estatales, que "ART es coherente con las decisiones de la CMNUCC, incluido el Acuerdo de París, el Marco de Varsovia y las Salvaguardias de Cancún, pero no es un organismo público de las Naciones Unidas o relacionado. Es y sigue siendo una norma privada, en la que las entidades pueden optar voluntariamente por participar"); y Memorando de revisión a la Secretaría Art de Charlotte Young, 11 de mayo de 2023, disponible en <https://www.artredd.org/wp-content/uploads/2023/05/Letter-to-ART-Secretariat-Regarding-APA-complaint-Guyana-5.11.23-final.pdf> (en el que se afirma, en respuesta a las preocupaciones de la reclamación de la APA de que el mecanismo de reclamación no cumplía las normas internacionales para mecanismos de reclamación no estatales, que "Un comentario específico sobre el mecanismo de reclamación no refleja una comprensión del papel de TREES" y que "Los mecanismos de reclamación diseñados para otros fines, como los de los Tribunales Internacionales para violaciones de derechos humanos, serán diferentes como resultado de sus diferentes funciones previstas").

<sup>99</sup> Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos ("UNGP") no definen "empresa comercial", pero las directrices sobre los UNGP definen la "cadena de valor" de una empresa comercial como "actividades que convierten insumos en productos añadiendo valor". ART crea valor comercial para los créditos de carbono certificándolos y, por tanto, encaja bien en el ámbito de los UNGP. Las decisiones de los Puntos Nacionales de Contacto ("PNC") de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ("OCDE") pueden ofrecer cierta orientación a este respecto. En casos similares, varios PNC han concluido que las organizaciones sin fines de lucro, como el Fondo Mundial para la Naturaleza, y los organismos de certificación de productos agrícolas sostenibles, como la Mesa Redonda sobre Aceite de Palma Sostenible y Bonsucro, son empresas multinacionales a las que se aplican las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, que se alinean con los UNGP. Véase, por ejemplo, OECD Watch, "Survival International vs. WWF: Adverse impacts on indigenous people's rights in Cameroon", disponible en <https://www.oecdwatch.org/complaint/survival-international-vs-wwf/>; OECD Watch, "TuK Indonesia vs. Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO): RSPO's violation of Indonesian indigenous peoples rights", disponible en <https://www.oecdwatch.org/complaint/tuk-indonesia-vs-roundtable-on-sustainable-palm-oil-rspo/>; y OECD Watch, "IDI, EC, and LICADHO v. Bonsucro: Sugar industry MSI fails to address Cambodian land grabs", disponible en <https://www.oecdwatch.org/complaint/idi-ec-and-licadho-v-bonsucro/>.

los pueblos indígenas y que prevean una participación significativa de las comunidades indígenas en el diseño y la aplicación de los programas REDD+<sup>100</sup>. ART certificó créditos al Gobierno de Guyana en diciembre de 2022 a pesar de que no se habían cumplido estas salvaguardas.

La incapacidad del organismo de verificación y validación y de ART de garantizar el cumplimiento de TREES refleja los problemas de los sistemas de certificación en general. Los sistemas de certificación de otros sectores, como el del aceite de palma o la silvicultura, también han sido objeto de críticas por no cumplir adecuadamente sus propias normas. Esto se debe en parte a que los organismos de certificación no han garantizado adecuadamente que sus propios sistemas (por ejemplo, los sistemas de validación y verificación en el caso de ART) cumplan las normas internacionales de derechos humanos y no cuentan con los recursos y la experiencia adecuados en materia de derechos humanos para aplicar y hacer cumplir sus normas<sup>101</sup>. La negativa de ART a reconocerse a sí misma como organización a la que se aplican normas internacionales como los principios rectores de la ONU es un ejemplo de ello<sup>102</sup>.

