

Consolidación de los derechos de los pueblos indígenas en la gobernanza climática mediante la Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas



Autores

Rosario Carmona, Universidad de Bonn

Melania Canales, Pueblo Quechua. Enlace Continental de Mujeres Indígenas (ECMIA) – Región sur

Andrea Carmen, Nación Yaqui. Consejo Internacional de Tratados Indios (IITC). Ex representante Indígena de América del Norte y Copresidente del Grupo de Trabajo de Facilitación

Johnson Cerda, Pueblo Kichwa. Mecanismo de Donaciones Específico para Pueblos Indígenas y Comunidades Locales (DGM), Global Executing Agency (GEA), y Conservación Internacional (CI)

Eriel Deranger, Athabasca Chipewyan First Nation (Denesųłıne). Acción Climática Indígena (ICA)

Sineia Bezerra do Vale, Wapichana. Consejo Indígena de Roraima (CIR), y Comité Indígena sobre Cambio Climático (CIMC)

Pasang Dolma Sherpa, Pueblo Sherpa. Centro de Investigación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CIPRED). Ex representante indígena de Asia y Copresidente inaugural del Grupo de Trabajo de Facilitación

Daria Egereva, Pueblo Selkup. Centro para el Patrimonio Cultural de los Pueblos Indígenas del Norte. Representante indígena de Europa Central y Oriental, Federación Rusa, Asia Central y Transcaucasia Grupo de trabajo de facilitación

Jon Petter Gintal, Pueblo Sámi. Parlamento Sámi en Noruega

Juan Carlos Jintiach, Pueblo Shuar. Alianza Global de Comunidades Territoriales (AGCT). Ex representante indígena de América Latina Grupo de Trabajo de Facilitación.

Dina Júc Súc, Pueblos Maya Q'eqchi' y Poqomochi. Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques (AMPB).

Jane Lokomaika'ikeakua Au, Pueblo Kānaka Maoli. Āina Momona. Ex representante indígena del Pacífico Grupo de Trabajo de Facilitación

Hindou Oumarou Ibrahim, Mbororo. Asociación de Mujeres y Pueblos Indígenas de Chad (AFPAT). Ex representante indígena de África y copresidente del Grupo de Trabajo de Facilitación

Tunga Bhadra Rai, Nacionalidad Indígena Rai. Federación de Nacionalidades Indígenas de Nepal (NEFIN). Grupo Asesor de los Pueblos Indígenas (IPAG), Fondo Verde para el Clima (GCF).

Graeme Reed, Anishinaabe. Asamblea de Primeras Naciones (AFN). Representante Indígena de América del Norte Grupo de Trabajo de Facilitación

Gunn-Britt Retter, Pueblo Sámi. Saami Council. Representante indígena del Ártico y vicepresidente del Grupo de Trabajo de Facilitación

Alberto Saldamando, Chicano/Zapoteca. Red Indígena Ambiental (IEN)

Gideon Abraham Sanago, Pueblo Maasai. Foro de ONG de pastoralistas indígenas (PINGO's Forum).

Rodion Sulyandziga, Pueblo Udege. Centro de Apoyo a los Pueblos Indígenas del Norte de Rusia. Ex representante indígena de Europa Central y Oriental, Federación Rusa, Asia Central y Transcaucasia Grupo de Trabajo de Facilitación

Stefan Thorsell. Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas (IWGIA)

Agradecimientos

Agradecemos la participación y generosidad de todos los entrevistados y contribuyentes de la LCIPP que hicieron posible la realización de este estudio. Agradecemos especialmente a (en orden alfabético): Alejandro Montero, Arne Riedel, Chad Tudenggongbu, Clement Yow Mulalap, Elvira Gutiérrez Barrón, Geert Fremout, Gustavo Sánchez, Helen Magata, Jessica Huertas, Joanna Petrasek MacDonald, Julio Cordano, Kim Gottschalk, Leif John Fosse, Lydia Sawyer, Pilar Bueno, Ricardo Ulate, Santiago Obispo, Sébastien Duyck, Thomas Cameron, Verónica González.

Gracias también a la beca Annemarie Schimmel de la Universidad de Bonn.

Contacto: iwgia@iwgia.org

Se autoriza la reproducción y distribución de la información contenida en este informe con fines no comerciales y siempre que se cite la fuente. Sin embargo, la reproducción completa del informe no está permitida sin el consentimiento previo de IWGIA.

Fecha de publicación: Noviembre de 2023

© El Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), 2023. Todos los derechos reservados

Coordinador de la publicación: Dwayne Mamo

Asistente de coordinación de la publicación: Amaia Pastor García

Diseño: www.NickPurserDesign.com

Fotografía de portada: Representantes indígenas y el equipo LCIPP de la Secretaría de la CMNUCC despidiendo a la Secretaria Ejecutiva saliente de la CMNUCC, Patricia Espinosa, durante la conferencia SB 56 en junio de 2022 en Bonn, Alemania. Créditos: Stefan Thorsell / IWGIA

Contents

Resumen Ejecutivo	4
1. Introducción	6
2. Negociando la Plataforma: Las demandas de los pueblos indígenas convergen en París	9
La lucha por el reconocimiento	10
Cuatro demandas en París	11
3. Puesta en funcionamiento de la Plataforma	13
COP 22: Origen del nombre “Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos indígenas”	14
COP 23: Las tres funciones de la Plataforma	14
COP 24: Creación del Grupo de Trabajo de Facilitación	16
4. Implementación de la plataforma	17
COP 25: El primer plan de trabajo (2020-2021)	18
COP 26: El segundo plan de trabajo (2022-2024)	22
5. Evaluación de la plataforma	23
El mandato	24
i. Limitaciones atribuidas a la estructura y los procedimientos de la CMNUCC	24
ii. Más atención a los conocimientos que a los derechos	24
iii. El término “comunidades locales”	25
Participación de los Estados Parte	28
i. Miembros del FWG de los Estados Parte	28
ii. Estados Parte no miembros	29
iii. Presidencias de la COP	30
Limitaciones	31
El papel de la secretaría de la CMNUCC	31
6. Impacto de la Plataforma	33
A nivel de la CMNUCC	34
i. Un precedente que cuestiona la dicotomía Estado/no Estado del sistema multilateral	34
ii. Mayor visibilidad de la situación de los pueblos indígenas	34
iii. Aumento del intercambio con otros órganos constituidos bajo la CMNUCC y fuera de ella	34
Nivel local y nacional	35
i. Repercusiones a nivel local	35
ii. Iniciativas nacionales y locales	35
7. Expectativas sobre el futuro	39
8. Conclusiones	42
Recomendaciones	44
Referencias	47

Resumen Ejecutivo

Globalmente, y en todos los niveles, los pueblos indígenas se enfrentan a barreras sistémicas y coloniales que obstaculizan su derecho a la libre determinación. Esta injusticia también es evidente en el ámbito multilateral, donde las decisiones son tomadas casi exclusivamente por los gobiernos de los Estados-nación reconocidos multilateralmente. Tal es el caso de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que ni siquiera menciona a los pueblos indígenas en su texto de 1992, motivo por el cual no considera sus visiones y participación. A pesar de estas dificultades, la agencia e incidencia del movimiento indígena internacional, organizado en el Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre el Cambio Climático (FIPICC), ha permitido remecer el este *status quo*.

