

# Reconocimiento de los pueblos indígenas en las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC)

Policy Paper de IWGIA, octubre de 2022



**Autores:**

Rosario Carmona, Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres (CIGIDEN) Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR)

Graeme Reed, Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre el Cambio Climático

James Ford, Centro Internacional Priestley para el Clima, Universidad de Leeds

Stefan Thorsell, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA)

Rocío Yon, Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR)

Francisca Carril, Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR)

Johnson Cerda, Conservación Internacional y Mecanismo de Donaciones Específico (DGM) para Pueblos Indígenas y Comunidades Locales.

Kerrie Pickering, Centro de Investigaciones en Sustentabilidad Ambiental, Universidad de Brock

El Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) es una organización no gubernamental de derechos humanos que promueve, protege y defiende los derechos de los pueblos indígenas desde hace más de 50 años. Apoyamos la defensa de los pueblos indígenas en las negociaciones climáticas internacionales en la CMNUCC.

Contacto: [iwgia@iwgia.org](mailto:iwgia@iwgia.org)

---

Se permite la reproducción y distribución de información contenida en este policy paper para fines no comerciales en tanto se citen las fuentes. Sin embargo, la reproducción completa del documento no se autoriza sin el consentimiento previo de IWGIA.

© Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), 2022. Todos los derechos reservados

Coordinador de la publicación: Dwayne Mamo

Fotografía de portada: Rosario Carmona

Diseño: [www.NickPurserDesign.com](http://www.NickPurserDesign.com)

# Contenidos

---

<b>Resumen ejecutivo</b>	4
<b>1. Introducción</b>	5
1.1. Participación de los pueblos indígenas en la CMNUCC	6
1.2. Contribuciones determinadas a nivel nacional: una visión general	6
<b>2. ¿Cómo reconocen las contribuciones determinadas a nivel nacional a los pueblos indígenas?</b>	8
2.1. El número de referencias relacionadas con los pueblos indígenas en las NDC, distribuidas en las cinco categorías, está aumentando globalmente	8
2.2. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en las NDC no solo está aumentando, sino que también se está volviendo más concreto	10
2.3. Las referencias a la jurisdicción indígena en las NDC continúan siendo marginales	12
2.4. Las referencias a los sistemas de conocimiento indígena aumentaron levemente; sin embargo, aún quedan dudas sobre su veracidad y compromiso de implementación	13
2.5. Las referencias a la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas están aumentando, especialmente con relación a la participación de los pueblos indígenas en la implementación de la política climática	14
2.6. El reconocimiento explícito del legado del colonialismo es escaso, sin embargo, las referencias a la vulnerabilidad de los pueblos indígenas al cambio climático son frecuentes	16
<b>3. El reconocimiento de los pueblos indígenas en las NDC está aumentando, sin embargo, aún quedan muchos interrogantes</b>	19
3.1. Recomendaciones	20
Referencias	22
Anexo 1: Metodología del estudio	23
Anexo 2: Registro de envío de las NDC por Parte, especificando los tipos de referencias a los pueblos indígenas cuando corresponda (Considerando las NDC enviadas hasta mayo de 2022)	24

---

## Resumen ejecutivo

Gracias a su lucha, los pueblos indígenas se han posicionado en las negociaciones climáticas multilaterales. Aunque la comunidad internacional reconoce gradualmente las contribuciones de los pueblos indígenas a la gobernanza climática, todavía no existe un enfoque basado en los derechos en la acción climática nacional. Este policy paper traza un mapa de los compromisos climáticos de los gobiernos en el marco del Acuerdo de París –las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por su acrónimo en inglés)– y analiza hasta qué punto estos documentos reconocen los derechos de los pueblos indígenas en la gobernanza climática. El análisis, que busca contribuir al “balance mundial” (Global Stocktake), evalúa cómo las NDC reconocen: i. a los Pueblos Indígenas como titulares de derechos; ii. la jurisdicción indígena sobre la tierra; iii. los sistemas de conocimientos indígenas; iv. el derecho de los pueblos indígenas a la participación plena y efectiva en la gobernanza climática; y v. el legado del colonialismo. Las menciones relacionadas con los pueblos indígenas en las NDC están aumentando, sin embargo, los estándares de este reconocimiento abren muchas preguntas. Todavía no existen suficientes mecanismos apropiados para hacer efectivo este reconocimiento. Por lo tanto, las Partes deben realizar esfuerzos más significativos para garantizar que las NDC adopten un enfoque basado en los derechos y contribuyan a fortalecer el rol y la voz de los pueblos indígenas en la gobernanza climática.

# 1. Introducción

*“Los conocimientos y estrategias de los pueblos indígenas para sostener su entorno deben ser respetados y tenidos en cuenta a la hora de desarrollar enfoques nacionales e internacionales de mitigación y adaptación al cambio climático”*

(Documento final de la plenaria de alto nivel conocida como la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, párr. 36, 2014)

Los pueblos indígenas llevan décadas alertando sobre el cambio climático. Basándose en los conocimientos y observaciones compartidos por sus ancianos y poseedores de conocimiento, así como en sus relaciones de reciprocidad con el mundo natural, los pueblos indígenas han expresado con urgencia sus preocupaciones y advertido sobre los impactos del cambio climático. De hecho, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 lo expresa claramente: “Los pueblos indígenas y sus comunidades (...) desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales”.

Desde entonces, y con la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007, el reconocimiento del importante papel de los pueblos indígenas ha seguido creciendo, ampliando sus contribuciones a la acción urgente y transformadora ante las interconectadas crisis climática, de biodiversidad y de salud. Antes de la 21ª sesión de la Conferencia de las Partes (COP15) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) –la conferencia responsable de la adopción del Acuerdo de París–, los pueblos indígenas plantearon su preocupación respecto al objetivo de los 2°C de temperatura, instando a “las Partes en París a comprometerse con un aumento máximo de la temperatura de 1,5°C (...) y a exigir una evaluación sobre si el objetivo debe reducirse aún más, hasta un aumento máximo de la temperatura de 1°C”.

Aunque estos esfuerzos no tuvieron éxito, los pueblos indígenas lograron la inclusión de un lenguaje que refiere a los derechos en el preámbulo del Acuerdo de París: “al adoptar medidas para hacerle frente [al cambio climático], 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”. Con respecto a la adaptación, el Acuerdo de París (Art. 7, párr. 5) establece que la acción debe basarse y guiarse por “los conocimientos de los pueblos indígenas”. Además, la COP 15 (decisión número 1, párr. 135) decidió establecer una plataforma para el intercambio de conocimientos indígenas y la implementación conjunta de mejores prácticas en materia de mitigación y adaptación. Esta decisión llevó a la creación de la Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas (LCIPP por su acrónimo en inglés), que ha estado en funcionamiento desde 2018.

Para implementar el Acuerdo de París, las Partes decidieron que el principal mecanismo de rendición de cuentas serían las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC), las cuales establecen los compromisos voluntarios de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y comunican medidas de adaptación. A pesar de varias críticas al esquema de las NDC (véase más adelante), estos compromisos se erigen como una “piedra angular” del proceso de política climática internacional (Pauw y Klein 2020), y representan un mecanismo estandarizado para identificar las prioridades de los países desde una perspectiva global (Shea y Thornton 2019). Las partes incluso están desarrollando un “marco de transparencia” que pretende estandarizar las métricas, las prioridades y la comunicación de las NDC (Kuyper et al. 2018). Este proceso se complementa con un balance mundial cada cinco años –el primero comenzó en 2021 y se completará a finales de 2023–.

A la fecha, no se ha revisado exhaustivamente la inclusión de los pueblos indígenas y sus derechos en las NDC. Dado que los pueblos indígenas desempeñan un rol crucial en hacer frente a la crisis climática, junto con su particular vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, este policy paper aborda este vacío analizando cómo el reconocimiento de los pueblos indígenas en las NDC ha cambiado con el tiempo. Los análisis de las primeras NDC suscritas (2016-2019)<sup>1</sup> y la segunda (2020-2022) ronda de NDC tomando en consideración dos aspectos: en primer lugar, identificamos las referencias específicas relacionadas con los pueblos indígenas y, en segundo lugar, evaluamos si estas referencias pro-

1. Algunos países presentaron su primera NDC después de esta fecha, pero han sido incluidos en esta ronda.

mueven o limitan el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación. Evaluamos el nivel y la calidad de los compromisos asociados a estas referencias a través de un marco analítico basado en las dimensiones de la libre determinación sostenible propuestas por Reed et al. (2022). Esperamos que este análisis arroje luz sobre si los Estados reconocen, y cómo, a los pueblos indígenas en el contexto del cambio climático, así como también relevar el rol de los indígenas dentro de la CMNUCC. Con miras a contribuir al balance mundial del Acuerdo de París, el policy paper concluye ofreciendo una serie de recomendaciones para fortalecer la lucha de los pueblos indígenas, especialmente en relación con el seguimiento, la revisión y la verificación de estos compromisos.

## 1.1. Participación de los pueblos indígenas en la CMNUCC

Las demandas de reconocimiento de los pueblos indígenas en la gobernanza climática multilateral se entrelazan con sus esfuerzos por defender sus territorios y exigir el derecho a la libre determinación. Los pueblos indígenas llevan demandando participación en las Naciones Unidas desde la década de 1970, cuando los Estados comenzaron a abordar el problema del cambio climático de forma multilateral (Sherpa 2019). En paralelo, han propuesto sus propias visiones respecto a cómo deberían abordarse las crisis climática y de biodiversidad, así como también cómo deben considerarse sus conocimientos en este proceso (McGregor 2020).

Desde un comienzo, la CMNUCC, y por extensión todos los procesos de la ONU, han excluido estructuralmente la participación de los pueblos indígenas –en especial como naciones y gobiernos indígenas, pues el sistema multilateral se basa en el concepto de “Estados-nación”–. A pesar de estas barreras estructurales, la lucha de los pueblos indígenas en la CMNUCC les permitió en 2001 conformar su propia circunscripción, a partir de la cual en 2008 surgió el Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre el Cambio Climático. Este espacio les ha permitido a los pueblos indígenas superar las barreras y empujar el reconocimiento de su presencia.