#### **4.3.1 El mecanismo de reclamos para las transacciones REDD+ no cumple con los estándares internacionales aplicables a los procedimientos no estatales de queja**

En marzo de 2023, APA presentó una queja por el incumplimiento del Gobierno con el TREES ante el mecanismo de quejas de ART<sup>103</sup>. Para que sean eficaces, accesibles, predecibles, equitativos y transparentes, los mecanismos no estatales de quejas, como el de ART, deben ser compatibles con el marco internacional de derechos humanos<sup>104</sup>. El mecanismo de quejas de ART demostró no cumplir ninguno de estos principios, a pesar de que su propia Guía para la presentación de quejas, publicada en mayo de 2023, adopta la mayoría de estos principios<sup>105</sup>.

Desde el principio del proceso, la APA se mostró preocupada por la idoneidad del mecanismo de reclamación de ART. El mecanismo se establece en la sección 16 del TREES, que contiene información limitada: la sección no describe el mandato ni los objetivos del mecanismo, ni las políticas y procesos para resolver las quejas<sup>106</sup>. Los procesos que se esbozan en la sección 16 describen un mecanismo de reclamación que habría comprometido la independencia y que no parece compatible con los derechos de los pueblos indígenas. Durante la fase de quejas, la Secretaría de ART se encarga de asignar un representante para investigar una determinada queja. Aunque el TREES especifica que el representante debe ser alguien sin ninguna implicación en el asunto objeto de la queja, es la Secretaría la que luego toma una decisión. Si posteriormente se presenta un recurso, éste será resuelto por un comité compuesto por tres miembros, dos

---

<sup>100</sup> ÁRBOLES Sección 12.5, <https://www.artredd.org/wp-content/uploads/2021/12/TREES-2.0-August-2021-Clean.pdf>.

<sup>101</sup> Véase, por ejemplo, <https://www.ecchr.eu/en/publication/human-rights-fitness-audits/>; <https://www.forestpeoples.org/en/report/2023/re-build-confidence-audit-system-certification-schemes>.

<sup>102</sup>

<sup>103</sup> Reclamación de la APA sobre la emisión de créditos para 2016-2020, <https://www.artredd.org/wp-content/uploads/2023/05/APA-Complaint-Letter-March-8-2023.pdf>.

<sup>104</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos*, Principio 31, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf). Véase también Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Mejorar la rendición de cuentas y el acceso a la reparación para las víctimas de violaciones de los derechos humanos cometidas por empresas mediante mecanismos de reparación de agravios no estatales*, A/HRC/44/32, 19 de mayo de 2020.

<sup>105</sup> ART, *Guidance on ART's Complaints and Appeals Process*, mayo de 2023, sección 1(1), <https://www.artredd.org/wp-content/uploads/2023/05/ART-Complaints-Guidance-May-2023-Final.pdf>.

<sup>106</sup> Véase ÁRBOLES, sección 16.

de los cuales están implicados en ART: uno como miembro de la Alta Dirección o del Consejo de Administración de Winrock, empresa anfitriona de ART, y otro como miembro del Consejo de Administración de ART.

Por último, no hay información en TREES (ni en la Guía para la presentación de reclamaciones de ART, publicada posteriormente) sobre los posibles recursos en caso de violación de las salvaguardias de derechos humanos en TREES. Sólo en la norma de validación y verificación de ART se indica que el único remedio disponible para los errores en la validación y verificación es una reducción de los futuros periodos de acreditación. Por lo demás, ART nunca ha indicado si ofrecería otros recursos, incluyendo procesos de apoyo para ayudar a los gobiernos a mejorar su cumplimiento de las salvaguardias de derechos humanos en TREES.