Este informe contextualiza y analiza los avances de la Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas (LCIPP, por su acrónimo en inglés) en el marco de la CMNUCC desde la perspectiva de los representantes indígenas, los representantes de las Partes de la CMNUCC, los funcionarios de la CMNUCC y otros actores que participan en su creación e implementación. La LCIPP es un mecanismo establecido por las Partes en 2015 que, según la Decisión 2/CP.23 párr. 5 de 2017, tiene como objetivo "reforzar los conocimientos, las tecnologías, las prácticas y los esfuerzos de las comunidades locales y los pueblos indígenas para hacer frente al cambio climático y darle respuesta".

Primero, este informe presenta las motivaciones y demandas iniciales de reconocimiento y colaboración significativa que, en la 21ª Conferencia de las Partes (COP 21) celebrada en París en 2015, se resumieron en cuatro objetivos: respeto de los derechos de los pueblos indígenas, participación efectiva en los roles de liderazgo, reconocimiento de los conocimientos de los pueblos indígenas, y acceso directo al financiamiento climático. Estas demandas condujeron a un proceso de negociación que, a pesar de excluir inicialmente a los pueblos indígenas, culminó con la creación de la LCIPP. En segundo lugar, el informe examina la puesta en funcionamiento de la Plataforma, incluyendo las decisiones clave en las reuniones de la COP y el establecimiento del Grupo de Trabajo de Facilitación (FWG, por su acrónimo en inglés) para implementar las funciones de la Plataforma a través de planes de trabajo (hasta la fecha, 2020-2021 y 2022-2024). En tercer lugar, sobre la base de este examen, el informe analiza las principales contribuciones, limitaciones y expectativas derivadas del trabajo de la Plataforma. Con ello, el informe también aspira a contribuir a la revisión del FWG que se llevará a cabo en 2024.

La Plataforma representa un importante hito para el reconocimiento de los pueblos indígenas dentro de la CMNUCC. En concreto, al ser el primer órgano de la CMNUCC que permite la representación paritaria de los pueblos indígenas y las Partes, el FWG ha creado nuevos espacios para que los pueblos indígenas se involucren, promuevan redes de solidaridad internacional y participen en los debates climáticos internacionales. El informe también identifica el impacto emergente de la Plataforma, el cual incluye una mayor sensibilización y visibilidad del liderazgo climático de los pueblos indígenas y su crucial rol en la gobernanza climática. Otro impacto evidente son las nuevas asociaciones a nivel internacional, incluida la colaboración con otros organismos dentro y fuera de la CMNUCC. Otra repercusión, quizá la más importante, es el lento pero creciente reconocimiento de los pueblos indígenas en los planes, políticas y mecanismos climáticos nacionales.

El informe también identifica diversas barreras que dificultan la participación efectiva de los pueblos indígenas en la CMNUCC. Entre estos obstáculos se encuentran la reticencia de los Estados a respetar el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y la consideración de los conocimientos indígenas como prácticas y no como sistemas de conocimientos holísticos de vital importancia para la crisis climática. Otra barrera está relacionada con la participación de los pueblos indígenas, la cual es interpretada por los Estados como un procedimiento y no como un derecho, lo que se traduce en una marginación persistente de la toma de decisiones, la falta de colaboración de las Partes y restricciones en los procedimientos de la CMNUCC. Además, existe una falta de capacidad a nivel nacional, lo que dificulta la eficacia de la participación indígena en la gobernanza climática. Como resultado, el mandato otorgado a la Plataforma no ha captado plenamente la complejidad y la capacidad holística de los sistemas de conocimientos indígenas, por lo que el potencial de la Plataforma para contribuir a la gobernanza climática aún no se ha materializado plenamente.

A pesar de estas dificultades, la Plataforma representa un paso importante para saldar la deuda histórica que existe con los pueblos indígenas en el marco de la CMNUCC. Esta sirve de interfaz entre los pueblos indígenas, las Partes y los órganos constituidos, abriendo camino al reconocimiento indígena en la gobernanza climática. Además, los espacios conquistados gracias a la incidencia del FIPICC ofrecen nuevas oportunidades y demuestran la posibilidad de transformar las instituciones y la política climática. Resulta urgente que los Estados se pongan a la altura para responder a la crisis climática a través de un enfoque justo, eficaz, integrado y basado en los derechos.

Para contribuir a este proceso, el informe ofrece nueve recomendaciones dirigidas tanto a los Estados Partes como a otros actores involucrados:

- 1.** Reconocer a los pueblos indígenas como titulares de derechos
- 2.** Respetar el derecho a la libre determinación en todos los niveles
- 3.** Poner en funcionamiento la Plataforma como un instrumento que fortalezca la acción y la gobernanza climáticas y que abra paso a un cambio estructural transformativo
- 4.** Colaborar con los planes de trabajo de la LCIPP para incrementar la coherencia de la política climática
- 5.** Incrementar el apoyo a la acción climática liderada por los pueblos indígenas a través de una alianza que reconozca las contribuciones de los ancianos, las mujeres y los jóvenes indígenas
- 6.** Generar espacios de colaboración en la gobernanza climática mediante la creación de plataformas regionales, nacionales y locales
- 7.** Crear competencias interculturales en los gobiernos nacionales mediante alianzas con los pueblos indígenas
- 8.** Fortalecer la coherencia de la política climática respecto al reconocimiento de los pueblos indígenas alineando las agendas globales y nacionales
- 9.** Centrar a los pueblos indígenas en los debates de todos los mecanismos y procesos de la CMNUCC.





Jóvenes manifestándose a la entrada de la sede de la conferencia SB 58 en junio de 2023 en Bonn, Alemania. El orador es el activista climático indígena Xiye Bastida.
CRÉDITOS: Stefan Thorsell / IWGIA

Capítulo 1

Introducción

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante “la Declaración”) afirma que los pueblos indígenas poseen el derecho colectivo inherente “como pueblos” a la libre determinación. Por definición, la libre determinación se extiende tanto a la esfera nacional como a la internacional. Sin embargo, aunque los pueblos indígenas tienen derecho a determinar libremente “su lugar en la comunidad internacional sobre la base del principio de la igualdad de derechos” (UNHRC 2021: párr. 17), la gobernanza internacional, incluida la Organización de las Naciones Unidas (ONU), continúa excluyéndolos de la denominada “distribución internacional de la soberanía” (Khan 2020), es decir, el reconocimiento de la división del mapa mundial en Estados-nación no refleja la compleja interacción de los pueblos indígenas con sus tierras y territorios. De hecho, los pueblos indígenas carecen de mecanismos formales que los reconozcan como sujetos de los mismos derechos, como “pueblos”, en el derecho internacional. En consecuencia, su influencia en los espacios multilaterales donde se negocian las cuestiones que les afectan directamente sigue siendo limitada (Hara-da 2022). La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que ni siquiera menciona a los pueblos indígenas en su texto de 1992, es uno de los ejemplos más concretos de este *status quo* colonial. Los pueblos indígenas se encuentran entre los grupos más afectados por el cambio climático y también por los efectos no deseados, o “externalidades”, de las políticas climáticas (Ford et al. 2016). A la vez, han reiteradamente aportado pruebas inequívocas de las contribuciones de sus sistemas de conocimiento a la acción climática y la conservación de la biodiversidad (IPCC 2022). Sin embargo, las Partes de la Convención solo les han permitido participar como uno de los nueve “grupos principales” de observadores invitados a hacer declaraciones durante las reuniones.