Desde la adopción del Acuerdo de París en 2015, los pueblos indígenas han exigido que se incluyan sus conocimientos, derechos y gobernanza en el diseño e implementación de las medidas climáticas nacionales –a menudo expresadas en las NDC–. La CMNUCC ha respal-

dado esta demanda (CMNUCC 2016) y, progresivamente, las decisiones de la COP y de la CMA<sup>2</sup> han promovido la participación de los pueblos indígenas y la consideración de sus conocimientos (IIPFCC y CIEL 2021). Estos llamados fueron reforzados durante la COP26 en Glasgow, que “*Pone de relieve el importante papel que desempeñan la cultura y los conocimientos de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la acción eficaz contra el cambio climático, e insta a las Partes a implicar activamente a los pueblos indígenas y las comunidades locales en el diseño y la ejecución de la acción climática*” (cursiva en el original).<sup>3</sup> Sin embargo, la consideración y la inclusión tangible de los pueblos indígenas sigue dependiendo de la voluntad de actores estatales, quienes defienden un proceso *dirigido por las Partes*. Aunque las referencias relacionadas con los pueblos indígenas han aumentado progresivamente en los procesos de la CMNUCC, el reconocimiento de sus derechos y el fortalecimiento de su libre determinación continúa siendo un desafío (Gustafsson y Schilling-Vacaflor 2022; Reimerson 2013; Ford et al. 2016; Belfer et al. 2019).

## 1.2. Contribuciones determinadas a nivel nacional: una visión general

La rendición de cuentas sobre el cambio climático en el marco de la CMNUCC se ha basado principalmente en el desarrollo y la comunicación de compromisos voluntarios de los Estados individuales o las Partes. Antes de 2015, las Partes comunicaron estos compromisos voluntarios a través de las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional, las cuales son el precedente de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) en el Acuerdo de París (artículo 4). Las NDC le entregan poder de decisión a cada una de las Partes, las cuales deben desarrollar e impulsar planes de acción a mediano plazo basados en la autodiferenciación limitada (Pauw y Klein 2020). El enfoque no vinculante de las NDC permite que estas se ajusten a la incertidumbre y se ha asociado a una mayor ambición y credibilidad (Victor et al. 2022). Sin embargo, aunque todas las Partes que han ratificado el Acuerdo de París están obligadas a presentar sus NDC, este enfoque también ha sido criticado; han surgido diversas dudas sobre la capacidad de estos compromisos voluntarios para producir resultados concretos (Geden 2016). Además, no existen lineamientos de diseño estandarizados ni mecanismos para verificar su cumplimiento (Victor et al. 2022; IISD 2022).

2. La CMA refiere a la 'Conferencia de las Partes, en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París,' el grupo de países que han firmado y ratificado el Acuerdo de París.

3. Ver <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/glasgow-climate-change-conference-october-november-2021/outcomes-of-the-glasgow-climate-change-conference>

Tras la ratificación del Acuerdo de París, todas las Partes debían presentar una NDC ante la CMNUCC, esbozando su estrategia para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de acuerdo con el objetivo de París –es decir, limitar el calentamiento global por debajo de 2, y preferiblemente 1,5, grados centígrados en comparación con los niveles preindustriales– y sus objetivos de adaptación. Las Partes que incluían objetivos de mitigación –o de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero– hasta 2025 en su primer envío debían “comunicar” una nueva NDC antes de 2020, y las Partes con objetivos hasta 2030 o después –que son la mayoría de los países– debían “actualizar” sus NDC antes de 2020 (Pauw y Klein 2020). Sin embargo, no existe consenso sobre qué significa “comunicar” y “actualizar”, y las

Partes han interpretado estos conceptos de forma diferente (Pauw y Klein 2020). Mientras que algunas Partes actualizaron sus NDC con cambios y ajustes menores junto con un informe que describe sus logros, la mayoría de los países presentaron una versión actualizada o, en algunos casos, una versión “mejorada” que representa un cambio significativo en comparación con su primera NDC. A pesar de esta supuesta mayor ambición, las NDC continúan siendo no vinculantes y formalmente no punitivas (Victor et al. 2022). Además, generalmente omiten las medidas necesarias para su implementación, lo cual deriva en diversas interpretaciones y reparos sobre el éxito y la coherencia de sus acciones (Geden 2016; Pauw y Klein 2020).

## 2. ¿Cómo reconocen las contribuciones determinadas a nivel nacional a los pueblos indígenas?

Para identificar y analizar cómo las NDC consideran a los pueblos indígenas, revisamos todas las NDC presentadas ante la CMNUCC<sup>4</sup> hasta mayo de 2022 (n = 295) e identificamos las referencias relacionadas con los pueblos indígenas. Los resultados evidencian cómo el creciente reconocimiento de los pueblos indígenas dentro de la CMNUCC se expande hacia la gobernanza climática nacional. Para mayor claridad, las NDC previstas y las primeras se agruparon como “primeros envíos” (n = 165), mientras que las NDC actualizadas, mejoradas y segundas se combinaron como “segundos envíos” (n = 130).

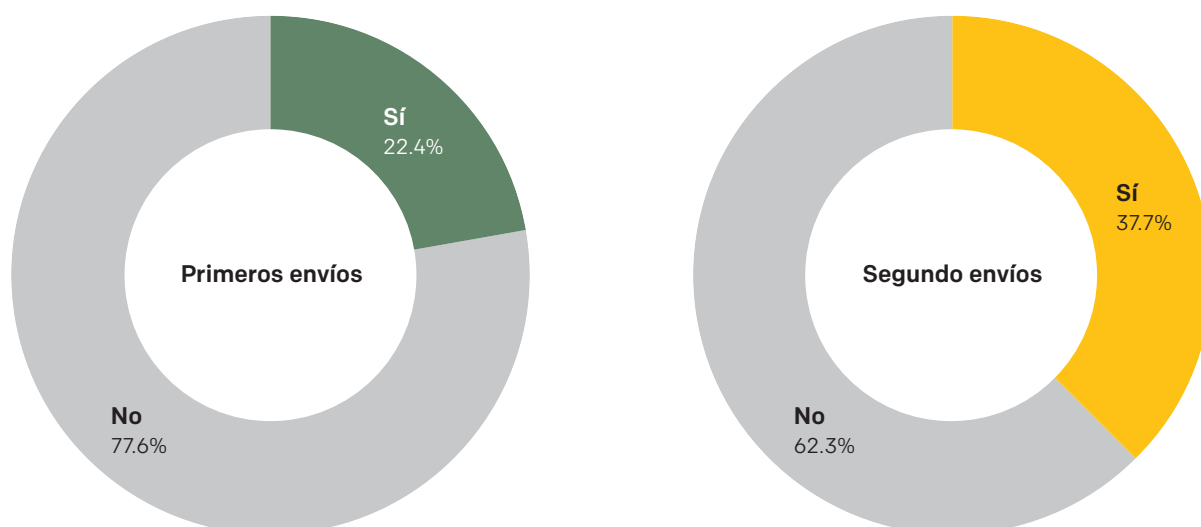
Comenzamos contando el número de referencias relacionadas con los pueblos indígenas en las NDC, tanto en los primeros como en los segundos envíos. Estas referencias incluyen a los “pueblos indígenas”, “conocimientos indígenas”, “derechos de los pueblos indígenas” (para más detalles sobre cómo codificamos y analizamos los documentos, véase el anexo 1). Luego, organizamos estas referencias por medio de categorías previamente definidas, basadas en el marco de libre determinación sostenible propuesto por Reed et al. (2022), al cual le

añadimos una quinta categoría. Cada categoría se desglosó en subcategorías. En concreto, examinamos específicamente cómo las NDC reconocen: i) los derechos de los pueblos indígenas; ii) la jurisdicción indígena sobre la tierra; iii) el rol de los sistemas de conocimiento indígena en la acción climática; iv) el derecho a participar en la gobernanza climática; y, por último, v) el legado del colonialismo con relación al cambio climático.

### 2.1. El número de referencias relacionadas con los pueblos indígenas en las NDC, distribuidas en las cinco categorías, está aumentando globalmente

Claramente, el número de referencias relacionadas con los pueblos indígenas en las NDC está aumentando. De un total de 295 documentos, identificamos 86 que tenían este tipo de referencias: 37 en la primera ronda de envíos (22% de las 165 NDC) y 49 en la segunda (38% de 130 NDC) (ver Figura 1).

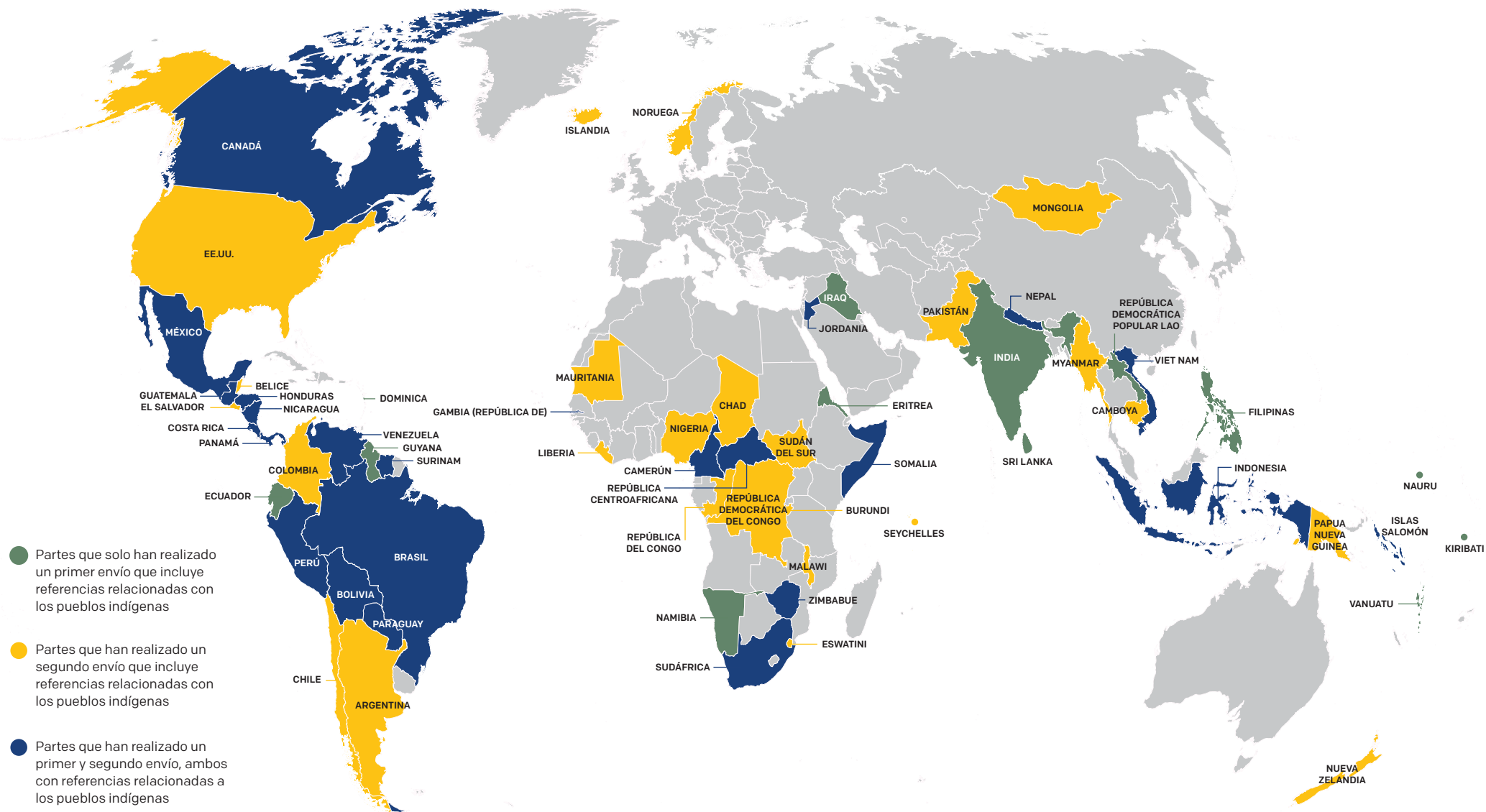
Figura 1: Referencias relacionadas con los pueblos indígenas en el primer y segundo envío