La Secretaría de ART encargó a un empleado de Winrock International (la organización que acoge las operaciones de ART) que investigara la denuncia del APA. La investigación fue superficial y se limitó a cuestiones de procedimiento, en lugar de abordar las cuestiones de fondo planteadas por APA. En mayo de 2023, ART adoptó íntegramente las conclusiones del informe de investigación y desestimó la denuncia del APA, sin tener en cuenta ninguna de las violaciones de derechos descritas en la denuncia<sup>107</sup>. Al desestimar la queja, ART señaló que "los procesos de la Norma TREES de ART se siguieron correctamente" y "con limitadas excepciones, todas las preocupaciones planteadas en las quejas fueron evaluadas por el [Organismo de Validación y Verificación] durante la validación y verificación 2016-2020". La "excepción limitada" se refería a la preocupación planteada por la APA de que ART había aceptado el aval del CNT a la LCDS como prueba del consentimiento previo, libre e informado para la venta de créditos procedentes de tierras de pueblos indígenas. Las declaraciones del informe de investigación sugieren que ART no consideró la posibilidad de que el CNT no tuviera autoridad para conceder el consentimiento previo, libre e informado antes de certificar los créditos al Gobierno de Guyana. Durante el proceso de queja, la Secretaría de ART obvió esta preocupación y, en su lugar, la desestimó alegando que APA no la había planteado durante el proceso de validación y verificación. ART no reconoció el hecho de que ni el Gobierno de Guyana, ni el organismo de verificación y validación, ni ART habían dado ninguna indicación pública hasta que los créditos fueron aprobados en diciembre de 2022 de que considerarían que la aprobación de la LCDS por parte del CNT constituía el cumplimiento de los requisitos del consentimiento previo, libre e informado.

El mismo día en que publicó su decisión sobre la queja de APA, ART también publicó un nuevo documento denominado "Guía para la presentación de reclamaciones", aparentemente en respuesta a la opinión de las partes interesadas de que el proceso era opaco y estaba poco desarrollado. Aunque la Guía para la presentación de quejas proporciona algunos detalles más sobre el funcionamiento del mecanismo de reclamación, también introduce nuevos requisitos, lo que socava la previsibilidad del mecanismo.

En junio de 2023, APA recurrió la desestimación, siguiendo los requisitos establecidos tanto en la Sección 16 del TREES como en la nueva Guía de Reclamaciones. Dicho recurso reiteró la preocupación por los aspectos del mecanismo de reclamación que no se ajustan a las normas internacionales para mecanismos de reclamación no estatales<sup>108</sup>. En septiembre de 2023, la Secretaría ART propuso unos Términos de Referencia para la apelación que socavarían la legitimidad, equidad y transparencia del proceso, incluyendo

---

<sup>107</sup> Informe de revisión de quejas y declaración de la Secretaría ART, disponible en <https://www.artredd.org/complaints/>.

<sup>108</sup> Aunque ART ha afirmado que estas normas internacionales no le son aplicables (véase, por ejemplo, [esta carta](#)), su propia [Guía de Denuncia](#) adopta muchos de los criterios descritos en el Principio 31 de los UNGP.

la adición de nuevos criterios de elegibilidad para las apelaciones, limitando la información disponible para el comité de apelación y restringiendo el alcance de su revisión. Tras los intentos de la APA de negociar los términos de referencia, la Secretaría de ART desestimó unilateralmente la apelación en octubre de 2023 sin considerar en ningún momento el fondo de las preocupaciones planteadas por APA.

#### **4.4 Brasil: abusos contra comunidades quilombolas en el estado de Pará a raíz de contratos de crédito de carbono**

Los Territorios Quilombolas con límites oficialmente reconocidos en la Amazonía Legal brasileña albergan 91.912 habitantes (IBGE, 2022) y representan actualmente un caso preocupante de un sistema socioecológico que se enfrenta a una serie de amenazas ambientales. Estos Territorios Quilombolas abarcan un área de 2.506.780 hectáreas y constituyen territorios colectivos ricos en diversidad biológica y cultural. Al mismo tiempo, los Territorios Quilombola son cruciales para una estrategia global eficaz de conservación de los bosques tropicales, con potencial para contribuir a la mitigación del cambio climático y a la conservación de la biodiversidad<sup>109</sup>.

Históricamente, los Territorios Quilombolas se han enfrentado a presiones internas y externas de múltiples amenazas ambientales, con diferentes niveles de gravedad. Entre las amenazas que afectan a los Territorios Quilombola se encuentran las relacionadas con la reducción de la cobertura forestal, como la deforestación, la degradación de los bosques y los incendios, y la facilidad de acceso que proporcionan las carreteras y las actividades económicas como la tala, la minería, la agricultura y la ganadería.