En un intento por incidir en la medida de lo posible a la acción climática, los pueblos indígenas han aprovechado esta oportunidad y han creado un grupo organizado como Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre el Cambio Climático (FIPICC). El FIPICC, también conocido como Caucus Indígena, es el mecanismo para desarrollar posiciones y declaraciones comunes de los pueblos indígenas. También, para adoptar estrategias efectivas y realizar cabildeo e incidencia política durante y entre las reuniones y sesiones de la CMNUCC (Reed et al. 2023).

En los últimos años, el *status quo* ha sido cuestionado. La incidencia y la diplomacia de los pueblos indígenas a través del FIPICC han dado lugar al avance de nuevos

espacios que desafían las normas y procedimientos de la CMNUCC, sentando un nuevo precedente. En 2015, las Partes decidieron en la vigésima primera Conferencia de las Partes (COP 21) en París reconocer “la necesidad de reforzar los conocimientos, las tecnologías, las prácticas y los esfuerzos de las comunidades locales y los pueblos indígenas para hacer frente al cambio climático y darle respuesta”, y establecieron “una plataforma para el intercambio de experiencias y mejores prácticas sobre la mitigación y la adaptación de manera holística e integrada” (Decisión 1/CP. 21 párr. 135).

Al principio, esta decisión suscitó muchas preguntas: ¿Qué significa “plataforma”? ¿Quién se encargaría de ponerla en funcionamiento? El FIPICC, que fue excluido por los Estados de las negociaciones que condujeron a esta decisión, no quiso que nadie hablara en su nombre y asumió los desafíos de responder a estas preguntas y participar de forma proactiva en el proceso que conduciría a la puesta en funcionamiento de esta plataforma. Rápidamente, y reuniendo a diversos actores a través de un proceso que sentó un precedente en la CMNUCC en términos de colaboración y participación, surgió la Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas (LCIPP por su acrónimo en inglés) y, con ella, el primer mecanismo de la ONU con representación paritaria entre pueblos indígenas y Estados que permite a los pueblos indígenas seleccionar a sus representantes de forma autónoma: el Grupo de Trabajo de Facilitación (FWG por su acrónimo en inglés).

Tras cuatro años de negociaciones y otros cuatro de funcionamiento, el FWG está implementando actualmente su segundo plan de trabajo. Sin embargo, para muchas partes su rol todavía no es claro y, en consecuencia, el potencial de colaboración aún no se ha aprovechado al máximo. Queda mucho por avanzar, pero antes de seguir adelante, es crucial indagar cómo el proceso y los resultados alcanzados hasta ahora satisfacen y responden a las demandas iniciales que propiciaron la creación de este espacio. Esta indagación, en el contexto del progresivo reconocimiento que los pueblos indígenas están recibiendo del mundo científico (IPCC 2022), la limitada pero creciente inclusión de los pueblos indígenas en las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC por su acrónimo en inglés) de los Estados (Carmona et al. 2023), y la solicitud de la COP 26 de examinar el FWG en 2024 (Decisión 16/CP.26 párr. 12), hoy resulta fundamental.

Este documento, que surge de la colaboración entre varios colaboradores indígenas y no indígenas involucrados en el proceso de la LCIPP, pretende responder a este objetivo. También propone una reflexión sobre el papel

de los sistemas de conocimiento de los pueblos indígenas en la CMNUCC. ¿Cómo pueden estos sistemas de conocimiento promover la reformulación de un mecanismo que ha excluido la pluralidad de cosmovisiones y valores que caracterizan a nuestra especie humana? Las visiones, las voces y la incidencia del movimiento indígena internacional nos empujan, como sociedad global, a reflexionar sobre cómo estamos respondiendo a la crisis existencial que afrontamos, la cual se produjo por haber ignorado durante siglos los conocimientos que una vez honramos. También, a abordar de una vez por todas y radicalmente el cambio climático desde un enfoque integrado que cuestione los principios, paradigmas y dicotomías coloniales que causaron la crisis en primer lugar.

Gracias a la colaboración de diferentes actores (ver Cuadro 1), incluidos representantes de las siete regiones socioculturales del mundo quienes fueron clave para las decisiones de la COP 21 en 2015, presentamos una breve historia de la LCIPP, tomando como punto de partida las motivaciones y demandas del FIPICC. A continuación, nos centramos en analizar el proceso que dio vida a la Plataforma, las decisiones más relevantes de la COP y las reuniones en las que se debatieron sus objetivos y funciones. Al centrarnos en su puesta en funcionamiento, prestamos atención a las lecciones y reflexiones de

los miembros, pasados y presentes, del FWG, y discutimos los principales logros y alcances de la Plataforma a través de las voces de sus actores clave y del análisis de la implementación de su primer plan de trabajo. También reflexionamos sobre los principales desafíos que enfrenta la Plataforma, teniendo en cuenta la estructura y los procedimientos de la CMNUCC y las opiniones de los representantes de los pueblos indígenas y de las demás partes interesadas que han contribuido al proceso, a saber, los Estados Partes y la secretaría. Por último, volvemos a las motivaciones y aspiraciones del movimiento indígena internacional, que nos permiten reflexionar sobre el alcance de la CMNUCC. Estas aspiraciones, y la constante incidencia política que las respalda, sustentan una serie de recomendaciones que ofrecemos al final.

Esperamos que estas recomendaciones contribuyan a contrarrestar la histórica exclusión que han experimentado los pueblos indígenas en la gobernanza climática tanto a nivel internacional como nacional y subnacional, a involucrar eficazmente a las Partes en el proceso de la LCIPP y a promover las urgentes transformaciones estructurales que son necesarias para responder a la crisis climática con un enfoque justo, inclusivo y basado en los derechos.

Cuadro 1: Metodología del estudio

El estudio se estructuró a partir de un enfoque metodológico cualitativo. Durante 2022 y 2023, se realizaron 39 entrevistas semiestructuradas con actores clave. Entre ellos, 19 miembros indígenas del FIPICC que han participado en el proceso de la LCIPP desde sus inicios, incluidos seis miembros pasados y tres miembros actuales del FWG; 12 delegados de las Partes, incluidos tres miembros anteriores del FWG; 3 representantes de la secretaría de la CMNUCC – dos consultores y un funcionario –; 3 representantes de ONG comprometidas; y 2 personas que abogan por la representación de las comunidades locales. También llevamos a cabo observaciones participantes de las negociaciones, reuniones y actividades que han dado vida a la LCIPP, incluidas las negociaciones que definieron sus funciones y las nueve reuniones del FWG hasta la fecha. Además, revisamos todas las decisiones de la COP y los informes del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico de la CMNUCC desde 2015, así como los documentos e informes relevantes elaborados por el FWG y otras entidades en el contexto de la puesta en funcionamiento de la plataforma.

Las contribuciones de los miembros del FIPICC han sido cruciales para desarrollar este documento. También reconocemos el papel de muchos otros representantes indígenas cuya participación en la CMNUCC ha enriquecido la puesta en funcionamiento de la Plataforma. Las opiniones que han compartido en sus intervenciones en las reuniones también han contribuido a la elaboración de este documento.