4. Recuperadas de <https://unfccc.int/NDCREG>

## Referencias relacionadas con los pueblos indígenas en los primeros y segundos envíos

(Considerando las NDC enviadas hasta mayo de 2022)



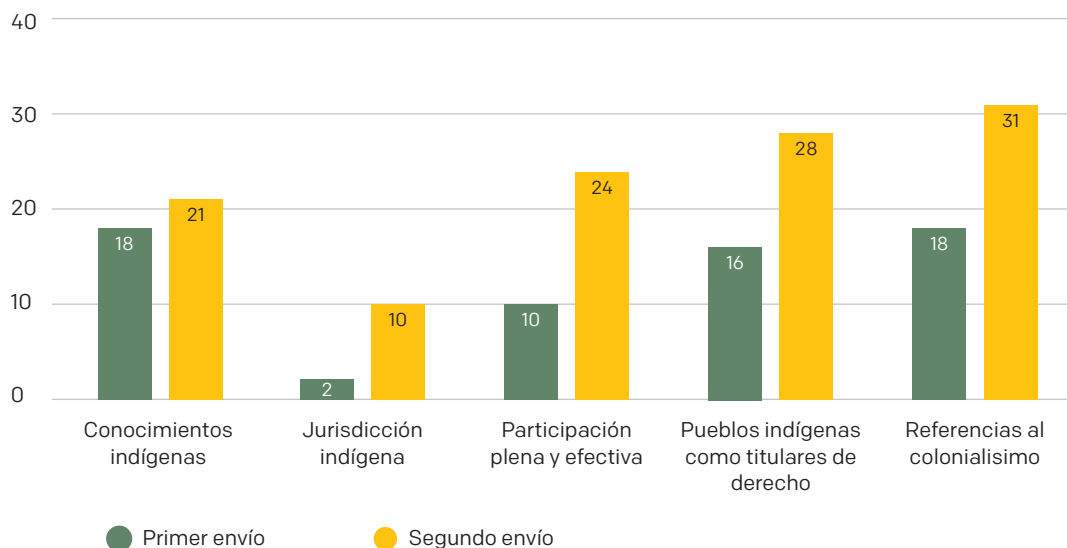
Nota: véase anexo 2 en página 24

De las 37 Partes que tenían referencias relacionadas con los pueblos indígenas en su primer envío, 26 (70%) han presentado una segunda NDC o una actualización. De estas, la mayoría (92%) vuelven a incluir dichas referencias, con la excepción de República Democrática Popular Lao y Sri Lanka, Partes que solo refirieron a los conocimientos indígenas en sus primeras NDC. De las 49 referencias en los segundos envíos, 25 (51%) incluyen referencias relacionadas con los pueblos indígenas por primera vez.

En la primera ronda de envíos, la referencia más común es un reconocimiento superficial del rol del conocimiento indígena en la acción climática (n = 18), seguido de

referencias que resaltan los impactos del colonialismo al reconocer la particular vulnerabilidad de los pueblos indígenas (n = 18). Todas las categorías de referencias aumentaron en los segundos envíos; sin embargo, el aumento más significativo se observó en la promoción de la "participación" (n = 24), donde las referencias casi se duplicaron. Otro aumento significativo se observa en el número de referencias a la "jurisdicción", que pasó de 2 NDC en la primera ronda a 14 en la segunda. Las NDC que mencionan el "conocimiento indígena" en la segunda ronda de envíos solo aumentaron en 3, representando el menor aumento de las cinco categorías. La referencia más común en el segundo envío tiene que ver con los "impactos del colonialismo" (n = 31).

Figura 2: Tipo de reconocimiento de los pueblos indígenas en el primer y segundo envío



Ningún envío de la primera ronda contiene referencias en las cinco categorías, pero la República Democrática del Congo, Costa Rica y Canadá sí lo hacen en la segunda. Entre estas, destaca la NDC actualizada de Canadá, que contiene referencias concretas, muchas de las cuales forman parte de un anexo redactado por representantes de la Asamblea de las Primeras Naciones, Inuit Tapiriit Kanatami y el Consejo Nacional Métis, las tres organizaciones indígenas nacionales.

## 2.2. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en las NDC no solo está aumentando, sino que también se está volviendo más concreto

Dentro de la categoría pueblos indígenas como titulares de derechos, el número de referencias aumentó entre la primera y la segunda ronda de envíos. Estas referencias, además, se volvieron más sustanciales. Por ejemplo, las NDC que hacen referencia de manera general a los derechos de los pueblos indígenas casi se duplican, pasando de 16 a 28. A continuación, analizamos estas referencias a través de las respectivas subcategorías.

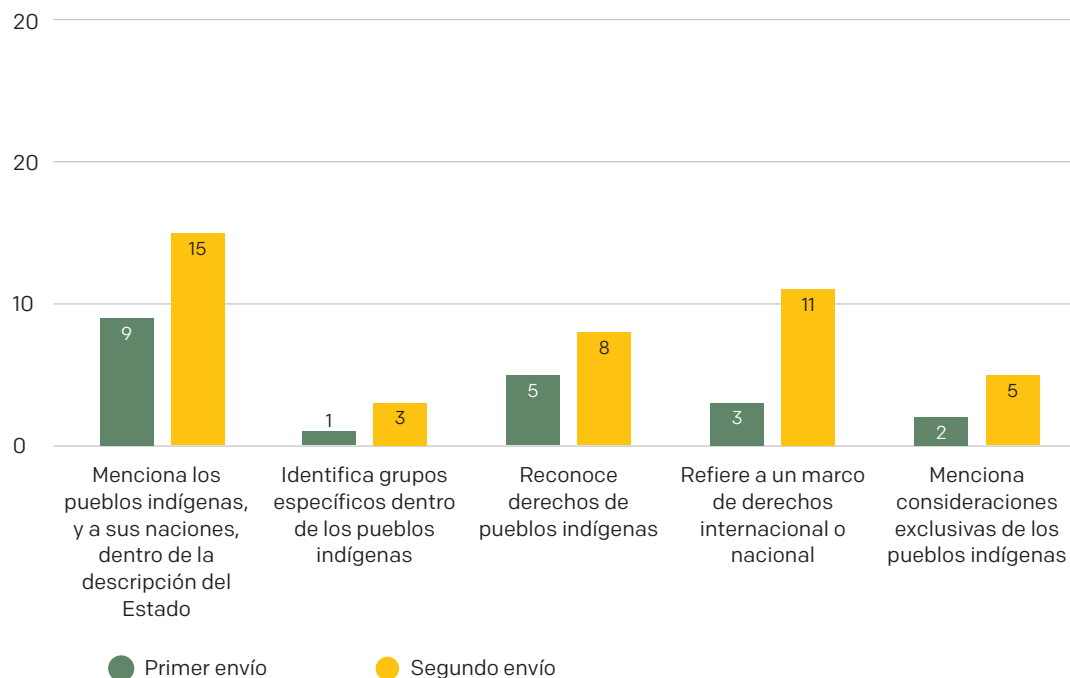
En la primera ronda de envíos, 9 NDC (5%) reconocieron la existencia de pueblos indígenas en el territorio nacional, mientras que en la segunda ronda este número aumentó a 15 (12%). Entre las NDC que mencionan a los pueblos indígenas en las dos rondas de envíos, la ausencia de referencias a los derechos de los pueblos indígenas se condice con menores referencias a la participación plena y efectiva (descrita con más detalle en la sección 2.5). En cuanto a las mujeres indígenas, solo Guatemala se refiere a ellas en la primera ronda de envíos (0,6% de 165), y solo Panamá y Vietnam en la segunda (1,5% de 130). En ambos casos, las menciones refieren a la vulnerabilidad específica que afecta a las mujeres indígenas.

En la primera ronda de envíos, 8 NDC (5%) hacen referencia explícita a los derechos de los pueblos indígenas, 3 mencionan un marco de derechos internacional o nacional, y solo 2 NDC hacen referencia a la consulta o el consentimiento (Figura 3). Por ejemplo, Guyana y Costa Rica hacen referencia al consentimiento libre, previo e informado en el contexto de los proyectos de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de

los Bosques (REDD+). En la segunda ronda de envíos, las NDC que mencionan los derechos de los pueblos indígenas aumentaron hasta el 14% del total de NDC presentadas. En concreto, podemos observar que 8 NDC mencionan expresamente que reconocen los derechos de los pueblos indígenas y 11 hacen referencia a marcos de derechos internacionales o nacionales específicos, en comparación con 5 y 3 NDC en la primera ronda. Hay 4 NDC que se refieren a ambos asuntos, como la de Aotearoa-Nueva Zelanda, que afirma que respeta los intereses y derechos de los pueblos indígenas y que tendrá en cuenta el Tratado de Waitangi. Solo 5 NDC mencionan consideraciones exclusivas: Nepal y El Salvador hacen referencia al consentimiento libre, previo e informado (2); Costa Rica y Panamá hacen referencia a la consulta (2); y Canadá hace referencia a la libre determinación (1).

En general, en ambas rondas de envíos, el reconocimiento de los derechos tiende a asociarse con referencias en otras categorías, como la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y el reconocimiento de los conocimientos indígenas.

Figura 3: **Pueblos indígenas como titulares de derechos**



### 2.3. Las referencias a la jurisdicción indígena en las NDC continúan siendo marginales

El reconocimiento de la jurisdicción de los pueblos indígenas sigue siendo marginal, aunque el número de NDC que hacen referencia a los derechos territoriales de los pueblos indígenas ha aumentado considerablemente en la segunda ronda de envíos (Tabla 1).