En el contexto jurídico y administrativo de Brasil, el derecho de las comunidades quilombolas a permanecer en sus territorios está previsto en la Constitución Federal<sup>110</sup> y los Territorios Quilombolas están reconocidos como áreas protegidas en el plan estratégico de áreas protegidas<sup>111</sup>.

El papel de los Territorios Quilombolas en la conservación del medio ambiente ha sido muy positivo el país. En 2022, la pérdida acumulada de vegetación nativa en todos los Territorios Quilombolas de la Amazonia brasileña era del 4,7% (MapBiomias, 2023)<sup>112</sup>. En lo que respecta a la cobertura forestal, el desempeño de los Territorios Quilombola es aún más significativo. Según datos de MapBiomias, los Territorios Quilombolas de la Amazonía protegen 2.034.330 hectáreas de bosques, lo que representa el 75,6% del área total. En 2022, los Territorios Quilombolas de la Amazonía habrán perdido sólo el 1,4% de sus bosques. Esta cifra es un 82% inferior si se compara con la pérdida de bosques en los alrededores de estos territorios<sup>113</sup>. Considerando los Territorios Quilombolas con límites

---

<sup>109</sup> Oviedo, A.F.P.; Lima, W.P.; Sousa, F. C. 2023. La reducción de la pérdida de vegetación natural y de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Amazonia depende de la titulación de territorios quilombolas. Informe Técnico. Instituto Socioambiental, Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. 16p.

<sup>110</sup> Para las comunidades quilombolas, el artículo 68 de la Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias reconoce la propiedad definitiva de los remanentes de comunidades quilombolas que ocupan sus tierras, y el Estado debe expedirles los títulos respectivos. El Supremo Tribunal Federal ya dictaminó que este artículo no es transitorio, sino permanente.

<sup>111</sup> Decreto nº 5.758/2006, que establece el Plan Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, sus principios, directrices, objetivos y estrategias, y dicta otras disposiciones. Disponible en: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm)

<sup>112</sup> MapaBiomias. 2023. Cobertura vegetal nativa en los Territorios Quilombola en Brasil. Disponible en: <https://brasil.mapbiomas.org/2023/12/13/territorios-quilombolas-estao-entre-as-areas-mais-preservadas-no-brasil/>

<sup>113</sup> Oviedo, A.F.P.; Lima, W.P.; Sousa, F. C. 2023. La reducción de la pérdida de vegetación natural y de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Amazonía depende de la titulación de territorios quilombolas.

conocidos en el estado de Pará, la protección ambiental es altamente significativa, es decir, estas áreas protegen 1.235.230 hectáreas de vegetación nativa, de las cuales 1.182.879 hectáreas son de cobertura forestal.

Concretamente en el estado de Pará, situado al norte del país, las comunidades tradicionales quilombolas han experimentado la llegada de empresas a sus territorios con propuestas de contratos de mercado de carbono. Supuestamente basadas en la búsqueda de mecanismos de conservación del medio ambiente, estas empresas llegan a las comunidades sin proporcionar a los quilombolas la información necesaria sobre los contratos de créditos de carbono.

Las empresas no respetan el derecho a la consulta previa, libre e informada y celebran diálogos con miembros de las comunidades sin tener en cuenta que están representadas por sus asociaciones. Al mismo tiempo, celebran diálogos con personas de las comunidades que ellas mismas eligen, y a las reuniones suelen asistir más personas de las empresas que de las propias comunidades. También hemos visto situaciones en las que las comunidades no cuentan con un soporte legal propio para firmar contratos, lo que hace que la relación entre empresas y comunidades sea profundamente desigual.

Existen irregularidades e ilegalidades ya caracterizadas en diversos proyectos de mercado voluntario de carbono, que llevaron a once demandas de la Defensoría Pública del Estado de Pará y a una Nota Técnica del Ministerio Público Federal en conjunto con el Ministerio Público del Estado sobre el tema<sup>114</sup>.