Taller temático sobre el fomento de la participación de las comunidades locales, además de los pueblos indígenas, en la LCIPP durante la conferencia SB 50 en junio de 2019 en Bonn, Alemania.
CRÉDITOS: Rosario Carmona



Capítulo 2

Negociando la Plataforma: las Demandas de los Pueblos Indígenas convergen en París

Resulta relevante para el examen de la Plataforma un breve repaso histórico de la incidencia y el reconocimiento de los pueblos indígenas en la CMNUCC, desde el nacimiento de la Convención en 1992, pasando por el reconocimiento de la circunscripción de los pueblos indígenas en 2001, el posterior establecimiento del FIPICC en 2008, la adopción de las Salvaguardas de Cancún en 2010 y, por último, hasta la decisión de establecer una plataforma en 2015.

La lucha por el reconocimiento

Las demandas de los pueblos indígenas para participar en las negociaciones climáticas se remontan a la primera Conferencia Mundial sobre el Clima en 1979, cuando los Estados comenzaron a abordar el problema del cambio climático de manera multilateral (Sherpa 2019). Desde entonces, y a pesar de que las Partes de la CMNUCC los omitieron por completo en la formulación de la Convención y durante los siguientes trece años, distintos representantes indígenas de diferentes regiones han generado diversas estrategias para acceder a espacios de representación que resguarden y fortalezcan sus derechos individuales y colectivos frente al cambio climático.

Para muchos activistas y organizaciones indígenas, los múltiples y entrelazados impactos del cambio climático en sus territorios han detonado la acción y la motivación para participar en la CMNUCC. Esta motivación está inextricablemente relacionada con la búsqueda de justicia climática. A pesar de ser los que menos han contribuido al cambio climático, los pueblos indígenas, que viven de manera recíproca con una naturaleza cambiante, se encuentran entre los más afectados por sus efectos. El colonialismo – y, por extensión, la mercantilización de la naturaleza y el capitalismo – no solo es una de las principales causas de la crisis climática, sino que sus repercusiones históricas y actuales han hecho a los pueblos indígenas más vulnerables a sus impactos, como reconoce el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) de la ONU en su último informe de evaluación (IPCC 2022). Por lo tanto, tal vulnerabilidad no solo se debe a los efectos directos del cambio climático, sino también al resultado de las políticas de cambio climático que dan prioridad a los enfoques tecnocráticos que defienden la misma visión hegemónica del mundo que causó la crisis climática en primer lugar. Aunque muchas estrategias de mitigación se implementan en territorios de pueblos indígenas, estas medidas no les permiten el acceso directo a la financiación y rara

vez consideran su participación o inclusión en la distribución de beneficios. Además de restringir el derecho de los pueblos indígenas a implementar sus estrategias de desarrollo libremente determinadas, estas políticas a menudo tienen repercusiones negativas e incluso violan sus derechos a través de nuevas dinámicas coloniales que reproducen el despojo de sus territorios y la criminalización de sus prácticas, ignorando así los tratados y normas internacionales que protegen sus derechos. Además, estas medidas aumentan las desigualdades globales al, entre otras cosas, validar proyectos extractivos e imponer nuevas tecnologías en los territorios de los pueblos indígenas en nombre de la “transición verde”. Aunque algunas medidas reconocen el valor de la protección que los pueblos indígenas hacen de los vitales sumideros de carbono en sus territorios, la financiación suele destinarse principalmente a las comunidades que habitan los bosques tropicales, dejando de lado otros ecosistemas y pueblos y su contribución a la captura de carbono.

La determinación de influir y participar en la gobernanza climática no debe entenderse de forma aislada. La incidencia de los pueblos indígenas en la CMNUCC está enraizada en siglos de luchas y reivindicaciones para hacer valer sus derechos. Las diversas reivindicaciones que confluyen en el contexto de la Convención buscan fortalecer esta lucha a través de nuevos espacios y liderazgos respaldados por redes de colaboración internacional. No sin resistencia, esta articulación ha ampliado los márgenes institucionales y ha impulsado la creación de nuevos espacios y salvaguardas en el marco de la CMNUCC.

En 2001, los pueblos indígenas establecieron una circunscripción que desembocó en la creación del FIPICC en 2008. Desde este espacio, los pueblos indígenas han logrado garantizar ciertas normas de derechos en la CMNUCC. Por ejemplo, en 2010, la COP decidió (Decisión 1/CP.16 párrs. 69-72) crear salvaguardas específicas que, a pesar de sus limitaciones, intentan garantizar la participación de las comunidades indígenas y proteger sus derechos durante la ejecución de proyectos destinados a reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques (es decir, proyectos REDD+).

Estas salvaguardas – conocidas como salvaguardas de Cancún o de la CMNUCC –, junto con la creciente evidencia de los beneficios asociados a la participación y los conocimientos de los pueblos indígenas en las políticas de mitigación, adaptación y conservación, han llevado a gobiernos y agencias de desarrollo a involucrar progresi-

vamente a las comunidades indígenas en la implementación de sus medidas y a informar sobre dicha participación durante las negociaciones climáticas. Sin embargo, en muchos casos, los responsables de la implementación conciben esta participación como un mero requisito burocrático para asegurar el acceso a más financiación. De hecho, en el mejor de los casos, a los pueblos indígenas solo se les incluye en iniciativas a nivel local, sin que tengan oportunidades significativas de influir en la gobernanza climática a nivel nacional. Sus sistemas de conocimiento, si es que son considerados, son malinterpretados y abordados como prácticas locales, sin apreciar la visión holística que ofrecen respecto a cómo hemos llegado a esta crisis planetaria y cómo se requiere un cambio sistémico profundo para abordarla. Como consecuencia, la integración de los derechos de los pueblos indígenas en la política climática sigue siendo un reto, y las medidas nacionales que los tienen en cuenta lo hacen de forma principalmente reactiva, por ejemplo, para responder a impactos o presiones concretas.

Estas limitaciones no han hecho sino reforzar la coordinación del movimiento indígena internacional. Convenidos de que nadie más que ellos puede hablar en su nombre, cada año más líderes indígenas – de diversas regiones, orientaciones, géneros, capacidades y edades – superan las barreras impuestas a su participación y asisten a las reuniones y conferencias de la ONU sobre el cambio climático. Esto incluye las sesiones de negociación del Órgano Subsidiario de Ejecución (SBI por su acrónimo en inglés) y del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA por su acrónimo en inglés) de la CMNUCC que se realizan dos veces al año, la COP que se realiza conjuntamente una vez al año, y otras reuniones de los órganos constituidos de la Convención. Progresivamente, estos representantes indígenas han establecido alianzas con diversos actores, han fortalecido sus capacidades para analizar los impactos de las negociaciones climáticas en sus territorios, y han generado una mejor y mayor canalización de la información sobre los diferentes temas abordados en el marco de la CMNUCC.

Como consecuencia, los pueblos indígenas están adquiriendo protagonismo en las negociaciones climáticas. En algunos casos, como Noruega y Canadá, los representantes indígenas incluso forman parte de las delegaciones nacionales y disponen de un espacio para exponer sus opiniones e informar a los gobiernos.¹ Sin

embargo, estos casos son la excepción; muchas delegaciones gubernamentales siguen negándose a ofrecer acreditaciones a los representantes indígenas. Y otras, que sí las brindan, no los involucran en la agenda de la delegación.