Tabla 1: NDC con referencias a la jurisdicción indígena

País	NDC	Año	Reconoce derechos territoriales de los pueblos indígenas	Menciona reivindicaciones territoriales indígenas	Reconoce sistemas de gobierno de los pueblos indígenas	Reconoce sistemas legales indígenas
República Democrática del Congo	Primera actualizada	2021				
Camboya	Primera actualizada	2020				
Noruega	Primera actualizada	2021				
Brasil	Primera	2016				
Brasil	Primera actualizada	2020				
Colombia	Primera actualizada	2020				
Costa Rica	Primera actualizada	2020				
Guyana	Primera	2016				
Nicaragua	Primera actualizada	2020				
Canadá	Primera actualizada	2021				
Estados Unidos	Primera actualizada	2021				
Papúa Nueva Guinea	Segunda	2020				

En la primera ronda de envíos, solo 2 NDC (1% de 165), las de Brasil y Guyana, someramente refirieron a los derechos territoriales indígenas, mientras que en la segunda ronda de envíos se puede identificar un total de 10 NDC (8% de 130). Tanto en la primera como en la segunda ronda de envíos, la mayoría de las referencias reconocen el rol específico de los territorios indígenas en los esfuerzos de conservación. Estas referencias se amplían en la segunda ronda de envíos, donde, por ejemplo, Nicaragua detalla un marco legal específico para proteger los territorios indígenas y los derechos a la tierra. Canadá es el

único país que hace referencia explícita a las reivindicaciones territoriales indígenas y al derecho consuetudinario; sin embargo, estas referencias se encuentran en los anexos preparados por las organizaciones indígenas nacionales (descritas anteriormente). Tres NDC –Canadá, Noruega y los Estados Unidos de América– hacen referencia a la gobernanza indígena, aludiendo a las Primeras Naciones, al papel del Sámediggi (Parlamento Sámi) y a la autoridad de los gobiernos tribales, respectivamente.

Figura 4: **Jurisdicción indígena sobre la tierra**

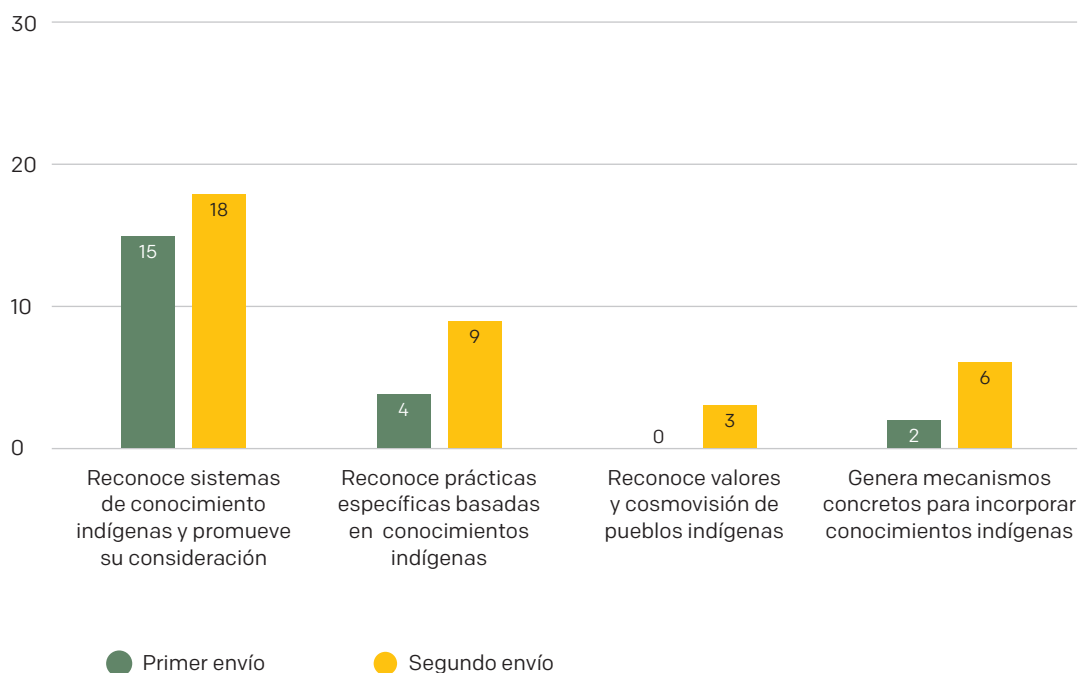


#### 2.4. **Las referencias a los sistemas de conocimiento indígena aumentaron levemente; sin embargo, aún quedan dudas sobre su veracidad y compromiso de implementación**

Las referencias a los conocimientos indígenas son las más numerosas en la primera ronda de envíos (véase la figura 1). Se encuentran en el 11% de las NDC. Sin embargo, este reconocimiento es bastante superficial, ya que solo 4 NDC describen prácticas específicas utilizadas por los pueblos indígenas, y solo 2 NDC promueven mecanismos para integrar estos conocimientos. Por ejemplo, Guyana afirma que “la cultura y las tradiciones de los pueblos indígenas de Guyana están arraigadas en el uso sostenible de la naturaleza, lo que es evidente en los bosques y otros ecosistemas naturales mantenidos durante siglos en las tierras que han ocupado y utilizado habitualmente” (p. 17, traducción propia). Por su parte, Venezuela describe un camino de acción que busca rescatar el conocimiento ancestral de los pueblos indígenas para el desarrollo de tecnologías sostenibles. No obstante, ninguna NDC reconoce las visiones y valores de los pueblos indígenas.

Aunque el aumento de las referencias al conocimiento indígena fue menor comparado con las otras categorías (16% de los segundos envíos), en la segunda ronda de envíos se observan referencias más concretas. De estos envíos, 18 NDC, que representan el 14% de los segundos envíos, promueven directamente la consideración del conocimiento indígena. También hay menciones específicas a las prácticas utilizadas por los pueblos indígenas (9 NDC en total), así como referencias a los valores y visiones de los pueblos indígenas (3 NDC frente a 0 en la primera ronda de envíos). Por ejemplo, Paraguay, en su NDC actualizada, señala que la acción climática territorial y centralizada abarca la cosmovisión de los pueblos indígenas. También ha aumentado el número de referencias a mecanismos concretos para incorporar los conocimientos de los pueblos indígenas (6 NDC frente a 2 en la primera ronda de envíos). Guatemala y Costa Rica, por ejemplo, se comprometen a canalizar información a los pueblos indígenas a través de plataformas y mesas técnicas agroclimáticas. Aotearoa-Nueva Zelanda se compromete a promover la investigación centrada en los maoríes y a apoyar al pueblo maorí a desarrollar su propia estrategia de transición, la cual estará basada en el conocimiento maorí y responderá a sus prioridades y necesidades específicas.

Figura 5: **Sistemas de conocimiento indígena**



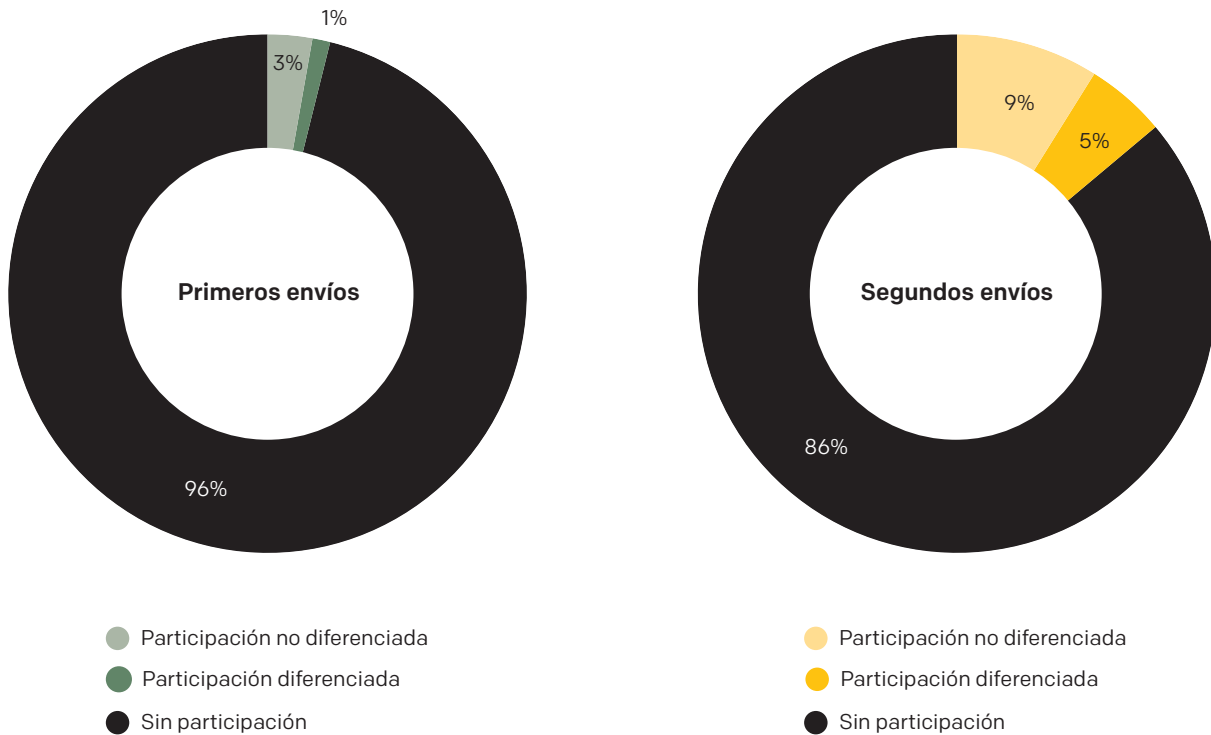
## 2.5. Las referencias a la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas están aumentando, especialmente con relación a la participación de los pueblos indígenas en la implementación de la política climática

Examinar las referencias a la participación de los pueblos indígenas en las NDC es importante por dos motivos: en primer lugar, podemos observar cómo se describe la participación de los pueblos indígenas en la preparación de la NDC; y, en segundo lugar, podemos evaluar si se está promoviendo o no la participación de los pueblos indígenas en la gobernanza y acción climáticas.

Solo el 3% de la primera ronda de envíos, correspondiente a 5 NDC, consideró la participación de los pueblos indígenas durante la elaboración de estos documentos. De estas, solo dos países ejecutaron consultas que consideraron a los pueblos indígenas como actores diferenciados: Panamá realizó audiencias públicas con representación de las instituciones indígenas, quienes exigieron participación en la planificación, implementación y monitoreo, registro y verificación de la NDC; y Guyana presentó el borrador de la NDC en una reunión dirigida a representantes de organizaciones y comunidades indígenas.