Como ejemplo, en marzo de 2023 se presentó una Acción Civil Pública con pedido de medida cautelar (Proc. 0827091-35.2023.8.14.0301) por la Asociación de Trabajadores Rurales de Camuta Pucurui (ATARCP), contra REDD+ Projetos Ambientais Sociedade Unipessoal LTDA. Además, fueron interpuestas cuatro acciones judiciales por la Defensoría Pública del Estado de Pará (0806505-59.2023.8.14.0015, 0806464-92.2023.8.14.0015, 0806631-12.2023.8.14.0015 y 0806582-68.2023.8.14.0015). Estas actuaciones apuntan a diversas infracciones perpetradas por empresas radicadas en su mayoría en el extranjero, en países como Canadá, Inglaterra y Estados Unidos.

El objeto del litigio surge de desacuerdos relacionados con el contrato de asociación para el desarrollo de un proyecto de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques (REDD+) en el mercado voluntario del carbono y otros acuerdos.

Como se informa en la petición inicial de la referida acción:

Para concluir el contrato, la demandada intentó disfrazar el acuerdo con eventos y ceremonias con el objetivo de darle una apariencia de publicidad y la existencia de debates públicos capaces de establecer un "Protocolo de Consulta" que validara el "Formulario de Consentimiento Libre, Previo e Informado". El intento fue tan artificioso que el acusado organizó la participación de IDEFLOR-Bio (la autoridad estatal que gestiona los bosques públicos) y UEPA (Universidad del Estado de Pará). Cabe señalar que ninguna de estas dos autoridades aparece en el Decreto y en el contrato (CDRU) como órgano de supervisión, al igual que el ITERPA, que no estaba "involucrado" en el negocio jurídico en cuestión. Aunque hubiera existido ese supuesto protocolo de consulta, lo cierto es que no aclaraba el valor que se le daría a la

---

Informe Técnico. Instituto Socioambiental, Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. 16p.

<sup>114</sup> Véase Nota Técnica No. 02/2023 del Ministerio Público del Estado de Pará, Anexo 9.

participación de cada parte, como luego se reveló en el contrato. La demanda señala problemas relativos a la consulta previa, la supuesta inserción de cláusulas abusivas, así como otros elementos que dieron lugar a la solicitud de declaración de nulidad del contrato.

La Coordinación de Asociaciones de Comunidades Quilombolas Remanentes de Pará (MALUNGU) ha experimentado la llegada a sus territorios de empresas con propuestas de contratos de mercado de carbono basados en la conservación del medio ambiente. Sin embargo, cuando la organización, representada por su equipo jurídico, comprobó el origen de estas propuestas, se encontró con escenarios que violaban derechos, como negar el acceso al borrador del contrato, utilizar medios hostiles para que los líderes firmaran y deslegitimar el derecho a la consulta previa, libre e informada.

#### **4.4.1 Contratos territoriales del mercado del carbono**

Los llamados "contratos del mercado del carbono" forman parte de los instrumentos de la economía verde que se han basado en la apropiación de servicios ecosistémicos y medioambientales para la producción de nuevas mercancías. El mercado de créditos de carbono se creó a raíz de la definición del Protocolo de Kioto de limitar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, principal fenómeno causante del cambio climático. Afectando a diversos sectores de la economía, como la agricultura, la industria, la aviación y la silvicultura, hoy en día el mercado de carbono es movilizadado por diversos actores que buscan negociar el derecho a contaminar a través de esta relación contractual.

El mercado de créditos de carbono aún no está regulado en Brasil. Lo que ocurre en el país son iniciativas voluntarias con plataformas financieras y comerciales. La empresa que propone el contrato promete "invertir" en el territorio ofreciendo recursos financieros, proyectos agrícolas y forestales, entre otras formas de inversión, mientras la comunidad, en virtud del contrato, concede a la empresa el derecho a comercializar créditos de carbono procedentes de la reducción de emisiones en su territorio.

El territorio extractivo con cobertura forestal, según el contrato, sería un sumidero. Un sumidero de carbono, según la Ley 12.187/2009, que establece la Política Nacional de Cambios Climáticos, es: "IX - sumidero: proceso, actividad o mecanismo que remueve de la atmósfera gas de efecto invernadero, aerosol o precursor de gas de efecto invernadero".