Cuatro demandas en París

A pesar de las limitaciones, los pueblos indígenas han hecho oír sus voces en negociaciones clave bajo la CMNUCC, incluida la COP 21 de 2015, en la que las Partes definieron un nuevo acuerdo global para sustituir al Protocolo de Kioto, que inicialmente expiraba en 2012, pero se prorrogó hasta 2020. La mayoría de los actores, decepcionados porque en 2009 las Partes habían sido incapaces de alcanzar un acuerdo de este tipo en Copenhague, creían que este objetivo era imposible. Sin embargo, la urgencia de la situación también generó grandes expectativas. No había otra alternativa que presionar para alcanzar algo mejor, y los pueblos indígenas lo sabían. Su objetivo era conseguir un espacio de representación que les permitiera negociar directamente con las Partes de acuerdo con su derecho inherente a la libre determinación como pueblos – no como parte de la sociedad civil – y el derecho a la autonomía y el autogobierno en sus tierras y territorios.

Unos años antes de París, un grupo de representantes indígenas había solicitado a la CMNUCC, a través del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU, la creación de un espacio dedicado a la participación de los pueblos indígenas. Estos representantes se refirieron al Grupo de Trabajo sobre la aplicación del artículo 8(j) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), cuyo objetivo es respetar, preservar y mantener los conocimientos, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas. Sin embargo, la CMNUCC respondió negativamente.

A pesar de la negativa, cientos de representantes indígenas acudieron a París en 2015 para fortalecer la incidencia del FIPICC. Gracias a su lucha y a la de diversos actores no estatales y ONG, la necesidad de incluir los derechos humanos, y en concreto los derechos de los pueblos indígenas, en el Acuerdo de París había cobrado fuerza. El FIPICC articuló sus demandas históricas en cuatro puntos principales:

1. Estos países han hecho esfuerzos para incluir a los pueblos indígenas en la gobernanza climática de forma permanente a través de mecanismos concretos. A pesar de ello, en ambos países persisten los desafíos relacionados con los impactos de la transición verde en los territorios indígenas.

- i. el respeto de sus derechos. Concretamente, la inclusión de los derechos de los pueblos indígenas en el artículo 2 del Acuerdo de París, que establecería sus objetivos;
- ii. participación plena y efectiva en roles de liderazgo para influir en las políticas y negociaciones climáticas;
- iii. reconocimiento de las contribuciones de los conocimientos de los pueblos indígenas a la acción climática;
- iv. acceso a un financiamiento climático pertinente y directo.

Durante la COP 21 algunas Partes apoyaron estas cuatro demandas, y los pueblos indígenas lograron un éxito parcial. En cuanto a la primera, el FIPICC consiguió que el preámbulo del Acuerdo de París mencionara la obligación de las Partes de respetar, promover y tener en cuenta los derechos de los pueblos indígenas a la hora de tomar medidas para abordar el cambio climático. Sin embargo, la sección vinculante del acuerdo no hace referencia a los derechos de los pueblos indígenas ni a los derechos humanos en general.

En cuanto a la segunda exigencia sobre la participación plena y efectiva, las Partes propusieron varias alternativas. Algunas abogaron por la creación de un espacio con un rol vinculante, algo así como un grupo de expertos indígenas que pudiera hacer recomendaciones a la Convención. Otros propusieron opciones más moderadas. Aunque las posiciones y propuestas eran diversas, no se permitió a los pueblos indígenas participar en la discusión para exponer sus expectativas. Bien avanzadas las negociaciones, las Partes decidieron crear una "plataforma" (Decisión 1/CP. 21 párr. 135). Asimismo, acordaron que en esta plataforma también participarían las comunidades locales, a pesar de que los pueblos indígenas nunca lo propusieron. Según algunos delegados de las Partes presentes durante esta negociación, las delega-

ciones opuestas al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, como China e Indonesia, apoyaron firmemente esta inclusión. En consecuencia, el FIPICC leyó la inclusión de las comunidades locales como una estrategia para relativizar y debilitar sus derechos colectivos. Retomaremos este asunto más adelante.

Con respecto a la tercera demanda, sobre el reconocimiento de los conocimientos de los pueblos indígenas, hubo dos resultados principales. En primer lugar, el Artículo 7 párr. 5 del Acuerdo de París establece que la acción de adaptación de las Partes "debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales". En segundo lugar, las Partes decidieron que el énfasis de la plataforma mencionada debería ser "el intercambio de experiencias y mejores prácticas sobre la mitigación y la adaptación de manera holística e integrada". Esta decisión suscitó muchas dudas entre el FIPICC porque apelaba directamente a sus sistemas de conocimiento, que históricamente han sido tergiversados y apropiados indebidamente. A pesar de que el reconocimiento de sus conocimientos era una de sus cuatro demandas, percibieron que el énfasis en el intercambio de conocimientos restaba peso al debate sobre otras dos de las demandas, a saber, el respeto de los derechos y la participación efectiva. Según algunos delegados de las Partes presentes durante la negociación, minimizar el alcance político del mecanismo fue, de hecho, una estrategia para avanzar las discusiones y superar la desconfianza de ciertos Estados que ven los derechos de los pueblos indígenas como una amenaza a la soberanía nacional.

La cuarta demanda, sobre el acceso directo al financiamiento climático, no se abordó durante la COP 21.



Oración de apertura de Sinéia do Vale durante el FWG 1 en 2019 en Bonn, Alemania.
CRÉDITOS: Rosario Carmona

Capítulo 3

Puesta en Funcionamiento de la Plataforma

Tras la COP 21, los pueblos indígenas evaluaron la situación y se organizaron internamente para coordinar su posición respecto a cómo debería ponerse en funcionamiento la plataforma. La postura del Caucus era firme, Como recuerda una ex copresidenta del FIPICC, su lema era “no pueden hablar de nosotros sin nosotros”.

COP 22: Origen del nombre “Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos indígenas”

Al año siguiente de París, la secretaria de la CMNUCC se puso en contacto con el Caucus para consultar cómo aplicar la decisión 1/CP.21 párr. 135. Para ello, la entonces copresidenta del FIPICC viajó a Marruecos – país que acogería la COP 22 en 2016 – y solicitó al futuro presidente de la COP la creación de un ítem de negociación para definir la implementación de la Plataforma. En un diálogo posterior con el Gobierno de Marruecos, el futuro presidente de la COP aceptó, dando paso al primer ítem de negociación sobre la Plataforma. Sin embargo, el FIPICC seguía sin un puesto en la mesa de negociación, por lo que la participación de los pueblos indígenas en este tema dependía de la buena voluntad de las Partes, que, tras una petición de la secretaria, accedieron a dejar entrar en la sala a los representantes indígenas. Fue crucial el apoyo de ciertas Partes aliadas, como Ecuador, que cedieron sus asientos para que el Caucus pudiera tener la palabra e intervenir durante las negociaciones, aunque sin poder de decisión. De este modo, la primera negociación de la Plataforma comenzó con una declaración de una copresidente del FIPICC.

La definición de la Plataforma no fue un proceso fácil; la decisión que la creó era amplia y permitía múltiples interpretaciones. Algunas Partes, como Bolivia, abogaron por un espacio con poder de negociación, mientras que otras, como Australia, sugirieron que una plataforma podría significar simplemente un sitio web. Los delegados mantuvieron múltiples consultas informales, y la COP 22 acordó adoptar un enfoque gradual para garantizar su puesta en funcionamiento. Este enfoque hace hincapié en el papel de los pequeños avances y ajustes a lo largo del tiempo, promoviendo acciones y medidas concretas que impliquen a múltiples actores con diferentes capacidades e intereses.