En la segunda ronda de envíos, las NDC con referencias a la participación de los pueblos indígenas durante la preparación aumentaron de 5 a 18 (14% de 130). Entre estas, 7 describen los procesos específicos y diferenciados que tomaron las Partes para incluir la participación indígena. La participación en estos casos fue diferente: 5 describieron un proceso en el que los pueblos indígenas y sus instituciones representativas participaron en sesiones que incluían a otros grupos no indígenas; y solo 2 describieron un proceso en el que los pueblos indígenas fueron convocados en un proceso específico para ellos. Entre las primeras, por ejemplo, se encuentra la segunda NDC de Argentina, que describe una mesa que incluyó la participación indígena. En cuanto a lo segundo, Colombia señala en su NDC actualizada que acogió diálogos con los pueblos indígenas, y Canadá menciona relaciones de colaboración con la Asamblea de las Primeras Naciones, Inuit Tapiriit Kanatami y el Consejo Nacional Métis, concretamente mediante el establecimiento de “tres mesas de alto nivel basadas en el reconocimiento de los derechos, el respeto, la cooperación y la asociación” (p. 16, traducción propia).

Figura 6: Participación de los pueblos indígenas en la preparación de la NDC

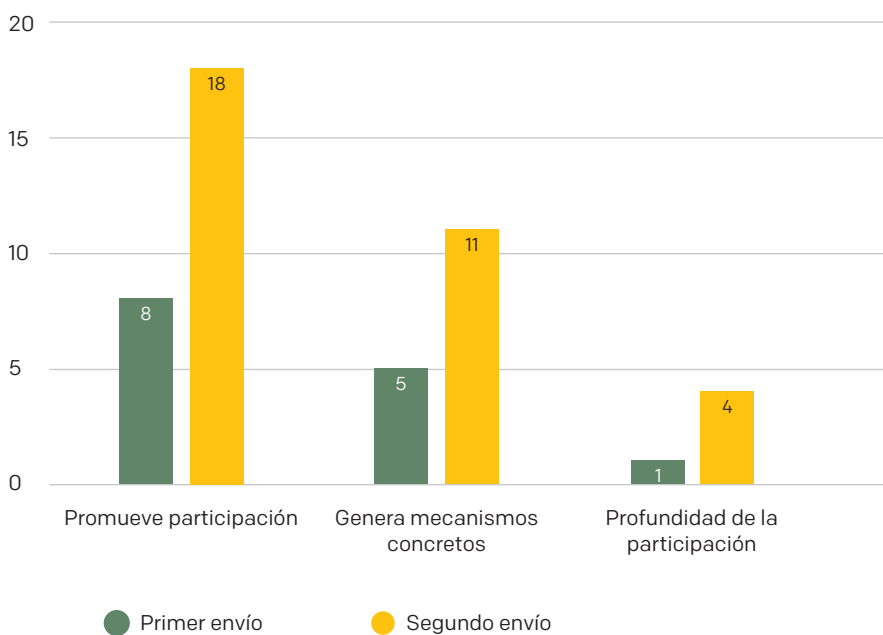


Las referencias a la participación de los pueblos indígenas en los planes de implementación aumentaron considerablemente entre la primera y la segunda ronda de envíos. En la primera ronda de envíos, 8 NDC hicieron referencia a la promoción de la participación en la gobernanza climática (5% de 165 NDC) y 5 describieron mecanismos concretos para apoyar esta participación (3% de 165 NDC). En cuanto a las primeras, Indonesia, por ejemplo, mencionó la participación de los pueblos indígenas en las medidas de conservación, mientras que, en cuanto a las segundas, Perú promovió la participación de las organizaciones indígenas en la acción climática. Canadá fue el único país que se refirió a la profundidad de esta participación, describiéndola como un “compromiso significativo” (p. 7).

En la segunda ronda de envíos, 18 NDC (14% de 130) promueven la participación de los pueblos indígenas en la

gobernanza climática y 11 (8%) mencionaron mecanismos concretos para facilitarla. Por ejemplo, la NDC actualizada de la República Democrática del Congo señala que su puesta en marcha solo será posible a través de un enfoque inclusivo que incorpore a los pueblos indígenas, ordenando al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible que colabore directamente con ellos. Del mismo modo, la segunda NDC de Nepal hace referencia al desarrollo de programas específicos y de recursos dedicados a garantizar la participación de los pueblos indígenas, así como a la creación de comités de gestión forestal compuestos por representantes de los pueblos indígenas. En cuanto a la profundidad de la participación (n = 4), la República Democrática del Congo, Myanmar y Nepal hacen referencia a una asociación con los pueblos indígenas, y Canadá menciona el liderazgo de los pueblos indígenas.

Figura 7: **Promueve participación de pueblos indígenas en los planes de implementación**

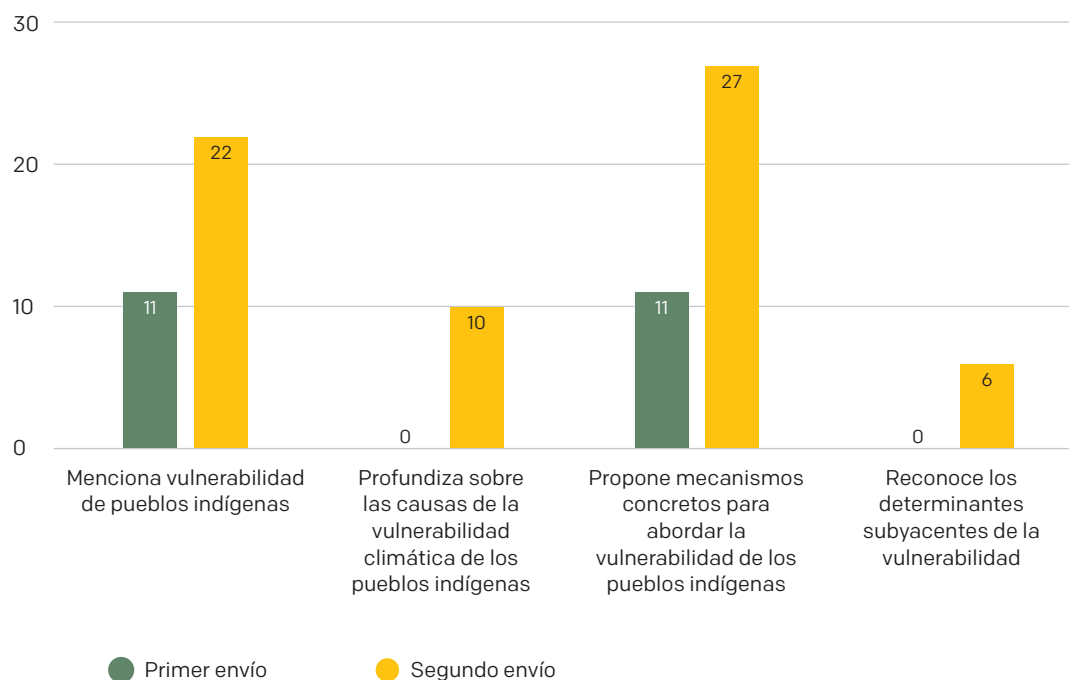


## 2.6. El reconocimiento explícito del legado del colonialismo es escaso, sin embargo, las referencias a la vulnerabilidad de los pueblos indígenas al cambio climático son frecuentes

Canadá y Bolivia son las dos únicas Partes que reconocen directamente el impacto del colonialismo sobre los pueblos indígenas. Sin embargo, hay numerosas referencias indirectas a este legado, las cuales se encuentran implícitas en la descripción de los impactos del cambio climático que sufren los pueblos indígenas (Figura 8). En la primera ronda de envíos, 11 NDC señalan que los pueblos indígenas se encuentran entre los grupos más afectados. Por ejemplo, Vanuatu describe cómo el cambio climático afectará a todas las áreas del pueblo Ni-Vanuatu. A pesar de ello, ninguna NDC explicita las causas de esta vulnerabilidad más allá de la dependencia y relación con el agua y los territorios. Además, 11

NDC (7% de 165) hacen referencia a medidas climáticas concretas que se están aplicando en los territorios indígenas, aunque estas generalmente no son lideradas por los pueblos indígenas. Estas medidas van desde la creación de capacidades, como expresan Camerún y México, hasta estrategias de adaptación, como señala Vietnam, y la reparación de ecosistemas, descrita por Honduras y Nicaragua. Canadá es el único país que compromete un presupuesto específico para estas medidas, ofreciendo apoyo para la transición energética de las comunidades indígenas. Aunque todas estas acciones son relevantes, cabe mencionar que la mayoría de ellas no hacen referencia a mecanismos de participación, sino que adoptan un enfoque *top-down*. Por último, en la primera ronda de envíos, ninguna NDC menciona directamente los determinantes subyacentes de la vulnerabilidad, como la marginación, la desigualdad y la colonización.

Figura 8: **Reconoce el legado del colonialismo**



Las NDC que mencionan explícitamente la vulnerabilidad de los pueblos indígenas al cambio climático se duplicaron en los segundos envíos, representando el 17% (22 de 130). De ellas, Vietnam es la única que profundiza sobre las causas de esta vulnerabilidad, describiendo cómo los pueblos indígenas que viven en las montañas están expuestos a inundaciones y tormentas. Al describir estos impactos, también se refiere a las pérdidas no económicas –que la NDC reconoce que son mayores que las económicas–, como las asociadas a la reubicación, los impactos en la salud, la pérdida de tierras debido a la erosión, la pérdida de patrimonio cultural y de conocimientos locales, y la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos.

La segunda ronda de envíos muestra un aumento considerable en las menciones a medidas concretas que ayudan a responder a la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, que ascienden a 27 NDC, es decir, el 21% del total. Además, la mayoría de las NDC proporcionan una descripción más detallada de estas medidas, como puede verse en la Tabla 2. Sin embargo, la mayoría de estas

medidas no hacen referencia a mecanismos concretos de participación. Entre los países que sí explicitan mecanismos, se puede mencionar a El Salvador, cuya NDC menciona la creación de metodologías para asegurar la adecuada participación de los pueblos indígenas. También hay un aumento de las referencias a las causas subyacentes de la vulnerabilidad climática de los pueblos indígenas (6 NDC de 130, que representa el 5% del total). Estas causas incluyen, por ejemplo, brechas en el acceso a la educación (Vietnam); la marginación (Guatemala); la escasa participación en la toma de decisiones (Argentina y Bolivia); el impacto de la colonización (Canadá); y la desigualdad y un sistema estructural que crea vulnerabilidad (México). El anexo elaborado por la Asamblea de las Primeras Naciones de Canadá presenta una referencia explícita, al afirmar que “está claro que los esfuerzos climáticos deben incorporar y abordar las desigualdades y brechas sistémicas que han resultado de los impactos históricos y presentes de la colonización, el despojo de tierras y las políticas asimilacionistas” (p. 39, traducción propia).