En el caso de algunas unidades de conservación, el Contrato de Concesión de Derecho Real de Uso (CCDRU) daría al inversionista y al comprador de créditos de carbono una supuesta garantía para sus negocios. El CCDRU está previsto en el Decreto Ley 271 de 28 de febrero de 1967, en la Ley 9.636 de 15 de mayo de 1988 y en la Ley 11.481 de 31 de mayo de 2007. Las reservas extractivas también cuentan con instrumentos de gestión, especialmente el Plan de Gestión, que orienta la gestión territorial y, en consecuencia, la gestión de los servicios ecosistémicos.

La legislación relativa tanto a la titulación de los territorios quilombolas como a la CCDRU de las reservas extractivas es un derecho étnico y no trata meramente de títulos de propiedad. En otras palabras, la protección del territorio prevista por la ley abarca la forma en que se utilizan y gestionan la tierra y los bosques, con el objetivo de garantizar la autonomía en la toma de decisiones del grupo/comunidad que los posee. Por lo tanto, estos derechos étnicos no pueden desestimarse y negarse sin más.

En este sentido, el contrato vinculado al mercado del carbono interfiere directamente en los derechos territoriales, incluso en territorios titulados y demarcados. Por lo tanto, no sólo

obedece al ordenamiento jurídico civil y consumista, sino que entra en el ámbito de los derechos étnicos fundamentales, con una regulación específica.

#### **4.4.2 Nulidad de los contratos por violación del derecho a la CLPI de los pueblos quilombolas y otras comunidades tradicionales**

En cualquier relación contractual de la que las comunidades quilombolas sean parte y que afecte a sus territorios, incluso en relación con el mercado del carbono, es obligatorio respetar y hacer efectivo el derecho a la consulta previa, libre e informada, garantizado por el Convenio 169 de la OIT. No se trata de una reunión o audiencia pública, sino de realizar todo el diálogo intercultural basado en la buena fe garantizada como requisito indispensable. Además, si la comunidad dispone de un protocolo de consulta, es necesario seguir y respetar la forma, el tiempo y el modo en que debe realizarse la consulta en su territorio.

En el caso específico del estado de Pará, donde las comunidades han sido acosadas por las propuestas del mercado de carbono, es importante destacar el papel de las asociaciones comunitarias. A pesar del sistema asociativo previsto en los procesos de titulación quilombola y de gestión de las reservas extractivas, la forma de deliberación de las comunidades debe seguir los métodos tradicionales, es decir, no limitarse a las directrices estatutarias y regimentales de las asociaciones. Es importante decir que las decisiones sobre la ratificación o no de los contratos de carbono pueden o no depender exclusivamente de las decisiones de las asambleas de las asociaciones.

Como ya se ha dicho, el derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe debe respetarse en cualquier acto cuyos impactos afecten directa o indirectamente a los territorios.

En el derecho interno, el Supremo Tribunal Federal (STF) se ha pronunciado sobre la plena aplicabilidad del Convenio núm. 169, especialmente en las Demandas de Incumplimiento Fundamental núm. 709 (covid-19 e indígenas) y núm. 742 (covid y quilombolas), la Acción Directa de Inconstitucionalidad núm. 3.239 (territorio quilombola) y la Acción Directa de Inconstitucionalidad núm. 4.269 (territorios y titulación a terceros).

Así, tanto los tribunales internacionales como el STF han reafirmado la obligación de consulta previa, libre de coacciones, debida y accesiblemente informada y basada en el principio de buena fe.

### **5. Conclusión y petitorio**

Con fundamento en lo previamente expuesto, solicitamos a la Ilustre Comisión que, en el marco de sus facultades de protección, priorice la tramitación de peticiones y casos vinculados a la temática de justicia climática en general y, en particular, las afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, producto de soluciones al calentamiento global que implican su menoscabo.