Se entendió que la Plataforma realizaría aportaciones sobre cómo abordar el cambio climático y se incluyó dentro de SBSTA. Al final de las negociaciones de Marrakech, algunos delegados sugirieron organizar un taller para definir las funciones de la Plataforma en Bonn (Alemania) al año siguiente, en 2017, y la COP 22 solicitó un diálogo abierto entre múltiples interesados en paralelo con SBSTA 46 y SBI 46. También pidió a SBSTA que considerara el informe del diálogo entre múltiples interesados durante SBSTA 47 y SBI 47 bajo el nuevo ítem “Plataforma de comunidades locales y pueblos indígenas” (LCIPP).² La COP 22 también pidió a los países desarrollados que proporcionaran recursos financieros para apoyar el proceso.

COP 23: Las tres funciones de la Plataforma

En respuesta a estas recomendaciones y decisiones, Bélgica organizó un diálogo para preparar el taller de Bonn. Se invitó a la mayoría de los actores implicados y el tema debatido fue cómo poner en funcionamiento la Plataforma de modo que pudiera hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas. Canadá, en línea con su nueva política de reconciliación,³ se ofreció a organizar otro taller en Ottawa. Estos eventos fueron considerados como reuniones no oficiales de “amigos de la Plataforma”.

Siguiendo la petición de la COP 22, durante las sesiones de SBI 46 y SBSTA 46 en mayo de 2017, se realizó un diálogo entre múltiples interesados moderado por la presidencia de SBSTA y una representante del FIPICC. Durante esta actividad, se debatieron tres posibles funciones de la Plataforma: conocimiento; políticas y medidas relacionadas con el cambio climático; y capacidad de participación. La secretaria de la CMNUCC elaboró un informe de la actividad que, además de las intervenciones, incluía contribuciones de las Partes, los pueblos indígenas y otras partes interesadas enviadas antes del taller.⁴

La COP 23 de 2017, realizada en Bonn pero presidida por Fiyi, acogió con satisfacción este informe y decidió que los propósitos generales de la Plataforma serían:

2. Véase el informe de la COP 22, párrs. 165-169, disponible en <https://unfccc.int/resource/docs/2016/cop22/eng/10.pdf>.

3. La política de reconciliación de Canadá con los pueblos indígenas es un proceso continuo a través del cual los pueblos indígenas y el Gobierno de Canadá trabajan en cooperación para establecer y mantener un marco de convivencia mutuamente respetuoso, con miras a fomentar naciones indígenas fuertes, sanas y sostenibles. Véase, por ejemplo, <https://www.justice.gc.ca/eng/csjs-jc/principles-principes.html>

4. Véase el informe FCCC/SBSTA/2017/6 de la secretaria en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/251/32/PDF/G1725132.pdf?OpenElement>

reforzar los conocimientos, las tecnologías, las prácticas y los esfuerzos de las comunidades locales y los pueblos indígenas para hacer frente al cambio climático y darle respuesta; facilitar el intercambio de experiencias y la difusión de mejores prácticas y lecciones aprendidas relacionadas con la mitigación y la adaptación de manera holística e integrada; y fomentar la participación de las comunidades locales y los pueblos indígenas en el proceso de la Convención (Decisión 2/CP.23 párr. 5).

La COP también aprobó las tres funciones de la Plataforma propuestas en el taller de Bonn (Decisión 2/CP.23 párr. 6):

- a. Conocimiento: la plataforma debería promover el intercambio de experiencias y mejores prácticas con miras a aplicar, reforzar, proteger y preservar los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales, así como las tecnologías, las prácticas y los esfuerzos de las comunidades locales y los pueblos indígenas destinados a hacer frente al cambio climático y a darle respuesta, teniendo en cuenta el consentimiento libre, previo e informado de los titulares de esos conocimientos, innovaciones y prácticas;
- b. Capacidad de participación: la plataforma debería fomentar la capacidad de los pueblos indígenas y las comunidades locales con el fin de hacer posible su participación en el proceso de la Convención, y la capacidad de las Partes y otros interesados pertinentes para colaborar con la plataforma y con las comunidades locales y los pueblos indígenas, en particular en el contexto de la aplicación del Acuerdo de París y de otros procesos relacionados con el cambio climático;
- c. *Políticas y medidas relacionadas con el cambio climático: la plataforma debería facilitar la integración de diversos sistemas de conocimientos, prácticas e innovaciones en la formulación y ejecución de las medidas, los programas y las políticas nacionales e internacionales de una forma que respete y promueva los derechos e intereses de las comunidades locales y los pueblos indígenas. La plataforma también debería facilitar el ejercicio de una acción climática más fuerte y ambiciosa por parte de los pueblos indígenas y las comunidades locales que pueda ayudar a lograr la puesta en práctica de las*

contribuciones determinadas a nivel nacional de las Partes interesadas;

Estas decisiones no se adoptaron sin dificultades. A pesar de que todas las reuniones y consultas fueron abiertas, la mayoría de los participantes recuerdan las negociaciones de la COP 23 como las más tensas en torno a la Plataforma. Surgieron conflictos sobre su estructura, principalmente en torno al debate sobre cuánto poder de decisión debía concederse a los actores que no fueran Partes, si es que debía concederse alguno. A estas dudas se sumaron las aprensiones de algunas Partes, como China, que percibieron la Plataforma como una amenaza a la soberanía nacional. Se debatieron los derechos de los pueblos indígenas y, en concreto, el papel y la influencia del organismo encargado de poner en funcionamiento a la LCIPP. Para superar estos desafíos fue crucial el apoyo de algunas Partes – como Canadá, Noruega, Bolivia, Ecuador, Estados Unidos, Costa Rica y la Unión Europea – que cedieron sus puestos y contribuyeron a generar confianza entre las Partes a lo largo de las negociaciones.

El término “grupo de trabajo de facilitación” surgió como un consenso entre un “grupo de trabajo especial de composición abierta” temporal que dirigiría la puesta en funcionamiento de la Plataforma – como el Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo de París – y un “grupo de facilitación” permanente que establecería las directrices – por ejemplo, a través de un plan de trabajo –. La tendencia dominante de las Partes prevaleció: la COP 23 solicitó a SBSTA que pusiera en funcionamiento la Plataforma y decidió que este proceso contaría con el apoyo de un grupo de trabajo de facilitación. Es importante destacar que las Partes hicieron hincapié en que el grupo de trabajo de facilitación “no sería un órgano de negociación en el marco de la Convención” (Decisión 2/CP.23 párr. 10), lo cual, según un delegado de las Partes, habría obligado a las Partes a negociar constantemente un ítem específico. Su creación tampoco supondría que el grupo de trabajo de facilitación tuviera capacidad para crear sus propias normas, ni un nuevo estatus para los pueblos indígenas dentro de la Convención

Tras la COP 23, se realizaron otros dos talleres, uno en Helsinki (Finlandia) y otro en Cochabamba (Bolivia), los cuales se centraron en el formato y las funciones de la Plataforma y debatieron las posibilidades para poner en funcionamiento las funciones a través de un órgano constituido.⁵

5. El informe del taller de Helsinki está disponible en https://static1.squarespace.com/static/5627862ce4b07be93cfb9461/t/5ae7079288251bde2b303a1f5/1525090195641/Indigenous+peoples+and+friendly+states+meeting_Helsinki+%28%29.pdf. Véase también Riedel y Bodle (2018).