Tabla 2: **Medidas para enfrentar la vulnerabilidad de los pueblos indígenas**

<b>Medida</b>	<b>País</b>
Sensibilizar	Burundi
Fortalecer capacidades	República del Congo, Sudáfrica, Sudán del Sur, Belice, Nicaragua, Venezuela
Generar información diferenciada	Chile, Colombia, Costa Rica
Mejorar la gestión de la biodiversidad y la agricultura	Myanmar, Nepal, Argentina, Belice, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Surinam
Fortalecer la resiliencia y la gestión de riesgos	Mauritania, Bolivia, Paraguay
Apoyar la adaptación	República Centroafricana, República Democrática del Congo, Seychelles, Belice, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay
Apoyar la transición energética	República Centroafricana, Venezuela, Canadá, Nueva Zelanda

### 3. El reconocimiento de los pueblos indígenas en las NDC está aumentando, sin embargo, aún quedan muchos interrogantes

El creciente reconocimiento de sus derechos y contribuciones en las NDC se debe, principalmente, a la lucha de los pueblos indígenas en la política climática nacional e internacional, junto con el reconocimiento gradual de sus contribuciones a la acción climática (IPCC 2022; ILPFCC y CIEL 2021). Las referencias relacionadas con los pueblos indígenas no solo están aumentando, sino que estas también están siendo más concretas. Además de la lucha de los pueblos indígenas en la arena multilateral, este progreso puede atribuirse a la agencia de los pueblos indígenas en la creación de espacios de participación y colaboración dentro de la gobernanza climática nacional.

Como se puede ver, la participación de los pueblos indígenas durante el diseño de las NDC ha aumentado en los segundos envíos en comparación con los primeros, incluyendo un aumento de las actividades que los involucran en procesos diferenciados. Este aumento puede atribuirse a la Decisión 4/CMA de la CMNUCC de 2018, que ha alentado a las Partes a proporcionar información sobre la planificación y, si está disponible, los planes de implementación en sus NDC, incluyendo: “Los arreglos institucionales nacionales, la participación del público y el compromiso con las comunidades locales y los pueblos indígenas”.<sup>5</sup>

En una línea similar, el Grupo de Trabajo de Facilitación de la LCIPP hizo recomendaciones específicas al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico para “aumentar el compromiso y la colaboración con los pueblos indígenas y las comunidades locales a nivel nacional, incluso a través de la participación formal y continua en el desarrollo y la aplicación de las NDC, NAP y todo tipo de acciones, programas y políticas climáticas” y “reforzar la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en el diseño y la aplicación de políticas, acciones y comunicaciones climáticas en el marco de la Convención, como las NDC, los NAP y otras comunicaciones” (Facilitative Working Group 2021b, traducción propia).

Muchas Partes responden explícitamente a esta recomendación en su segundo envío. Sin embargo, pocas de

ellas proporcionan detalles sobre esta participación y, por lo tanto, no es posible identificar si los procedimientos aplicados son o no coherentes con los sistemas de representación y gobernanza de los pueblos indígenas. Las NDC tampoco explicitan con precisión cómo se integraron en el documento las contribuciones de los pueblos indígenas derivadas de estas actividades.

Del mismo modo, aunque también han aumentado los compromisos para involucrar a los pueblos indígenas en los planes de implementación de las NDC, en la mayoría de los casos este compromiso se limita a acciones específicas en sus territorios. La creación de mecanismos concretos para su participación sigue siendo escasa, lo que restringe la capacidad de los pueblos indígenas para contribuir a la gobernanza climática de manera activa, integrada y sostenida.

También se percibe una falta de mecanismos concretos para la consideración de los conocimientos indígenas. Aunque pareciera haber un progresivo consenso sobre el valor de los conocimientos de los pueblos indígenas, que también se refleja en las decisiones de la COP y la CMA, el enfoque y el tratamiento de los conocimientos indígenas no son apropiados. Además, en la mayoría de los casos, las NDC reflejan una comprensión limitada de los sistemas de conocimiento de los pueblos indígenas, dando a entender que requieren ser validados por el conocimiento científico y técnico. Esta comprensión limitada se ve reforzada por la ausencia de referencias a la colaboración horizontal.

El ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas solo es posible mientras se reconozcan sus derechos territoriales y sus sistemas de gobernanza, asunto que continúa siendo marginal. Esta limitante abre muchos interrogantes respecto a la aplicabilidad de las medidas en los territorios indígenas, que además van en aumento. Hasta ahora, las dinámicas coloniales no solo han empujado a los pueblos indígenas a escenarios de mayor vulnerabilidad asociados a los impactos biofísicos del cambio climático, sino que también los han sometido a políticas climáticas –especialmente de mitigación– que intervienen sus territorios e incluso violan sus derechos.

5. Ver [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2018\\_03a01S.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2018_03a01S.pdf)

La demarcación de los territorios indígenas continúa irresuelta en muchos de los países que mencionan a los pueblos indígenas en sus NDC. Mientras este crucial asunto no se integre en la política climática, las NDC probablemente continuarán reproduciendo las prácticas que producen vulnerabilidad climática.

En su último informe, el IPCC reconoce que la vulnerabilidad de los pueblos indígenas es en gran medida un legado del colonialismo que, además de excluirlos de los procesos de toma de decisión, limita su capacidad de respuesta (Carmona et al. 2022). Aunque un gran porcentaje de las NDC reconocen a los pueblos indígenas como vulnerables a los impactos del cambio climático, solo 10 Partes detallan las causas específicas y 8 reconocen los determinantes subyacentes de esta condición. Para poder revertir la vulnerabilidad climática, es fundamental comenzar reconociendo sus causas biofísicas, institucionales y estructurales.

Con respecto a esto último, también llama la atención que casi ninguna NDC se refiera a la vulnerabilidad interseccional que afecta a ciertos grupos dentro de los pueblos indígenas. Las referencias a las mujeres, los jóvenes y los ancianos indígenas son mínimas. Su omisión en la política climática puede suponer un aumento de las desigualdades existentes y, en consecuencia, el refuerzo de su vulnerabilidad. Por lo demás, la omisión de sus contribuciones también es preocupante. Las mujeres, los jóvenes y los ancianos desempeñan un papel fundamental en la transmisión intergeneracional de los conocimientos indígenas. Por ello, su marginación también puede traducirse en una inclusión inadecuada e ineficaz de los conocimientos de los pueblos indígenas y, con ello, de sus contribuciones.

El análisis de las NDC suscritas pone en evidencia cómo las Partes están desaprovechando una gran oportunidad, a saber, la construcción de confianzas que puedan permitir las condiciones para que los pueblos contribuyan a la gobernanza climática. El cambio climático es una amenaza existencial para la humanidad; no hay duda de que necesitamos acción urgente. Sin embargo, el sentido de urgencia no puede ser una excusa para no responder con un enfoque coherente, justo y basado en los derechos. Esa coherencia solo será posible si logramos integrar en nuestras respuestas todos los desafíos que enfrentamos, incluida la deuda histórica que tenemos con los pueblos indígenas.

### 3.1. Recomendaciones

A partir de estas conclusiones, y con el objetivo de contribuir al presente balance mundial del Acuerdo de París, presentamos las siguientes conclusiones:

1. **Derechos:** las NDC deben respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones con respecto a los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas. Las NDC deben ser coherentes con las normas mínimas establecidas por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, incluido el derecho a la libre determinación. En particular, las NDC deben considerar cómo las actividades y decisiones pueden afectar a los derechos, sistemas de conocimiento, prácticas y formas de vida de los pueblos indígenas. Las Partes deben especificar cómo garantizarán el respeto de los derechos de los pueblos indígenas en todas las actividades que los afecten directamente, así como identificar y promover buenas prácticas para la participación de los pueblos indígenas. Todos los planes y medios de implementación deben decidirse y aplicarse sobre la base del consentimiento libre, previo e informado.
2. **Jurisdicción:** las NDC deben indicar explícitamente cómo su implementación considera los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra y el agua y respeta los sistemas de gobernanza indígenas. Además, las NDC deben aclarar cómo se integra la jurisdicción indígena en la política climática.
3. **Conocimientos:** las NDC deben promover procesos de coproducción de conocimientos a través de una colaboración y asociación respetuosa, ética y equitativa con los pueblos indígenas y sus poseedores de conocimientos. Esta colaboración requiere el fortalecimiento de la investigación dirigida por los pueblos indígenas, incluyendo mecanismos permanentes para la coproducción de conocimientos y el financiamiento directo a los pueblos indígenas. Las NDC deben aclarar cómo se lleva a cabo la colaboración, y cómo esta se incorpora en la planificación e implementación de los compromisos. Además, los procesos deben desarrollarse a nivel local y nacional, defendiendo los principios del consentimiento libre, previo e informado y teniendo en cuenta todos los componentes de los sistemas de conocimientos indígenas, incluidos los valores, las cosmovisiones, los protocolos y las leyes consuetudinarias.
4. **Participación:** las NDC deben fortalecer capacidades y garantizar los recursos para aumentar la parti-

cipación efectiva, respetuosa, equitativa, coherente y continua de los pueblos indígenas a nivel nacional y local. Las Partes deben garantizar que los pueblos indígenas colaboren en igualdad de condiciones en todas las fases de las NDC, incluida su preparación, implementación, monitoreo y verificación. Las NDC deben proporcionar información sobre cómo se llevó a cabo esta colaboración y cómo se integraron sus resultados en el documento. Además, las NDC deben trabajar con los pueblos indígenas para diseñar mecanismos permanentes que permitan la colaboración, respetando el derecho a la libre determinación y la voluntad de las comunidades implicadas.

5. Colonialismo: además de reconocer la vulnerabilidad climática de los pueblos indígenas, las NDC

deben profundizar sobre sus causas y proponer medidas para revertirla. Es fundamental que las NDC reconozcan los factores subyacentes que han causado este problema, incluido el legado estructural y las repercusiones actuales del colonialismo y el capitalismo. Las NDC deben garantizar que las medidas a las que se comprometen no reproduzcan estos factores, sino que proporcionen mecanismos para superarlos. Es fundamental que todas las medidas comprometidas se decidan con la participación de los pueblos indígenas, que fortalezcan sus capacidades y se alineen con sus sistemas de conocimiento y prácticas culturales. Además, las NDC deben proporcionar apoyo financiero y técnico a los proyectos dirigidos por los pueblos indígenas, respetando el derecho a la libre determinación.

## Referencias

### **Belfer, Ella, James D. Ford, Michelle Maillet, Malcolm Araos, y Melanie Flynn**

2019 Pursuing an Indigenous Platform: Exploring Opportunities and Constraints for Indigenous Participation in the UNFCCC. *Global Environmental Politics* 19(1):12–33. DOI:10.1162/glep\_a\_00489.

### **Facilitative Working Group**

2021a *An analysis of gaps in existing policies, actions and communications under the Convention: whether and how they incorporate consideration and engagement of indigenous peoples and local communities.*

2021b *Recommendations by the Facilitative Working Group to the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice on the engagement and input of indigenous peoples and local communities across the UNFCCC process.*

### **Ford, James, Michelle Maillet, Vincent Pouliot, Thomas Meredith, y Alicia Cavanaugh**

2016 Adaptation and Indigenous peoples in the United Nations Framework Convention on Climate Change. *Climatic Change* 139(3–4):429–443. DOI:10.1007/s10584-016-1820-0.