Asimismo, solicitamos a la CIDH que, en el marco de sus facultades de monitoreo y promoción que:

- su Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión (RELE) desarrolle estándares concretos y promueva políticas estatales específicas sobre los derechos de acceso a la información, transparencia y participación, con relación a la certificación y registro de transacciones comerciales de créditos de carbono, tomando como

referencia el Acuerdo de Escazú y los estándares internacionales aplicables tanto a los Estados como a las entidades privadas que intervienen en tales transacciones;

- su Relatoría sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) desarrolle una línea de trabajo específica sobre el impacto de los mercados de crédito de carbono en el derecho de los pueblos indígenas y comunidades locales, en cada una de sus actividades relacionadas con la agenda de cambio climático y DESCA;

- su relatoría sobre DESCA, investigar y publicar un informe sobre el impacto de las llamadas iniciativas de "financiación verde", como los proyectos o programas que generan créditos para los mercados voluntarios de carbono, sobre los pueblos indígenas;

- incorpore la temática planteada en esta solicitud en el monitoreo a la situación de derechos humanos contenido en el Capítulo IV.A de su Informe Anual y en los informes anuales de su RELE y REDESCA.

- emitir una nueva resolución sobre la protección de los derechos humanos en el contexto de las iniciativas de financiación verde, señalando en particular que:

- i. Los Estados deben respetar, proteger y cumplir la libre determinación de los pueblos indígenas, sus derechos sobre las tierras y los recursos naturales y sus derechos de participación. Esto incluye el derecho a compartir los beneficios generados e incluir espacios para que negocien los términos y condiciones de su participación en la financiación verde, con el pleno respecto a sus procesos tradicionales de toma de decisiones;
- ii. Los Estados deben garantizar que los pueblos indígenas y comunidades tradicionales cuyos derechos hayan sido violados por un proyecto o programa de créditos de carbono tengan acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos;
- iii. Los organismos de certificación deben respetar la libre determinación de los pueblos indígenas, sus tierras y recursos, y sus derechos de participación en la certificación de créditos de carbono;
- iv. Los organismos de certificación deben garantizar que los pueblos indígenas tengan acceso a vías de solución de controversias a través de un mecanismo de reclamación que cumpla los parámetros internacionales aplicables; y
- v. Los Estados en los que están domiciliados los organismos de certificación deben garantizar que éstos actúan de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos, incluso en relación con la provisión de reparación, cuando el organismo haya certificado y permitido la venta de créditos de carbono que se generaron en violación de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades tradicionales.

Finalmente, solicitamos a la CIDH instar a los Estados de la región a que:

- adopten marcos regulatorios efectivos para la certificación, registro y comercialización de los créditos de carbono, con un especial énfasis en la potencial afectación a los derechos internacionalmente reconocidos de los pueblos indígenas y comunidades locales;
- establezcan una hoja de ruta para garantizar el derecho a la libre determinación y al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas en el mercado de créditos de carbono, previniendo, a la vez, los conflictos intraétnicos

e interculturales que se pudieran presentar en el marco de las compensaciones ambientales y en el ejercicio del derecho a compartir beneficios razonables en torno a proyectos de inversión en sus territorios.

Aprovechamos la oportunidad para saludar a usted muy atentamente,

**Perú**

Federación de Pueblos Indígenas Kechwa Chazuta Amazonía (FEPIKECHA)  
Consejo Étnico de los Pueblos Kichwa de la Amazonía (CEPKA)  
Federación de Pueblos Indígenas Kechwas del Bajo Huallaga San Martín (FEPIKBHSAM)  
Coordinadora de Desarrollo y Defensa de los Pueblos Indígenas de la región San Martín (CODEPISAM)  
Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP)  
Instituto de Defensa Legal (IDL)

**Colombia**

Gobierno Indígena del Pirá Paraná  
Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)  
Gaia Amazonas

**Guyana**

Amerindian Peoples Association (APA)

**Brasil**

Coordinación de las Asociaciones de las Comunidades Remanentes de Quilombos de Pará (MALUNGU)  
Instituto Socioambiental (ISA)

**Organizaciones regionales**

Forest Peoples Programme (FPP)  
Fundación para el Debido Proceso (DPLF)