En mayo de 2018 (de conformidad con la Decisión 2/CP.23 párr. 9) la primera actividad oficial de la Plataforma tuvo lugar durante SBSTA 48. Esta consistió en un diálogo entre múltiples interesados sobre la implementación de sus funciones. Durante el diálogo se debatieron en profundidad las contribuciones de los sistemas de conocimiento indígenas a la comprensión del cambio climático y al desarrollo de respuestas. Se hizo hincapié en la importancia de involucrar a los pueblos indígenas –incluyendo un enfoque inclusivo de género, jóvenes y poseedores de conocimientos – en la política climática de acuerdo con la promesa de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de “no dejar a nadie atrás”. Gracias a ello, la Plataforma se concibió como un espacio participativo, en el que debían escucharse todas las voces, incluidas las de las Partes y las de actores no estatales. También se hizo hincapié en la necesidad de crear capacidades y de contar con recursos financieros para lograr esta colaboración.

COP 24: Creación del Grupo de Trabajo de Facilitación

El debate en torno a la soberanía de los Estados y los derechos de los pueblos indígenas se prolongó hasta la COP 24 de 2018 en Katowice (Polonia). La Decisión 2/CP.24 establece al comienzo que ninguna de las actividades de la Plataforma debería autorizar ni fomentar acciones que quebranten o menoscaben la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes. La COP 24 también decidió establecer formalmente el Grupo de Trabajo de Facilitación (FWG, por su acrónimo en inglés) “con el objetivo de proseguir la puesta en funcionamiento de la Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas y de facilitar el desempeño de sus funciones” a través del diseño y la implementación de un plan de trabajo que será aprobado por SBSTA (Decisión 2/CP.24 párrs. 1-2, 18). El FWG estaría compuesto por siete representantes de organizaciones de pueblos indígenas, uno de cada una de las siete regiones socioculturales indígenas de las Naciones Unidas – África; el Ártico; Asia; América Central, del Sur y el Caribe; Europa Oriental y Federación Rusa, Asia Central

y Transcaucasia; América del Norte; y el Pacífico – y siete representantes de las Partes – un representante de una Parte de cada uno de los cinco grupos regionales de las Naciones Unidas; un representante de una Parte que sea un pequeño Estado insular en desarrollo; y un representante de una Parte que sea un país menos adelantado – (Decisión 2/CP.24 párr. 3). Cada uno de los 14 miembros del FWG tendría un suplente que podría sustituirle en caso de que no pudiera asistir a una sesión (Decisión 2/CP.24 párr. 7). Notablemente, el Caucus, de acuerdo con el Artículo 18 de la Declaración, abogó por poder nombrar a sus representantes, lo que fue aprobado por la COP (Decisión 2/CP.24 párr. 6). Esta decisión representa una victoria que marcó un hito en la incidencia internacional de los pueblos indígenas respecto a garantizar su derecho a elegir a sus representantes. El FWG también puede considerarse el primer paso hacia un estatus de igualdad de los pueblos indígenas con las Partes y el inicio de un debate formal sobre el rol y las contribuciones de los pueblos indígenas en la acción climática en el marco de la CMNUCC.

Además de lo anterior, la COP 24 decidió que el FWG facilitaría el intercambio entre los pueblos indígenas, las Partes y la CMNUCC – incluidos sus diferentes órganos – y funcionaría con arreglo a la norma del consenso (Decisión 2/CP.24 párr. 15). Sus miembros deberían tender puentes entre las esferas internacional y local; no solo se encargarían de difundir el trabajo de la Plataforma en sus regiones, sino también de aportar a las negociaciones mayores conocimientos y ejemplos de cómo afecta el cambio climático a las distintas realidades locales. La COP pidió al FWG que informara sobre su trabajo para poder decidir si se renueva su mandato al cabo de tres años (Decisión 2/CP.24 párrs. 24-28). Además, la COP decidió que los representantes del FWG debían ejercer sus funciones durante un periodo de tres años sin poder ser reelegidos dos veces consecutivas (Decisión 2/CP.24 párr. 8). Según los antiguos miembros del FWG, aunque esta decisión permite la inclusión de diversas voces, también impone ciertas limitaciones, ya que debilita la memoria institucional y, en cierto modo, otorga demasiado poder de decisión a la secretaría.



Evento, conforme con la resolución, sobre el Avance de la participación significativa de los pueblos indígenas y las comunidades locales en el proceso de la CMNUCC durante la conferencia SB 58 en junio de 2023 en Bonn, Alemania. La ponente es Tiana Carter, miembro del FWG, en representación del Grupo de Europa Occidental y Otros. CRÉDITOS: Rosario Carmona

Capítulo 4

Implementación de la Plataforma

La primera reunión del primer FWG (FWG 1) se realizó en Bonn en 2019 en el contexto del SBSTA 50. Se nombró a la primera cohorte, encabezada por un copresidente de los pueblos indígenas y un copresidente de las Partes. Durante esta reunión, los miembros del FWG, junto con diferentes delegados de las Partes y no Partes, reflexionaron sobre las tres funciones de la Plataforma y debatieron posibles actividades para diseñar el primer plan de trabajo. Otros temas discutidos fueron un sitio web dedicado a la Plataforma, las actividades que organizaría la secretaría y las estrategias para mejorar la coherencia de las acciones de la Plataforma.⁶ También durante SBSTA 50 se realizó un taller temático sobre el fortalecimiento de la participación de las comunidades locales en la Plataforma (véase más adelante), así como tres diálogos informales relacionados con las funciones de la Plataforma, que complementaron las intervenciones del Caucus sobre la relevancia de la coproducción de conocimientos.⁷

A partir del FWG 1, los tres años siguientes de mandato dieron lugar al diseño e implementación de un plan de trabajo que se analizará a continuación. Durante este proceso, el FWG colaboró con otros órganos, tanto dentro y fuera de la CMNUCC, para que las actividades de la Plataforma fueran coherentes (siguiendo la Decisión 2/CP.24, párr. 20).

COP 25: El primer plan de trabajo (2020-2021)

Como ya se ha mencionado, la implementación de la Plataforma se articula a través de un plan de trabajo que se somete a la consideración de SBSTA mediante un informe resumido preparado por el FWG (Decisión 2/CP.24 párrs. 18-19). El primer plan de trabajo de la LCIPP fue acogido con satisfacción por SBSTA 50 durante la COP 25 en Madrid, España, presidida por Chile.⁸ Sobre esta base, la COP invitó al FWG a coorganizar diferentes actividades sobre el liderazgo y el conocimiento de los pueblos indígenas y la participación efectiva en la política climática en consonancia con este plan de trabajo para las siguientes sesiones de los Órganos Subsidiarios (Decisión 3/CP.25 anexo).

El plan de trabajo bienal abarcaba el periodo 2020-2021 y comprendía 12 actividades codirigidas por los respectivos miembros del FWG.⁹ Estas actividades se organizaron en torno a las tres funciones principales de la Plataforma, es decir, el conocimiento, la capacidad de participación, y las políticas y medidas relacionadas con el cambio climático (véase la Tabla 1).

6. El informe de esta reunión está disponible en <https://lcipp.unfccc.int/1st-meeting-facilitative-working-group-lcipp>

7. Véase el informe de SBSTA 50

8. Véase FCCC/SBSTA/2019/5 párr. 46 disponible en https://unfccc.int/event/sbsta-51#decisions_reports

9. Para más información sobre las personas encargadas de dirigir cada actividad, véase el informe FCCC/SBSTA/2021/1, disponible en https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbsta2021_01S.pdf.