### **Geden, Oliver**

2016 The Paris Agreement and the inherent inconsistency of climate policymaking. *WIREs Climate Change* 7:790–797. DOI:10.1002/wcc.427.

### **Gustafsson, Maria-Therese, y Almut Schilling-Vacafior**

2022 Indigenous Peoples and Multiscalar Environmental Governance: The Opening and Closure of Participatory Spaces. *Global Environmental Politics* 22(2):1–25. DOI:10.1162/glep\_a\_00642.

### **IIPFCC y CIEL**

2021 *Indigenous Peoples and Traditional Knowledge in the Context of the UNFCCC.* CIEL.

### **IISD**

2022 *State of Global Environmental Governance 2021.* IISD, Winnipeg, Canada.

### **IPCC**

2022 *Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.*

### **Carmona, Rosario, Joanna McDonald, Dalee Sambo, Tunga Bhadra Rai, Gideon Sanago, y Stefan Thorsell**

2022 *Recognising the contributions of Indigenous Peoples in global climate action? An analysis of the IPCC report on Impacts, Adaptation and Vulnerability.* IWGIA briefing note. International Work Group for Indigenous Affairs.

### **Kuyper, Jonathan W., Björn Ola Linnér, y Heike Schroeder**

2018 Non-state actors in hybrid global climate governance: justice, legitimacy, and effectiveness in a post-Paris era. *WIREs Climate Change* 9(1). DOI:10.1002/wcc.497, accessed 22 August 2022.

### **McGregor, Deborah**

2020 Mother Earth. In *Earth 2020: An Insider's Guide to a Rapidly Changing Planet.*, edited by Philippe Tortell, pp. 133–140. Open Book Publishers, Cambridge.

### **Pauw, Pieter, y Richard Klein**

2020 Beyond ambition: increasing the transparency, coherence and implementability of Nationally Determined Contributions. *Climate Policy* 20(4):405–414. DOI: <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1722607>.

### **Reed, Graeme, Nicolas D. Brunet, Deborah McGregor, Curtis Scurr, TonioSadik, Jamie Lavigne, y Sheri Longboat**

2022 Toward Indigenous visions of nature-based solutions: an exploration into Canadian federal climate policy. *Climate Policy*:1–20. DOI:10.1080/14693062.2022.2047585.

### **Shea, Meghan M., y Thomas F. Thornton**

2019 Tracing country commitment to Indigenous peoples in the UN Framework Convention on Climate Change. *Global Environmental Change* 58:101973. DOI:10.1016/j.gloenvcha.2019.101973.

### **Sherpa, Pasang Dolma**

2019 The Historical Journey of Indigenous Peoples in Climate Change Negotiation. <https://www.iucn.org/news/commission-environmental-economic-and-social-policy/201912/historical-journey-indigenous-peoples-climate-change-negotiation>, accessed 6 March 2020.

### **UNFCCC**

2016 A compilation of good practices, tools and available data collection initiatives for the use of local, indigenous and traditional knowledge and practices for adaptation. United Nations Framework Convention on Climate Change.

### **Victor, David, Marcel Lumkowsky, y Astrid Dannenberg**

2022 Determining the credibility of commitments in international climate policy. *Nature Climate Change* 12:93–800. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41558-022-01454-x>.

## Anexo 1: Metodología del estudio

Codificamos todas las NDC basándonos en la búsqueda de las siguientes palabras: indígena, tradicional, pueblo(s), comunidad, local, étnico, etnia, nativo, primera nación, aborigen, autóctono, indio, tribal, tribu, originario, ancestral, pastores, pastoreo, nómada, habitante del bosque, pueblo del bosque, consuetudinario, cosmovisión, conocimiento [relacionado con los sistemas de conocimiento indígena], formas de conocer, consentimiento [relacionado con el consentimiento libre, previo e informado].

Analizamos en profundidad las NDC que mencionan al menos una vez la palabra “indígena”. Las referencias se clasificaron según cinco categorías y sus correspondientes subcategorías (Tabla 3).

Tabla 3: **Categorías y subcategorías de análisis**

<b>Categorías</b>	<b>Subcategorías</b>
<b>1. Pueblos indígenas como titulares de derechos</b>	1.1 Menciona a los pueblos indígenas, y a sus naciones, dentro de la descripción del Estado - Reconoce la diversidad cultural
	1.2 Identifica grupos específicos dentro de los pueblos indígenas (por ejemplo, mujeres, niños, ancianos, poseedores de conocimientos)
	1.3 Reconoce los derechos de los pueblos indígenas
	1.4 Refiere a un marco de derechos internacional o nacional (es decir, un marco constitucional, de tratado o legislativo)
	1.5 Menciona consideraciones exclusivas de los pueblos indígenas, como la consulta y/o el consentimiento libre, previo e informado
<b>2. Jurisdicción indígena sobre la tierra</b>	2.1 Reconoce los derechos territoriales de los pueblos indígenas
	2.2 Menciona las reivindicaciones territoriales indígenas
	2.3 Reconoce los sistemas de gobierno de los pueblos indígenas
	2.4 Reconoce los sistemas jurídicos indígenas, como el derecho consuetudinario
<b>3. Sistemas de conocimiento indígena</b>	3.1 Reconoce los sistemas de conocimiento indígena y promueve la integración/consideración/inclusión del conocimiento indígena
	3.2 Reconoce prácticas específicas basadas en los conocimientos indígenas
	3.3 Reconoce los valores y la cosmovisión de los pueblos indígenas
	3.4 Genera mecanismos concretos para incorporar los conocimientos de los pueblos indígenas
<b>4. Participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en la gobernanza climática</b>	4.1 Consideró la participación de los pueblos indígenas en la preparación de la NDC
	4.2 Promueve la participación de los pueblos indígenas en la gobernanza climática
	4.3 Consideró la participación diferenciada de los pueblos indígenas en la preparación de la NDC
	4.4 Genera mecanismos concretos para facilitar la participación de los pueblos indígenas en la gobernanza climática nacional
	4.5 Menciona la profundidad de la participación (palabras como colaboración, compromiso, asociación, codiseño, etc.)
<b>5. Referencias al legado del colonialismo</b>	5.1 Menciona la vulnerabilidad de los pueblos indígenas
	5.2 Profundiza en las causas de la vulnerabilidad climática de los pueblos indígenas
	5.3 Propone mecanismos concretos para abordar la situación específica de los pueblos indígenas
	5.4 Reconoce los determinantes subyacentes de la vulnerabilidad, como la marginación, la desigualdad y la proliferación

Anexo 2: Registro de envío de las NDC por Parte, especificando los tipos de referencias a los pueblos indígenas cuando corresponda (Considerando las NDC enviadas hasta mayo de 2022)

Parte	Año	NDC	Los pueblos indígenas como titulares de derechos	Jurisdicción indígena	Conocimientos indígenas	Participación plena y efectiva	Referencias al colonialismo
Afganistán	2016	Primera					
Albania	2016	Primera					
Albania	2021	Primera actualizada					
Argelia	2016	Primera					
Andorra	2017	Primera					
Andorra	2020	Primera actualizada					
Angola	2020	Primera					
Angola	2021	Primera actualizada					
Antigua y Barbuda	2016	Primera					
Antigua y Barbuda	2021	Primera actualizada					
Arabia Saudita	2016	Primera					
Arabia Saudita	2021	Primera actualizada					
Argentina	2016	Primera					
Argentina	2020	Segunda					
Armenia	2017	Primera					
Armenia	2021	Primera actualizada					
Australia	2016	Primera					
Australia	2020	Primera actualizada					
Australia	2021	Primera actualizada					
Azerbaiyán	2017	Primera					
Bahamas	2016	Primera					
Bahrein	2016	Primera					
Bahrein	2021	Primera actualizada					
Bangladesh	2016	Primera					
Bangladesh	2021	Primera actualizada					
Barbados	2016	Primera					
Barbados	2021	Primera actualizada					
Belice	2016	Primera					
Belice	2021	Primera actualizada					
Benin	2017	Primera					
Benin	2021	Primera actualizada					
Belarús	2016	Primera					
Belarús	2021	Primera actualizada					
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2016	Primera					
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2022	Segunda					
Bosnia y Herzegovina	2017	Primera					
Bosnia y Herzegovina	2021	Primera actualizada					
Botswana	2016	Primera					
Brasil	2016	Primera					
Brasil	2020	Primera actualizada					
Brunei Darussalam	2020	Primera					
Burkina Faso	2016	Primera					
Burkina Faso	2021	Primera actualizada					
Burundi	2018	Primera					
Burundi	2021	Primera actualizada					
Bhután	2017	Primera					
Bhután	2021	Segunda					
Cabo Verde	2017	Primera					
Cabo Verde	2021	Primera actualizada					
Camboya	2017	Primera					
Camboya	2020	Primera actualizada					
Camerún	2021	Primera actualizada					
Camerún	2016	Primera					
Canadá	2017	Primera					
Canadá	2021	Primera actualizada					
Chad	2021	Primera actualizada					
Chad	2017	Primera					
Chile	2017	Primera					
Chile	2020	Primera actualizada					
Colombia	2018	Primera					
Colombia	2020	Primera actualizada					
Comoras	2021	Primera actualizada					
Comoras	2016	Primera					
República Popular Democrática de Corea	2016	Primera					
República Popular Democrática de Corea	2019	Primera actualizada					
República de Corea	2016	Primera					
República de Corea	2020	Primera actualizada					
República de Corea	2021	Primera (Mejora actualizada)					
Côte d'Ivoire	2016	Primera					
Costa Rica	2016	Primera					
Costa Rica	2020	Primera actualizada					

Cuba	2016	Primera					
Cuba	2021	Primera actualizada					
Djibouti	2016	Primera					
Dominica	2016	Primera					
Ecuador	2019	Primera					
Estados Unidos de América #	2016	Primera					
Estados Unidos de América #	2021	Primera (tras reincorporarse al Acuerdo de París)					
Egipto	2017	Primera					
El Salvador	2017	Primera					
El Salvador	2022	Primera actualizada					
Emiratos Árabes Unidos	2016	Primera					
Emiratos Árabes Unidos	2020	Segunda					
Eritrea	2018	Primera					
Eswatini	2016	Primera					
Eswatini	2021	Primera actualizada					
Etiopía	2017	Primera					
Etiopía	2021	Primera actualizada					
Federación de Rusia	2020	Primera					
Fiji	2016	Primera					
Fiji	2020	Primera actualizada					
Filipinas	2021	Primera					
Gabón	2016	Primera					
Gambia (República de)	2016	Primera					
Gambia (República de)	2021	Segunda					
Georgia	2017	Primera					
Georgia	2021	Primera actualizada					
Ghana	2016	Primera					
Ghana	2021	Primera actualizada					
Granada	2016	Primera					
Granada	2020	Segunda					
Guatemala	2017	Primera					
Guatemala	2022	Primera actualizada					
Guinea	2016	Primera					
Guinea	2021	Primera actualizada					
Guinea Ecuatorial	2018	Primera					
Guinea Bissau	2018	Primera					
Guinea Bissau	2021	Primera actualizada					
Guyana	2016	Primera					
Haití	2017	Primera					
Honduras	2016	Primera					
Honduras	2021	Primera actualizada					
India	2016	Primera					
Indonesia	2016	Primera					
Indonesia	2021	Primera actualizada					
Iraq	2021	Primera					
Islandia	2016	Primera					
Islandia	2021	Primera actualizada					
Islas Cook	2016	Primera					
Islas Marshall	2020	Segunda actualizada					
Islas Marshall	2018	Segunda					
Islas Salomón	2021	Primera actualizada					
Islas Salomón	2016	Primera					
Israel	2016	Primera					
Israel	2021	Primera actualizada					
Jamaica	2017	Primera					
Jamaica	2020	Primera actualizada					
Japón	2016	Primera					
Japón	2021	Primera actualizada					
Jordania	2016	Primera					
Jordania	2021	Primera actualizada					
Kazajstán	2016	Primera					
Kenya	2016	Primera					
Kenya	2020	Primera actualizada					
Kirguistán	2020	Primera					
Kirguistán	2021	Primera actualizada					
Kiribati	2016	Primera					
Kuwait	2018	Primera					
Kuwait	2021	Primera actualizada					
Lesotho	2018	Primera					
Líbano	2020	Primera					
Líbano	2021	Primera actualizada					
Liberia	2018	Primera					
Liberia	2021	Primera actualizada					
Liechtenstein	2017	Primera					
Madagascar	2016	Primera					
Malawi	2017	Primera					
Malawi	2021	Primera actualizada					
Malasia	2016	Primera					
Malasia	2021	Primera actualizada					
Maldivas	2016	Primera					
Maldivas	2020	Primera actualizada					
Malí	2016	Primera					

Malí	2021	Primera actualizada					
Marruecos	2016	Primera					
Marruecos	2021	Primera actualizada					
Mauricio	2016	Primera					
Mauricio	2021	Primera actualizada					
Mauritania	2017	Primera					
Mauritania	2021	Primera actualizada					
México	2016	Primera					
México	2020	Primera actualizada					
Micronesia (Estados Federados de)	2016	Primera					
República de Moldova	2017	Primera					
República de Moldova	2020	Primera actualizada					
Mónaco	2016	Primera					
Mónaco	2020	Primera actualizada					
Mongolia	2016	Primera					
Mongolia	2020	Primera actualizada					
Montenegro	2017	Primera					
Montenegro	2021	Primera actualizada					
Mozambique	2018	Primera					
Mozambique	2021	Primera actualizada					
Myanmar	2017	Primera					
Myanmar	2021	Primera actualizada					
Namibia	2016	Primera					
Namibia	2021	Primera actualizada					
Nauru	2016	Primera					
Nauru	2021	Primera actualizada					
Nepal	2016	Primera					
Nepal	2020	Segunda					
Nicaragua	2018	Primera					
Nicaragua	2020	Primera actualizada					
Niger	2016	Primera					
Niger	2021	Primera actualizada					
Nigeria	2017	Primera					
Nigeria	2021	Primera actualizada					
Niue	2016	Primera					
Noruega	2016	Primera					
Noruega	2021	Primera actualizada					
Nueva Zelandia	2016	Primera					
Nueva Zelandia	2021	Primera actualizada					
Omán	2019	Primera					
Omán	2021	Segunda					
Pakistán	2016	Primera					
Pakistán	2021	Primera actualizada					
Palau	2016	Primera					
Palestina	2017	Primera					
Palestina	2021	Primera actualizada					
Panamá	2016	Primera					
Panamá	2020	Primera actualizada					
Papua Nueva Guinea	2016	Primera					
Papua Nueva Guinea	2020	Segunda					
Paraguay	2016	Primera					
Paraguay	2021	Primera actualizada					
Perú	2016	Primera					
Perú	2020	Primera actualizada					
Qatar	2017	Primera					
Qatar	2021	Primera actualizada					
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*	2020	Primera actualizada					
República Árabe Siria	2018	Primera					
República Centroafricana	2022	Primera actualizada					
República Centroafricana	2016	Primera					
Macedonia del Norte	2018	Primera					
Macedonia del Norte	2021	Primera actualizada					
Congo	2017	Primera					
Congo	2021	Primera actualizada					
República Democrática del Congo	2017	Primera					
República Democrática del Congo	2021	Primera actualizada					
República Democrática Popular Lao ^	2016	Primera					
República Democrática Popular Lao ^	2021	Primera actualizada					
República Dominicana	2020	Primera actualizada					
República Dominicana	2017	Primera					
China	2016	Primera					
China	2021	Primera actualizada					
Rwanda	2016	Primera					
Rwanda	2020	Primera actualizada					
Samoa	2016	Primera					
Samoa	2021	Segunda					
Saint Kitts y Nevis	2016	Primera					
Saint Kitts y Nevis	2021	Primera actualizada					
San Marino	2018	Primera					
San Vicente y las Granadinas	2016	Primera					
Santa Lucía	2016	Primera					

Santa Lucía	2021	Primera actualizada					
Santo Tomé y Príncipe	2016	Primera					
Santo Tomé y Príncipe	2021	Primera actualizada					
Senegal	2020	Primera					
Serbia	2017	Primera					
Seychelles	2016	Primera					
Seychelles	2021	Primera actualizada					
Sierra Leona	2016	Primera					
Sierra Leona	2021	Primera actualizada					
Singapur	2016	Primera					
Singapur	2020	Primera actualizada					
Somalia	2016	Primera					
Somalia	2021	Primera actualizada					
Sri Lanka ^	2016	Primera					
Sri Lanka ^	2021	Primera actualizada					
Sudáfrica	2016	Primera					
Sudáfrica	2021	Primera actualizada					
Sudán	2017	Primera					
Sudán	2021	Primera actualizada					
Sudán del Sur	2021 (Feb)	Primera					
Sudán del Sur	2021 (Sep)	Segunda					
Suiza	2017	Primera					
Suiza	2021	Primera actualizada					
Surinam	2019 (Dic)	Segunda					
Surinam	2019 (Ene)	Primera					
Tailandia	2016	Primera					
Tailandia	2020	Primera actualizada					
República Unida de Tanzania	2018	Primera					
República Unida de Tanzania	2021	Primera actualizada					
Tayikistán	2017	Primera					
Tayikistán	2021	Primera actualizada					
Timor-Leste	2017	Primera					
Togo	2017	Primera					
Togo	2021	Primera actualizada					
Tonga	2016	Primera					
Tonga	2020	Segunda					
Trinidad y Tobago	2018	Primera					
Túnez	2017	Primera					
Túnez	2021	Primera actualizada					
Turkmenistán	2016	Primera					
Türkiye	2021	Primera					
Tuvalu	2016	Primera					
Ucrania	2016	Primera					
Ucrania	2021	Primera actualizada					
Uganda	2016	Primera					
Uganda	2021	Primera actualizada					
Unión Europea*	2016	Primera					
Unión Europea*	2020	Primera actualizada					
Uruguay	2017	Primera					
Uzbekistán	2018	Primera					
Uzbekistán	2021	Primera actualizada					
Vanuatu	2016	Primera					
Vanuatu	2021	Primera actualizada					
Venezuela (República Bolivariana de)	2018	Primera					
Venezuela (República Bolivariana de)	2021	Primera actualizada					
Viet Nam	2016	Primera					
Viet Nam	2020	Primera actualizada					
Zambia	2016	Primera					
Zambia	2021	Primera actualizada					
Zimbabwe	2017	Primera					
Zimbabwe	2021	Primera actualizada					
Zambia	2021	First updated					
Zimbabwe	2017	First					
Zimbabwe	2021	First updated					

#### Notas:

Entre las Partes que no han presentado NDC se encuentran las que no han ratificado el Acuerdo de París –es decir, Irán, Libia y Yemen– y la Santa Sede, que ratificó el Acuerdo de París en septiembre de 2022.

^ En cuanto a las Partes que solo realizaron un primer envío e incluyeron referencias relacionadas con los pueblos indígenas, la mayoría de ellas no han realizado una segunda presentación. La República Democrática Popular Lao y Sri Lanka son la excepción; ambas Partes

también hicieron un segundo envío, pero no incluyeron referencias a los pueblos indígenas.

\* La Unión Europea (UE) hace sus envíos como un bloque de Partes. El Reino Unido (RU) formó parte de la UE hasta el 31 de enero de 2020. Mientras el Reino Unido fue miembro de la UE formó parte del primer envío de ese bloque. Desde su salida de la UE, el Reino Unido, como Parte independiente, ha realizado su propio segundo envío. Las Partes de la UE en el momento de la

publicación son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, República de Chipre, Rumanía y Suecia.

# Estados Unidos presentó su primera NDC antes de abandonar el Acuerdo de París. Tras reincorporarse al Acuerdo de París, presentó una nueva primera NDC.

.....

*Gracias a su lucha, los pueblos indígenas se han posicionado en las negociaciones climáticas multilaterales. Aunque la comunidad internacional reconoce gradualmente las contribuciones de los pueblos indígenas a la gobernanza climática, todavía no existe un enfoque basado en los derechos en la acción climática nacional. Este policy paper traza un mapa de los compromisos climáticos de los gobiernos en el marco del Acuerdo de París –las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por su acrónimo en inglés)– y analiza hasta qué punto estos documentos reconocen los derechos de los pueblos indígenas en la gobernanza climática. El análisis, que busca contribuir al “balance mundial” (Global Stocktake), evalúa cómo las NDC reconocen: i. a los Pueblos Indígenas como titulares de derechos; ii. la jurisdicción indígena sobre la tierra; iii. los sistemas de conocimientos indígenas; iv. el derecho de los pueblos indígenas a la participación plena y efectiva en la gobernanza climática; y v. el legado del colonialismo. Las menciones relacionadas con los pueblos indígenas en las NDC están aumentando, sin embargo, los estándares de este reconocimiento abren muchas preguntas. Todavía no existen suficientes mecanismos apropiados para hacer efectivo este reconocimiento. Por lo tanto, las Partes deben realizar esfuerzos más significativos para garantizar que las NDC adopten un enfoque basado en los derechos y contribuyan a fortalecer el rol y la voz de los pueblos indígenas en la gobernanza climática.*

.....