Tabla 1: **Actividades del plan de trabajo inicial bienal de la LCIPP (2020-2021) (traducción propia)**

Funciones	Actividades		
Conocimiento	<p>1. Reuniones anuales en paralelo a la COP [de los poseedores de conocimientos de cada región sociocultural]</p>	<p>2. Reuniones regionales [con la participación de los pueblos indígenas, las Partes y las comunidades locales, según proceda, centrándose en abordar las amenazas del cambio climático y sus efectos en determinados ecosistemas, así como en el mantenimiento de los medios de subsistencia]</p>	<p>3. Información sobre planes de estudios y materiales de los pueblos indígenas [integrados en el sistema educativo formal e informal]</p>
Capacidad de participación	<p>4. Talleres temáticos de capacitación anuales [para involucrar a los pueblos indígenas y las comunidades locales en los esfuerzos pertinentes dentro y fuera del proceso de la CMNUCC]</p>	<p>5. Plan de divulgación y materiales de formación temática [para dar a conocer el plan de trabajo]</p>	<p>6. Participación y contribuciones (en todo el proceso de la CMNUCC) [a través de recomendaciones presentadas a SBSTA]</p>
Políticas y medidas relacionadas con el cambio climático	<p>7. Políticas y prácticas de participación existentes (dentro y fuera de la CMNUCC) [para identificar oportunidades, buenas prácticas y brechas]</p>	<p>8. Taller de múltiples actores durante el período de sesiones [sobre el fomento de la sinergia y la interacción con los órganos y procesos relacionados con el cambio climático dentro y fuera de la Convención]</p>	<p>9. Las políticas, acciones y comunicaciones existentes en el marco de la Convención [para evaluar si tienen en cuenta a los pueblos indígenas y las comunidades locales y cómo lo hacen]</p>
	<p>10. Buenas prácticas para la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la política climática nacional. [Se solicitaron ejemplos a las Partes, organizaciones de pueblos indígenas y otros, y se debatieron durante un diálogo en la sesión]</p>	<p>11. Los fondos existentes en el sistema de las Naciones Unidas, y las oportunidades de financiación adicionales, para la participación [se identificaron y comunicaron para mejorar la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales de todas las regiones]</p>	<p>12. Promoción de la LCIPP a nivel nacional y regional [mediante la recopilación de las mejores prácticas para el establecimiento de plataformas nacionales y regionales y la creación de una nota informativa sobre la LCIPP. Estos recursos se distribuirán a los pueblos indígenas, las comunidades locales, las Partes y otras partes interesadas]</p>

Uno de los principales factores a tener en cuenta a la hora de evaluar la ejecución de este plan de trabajo son las limitaciones impuestas por la pandemia del COVID-19. Como la mayoría de las actividades sociales durante 2020 y 2021, las actividades del plan de trabajo se llevaron a cabo en línea, incluidas las reuniones bianuales del FWG. Si bien estas restricciones no afectaron a ciertas actividades documentales, sí impusieron importantes desafíos para las actividades destinadas a fomentar la participación, incluidas las reuniones regionales, que tuvieron que posponerse a 2022 y 2023.

A pesar de estas limitaciones, la evaluación de la implementación del plan de trabajo, entre todos los participantes de este estudio, es mayoritariamente positiva. Las actividades más valoradas fueron:

Actividad 1. Reuniones anuales en paralelo a la COP.

Realizada por primera vez durante la COP 26 en Glasgow (Escocia/Reino Unido), esta reunión congregó a poseedores de conocimientos indígenas de las siete regiones socioculturales, hecho nunca antes visto en el contexto de la CMNUCC. La reunión constó de dos partes. En primer lugar, un programa de mesas redondas de un día de duración, únicamente con representantes de los pueblos indígenas, sobre: i) los efectos del cambio climático; ii) los sistemas alimentarios y las prácticas curativas indígenas; iii) la gestión de la biodiversidad indígena; y iv) las perspectivas de los jóvenes indígenas sobre los sistemas de conocimientos. En segundo lugar, un diálogo participativo entre los representantes de los pueblos indígenas y los delegados de las Partes sobre las buenas prácticas

y el reconocimiento de los conocimientos indígenas en la política y la acción climáticas. Estas actividades son consideradas cruciales por los entrevistados para impulsar la incidencia de los pueblos indígenas en las negociaciones, ya que fortalecen redes de solidaridad internacional y permiten a los pueblos indígenas colaborar entre sí, y con las Partes, desde una perspectiva alineada con sus cosmovisiones, conocimientos, ciencias, experiencias, historias y relatos. Los representantes de los pueblos indígenas entrevistados esperan que estas reuniones tiendan puentes más firmes con la comunidad científica y los gobiernos para ampliar el reconocimiento y el papel de los conocimientos de los pueblos indígenas en la gobernanza y las políticas climáticas. No obstante, también consideran necesario replantearse cómo difundir los resultados de estos encuentros, ya que su primera parte, la principal, está destinada exclusivamente a los pueblos indígenas, y la participación de los delegados de las Partes en la segunda parte fue limitada.¹⁰

Actividad 4. Talleres temáticos de capacitación anuales.

Durante 2020 y 2021, se realizaron una serie de cuatro seminarios en línea sobre la formación en el involucramiento ético:

1. Confianza y respeto: Contornos del conocimiento indígena.¹¹
2. ¿Cómo es la participación ética y equitativa de los conocimientos indígenas en el contexto del cambio climático?¹²
3. Utilización de los conocimientos indígenas en la síntesis de conocimientos y coproducción de conocimientos indígenas.¹³

4. Oportunidades y camino a seguir: Medidas sustantivas y de procedimiento para garantizar el compromiso ético de los poseedores de conocimientos indígenas y el uso de los conocimientos indígenas en el contexto de la política y la acción climáticas.¹⁴

Estos seminarios impulsaron el debate sobre la protección y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la CMNUCC. También contribuyeron a una mejor comprensión de los conocimientos de los pueblos indígenas para facilitar un reconocimiento equitativo en la toma de decisiones. A partir de los temas clave que surgieron, los codirectores de esta actividad elaboraron cinco recomendaciones, que pueden resumirse de esta manera: respaldo a los pueblos indígenas que inician sus carreras; aumento de los recursos financieros para las reuniones de los pueblos indígenas; apoyo a los talleres locales y nacionales sobre el valor y el contenido de los conocimientos de los pueblos indígenas; auténtica coproducción de conocimientos en cumplimiento de la Declaración; y respaldo a las redes de poseedores de conocimientos de los pueblos indígenas.¹⁵

Actividad 6. Participación y contribuciones (en todo el proceso de la CMNUCC).

Esta actividad consistió en la elaboración de recomendaciones sobre la participación y la contribución de los pueblos indígenas y las comunidades locales en el proceso de la CMNUCC, para su consideración en SBSTA 54 junto con la COP 26 (véase la Tabla 2). Según los entrevistados, esta fue una de las actividades con mayor participación e ilustra el interés de los pueblos indígenas por participar en la gobernanza climática, tanto dentro de la CMNUCC como a nivel nacional.

10. Véase el resumen de esta actividad en <https://lcipp.unfccc.int/about-lcipp/workplan-activities>

11. Traducción propia. Grabación disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=UrFEUZB3spE>

12. Traducción propia. Grabación disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=SulcxEga9ok>

13. Traducción propia. Grabación disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=6TINMcBTB4o>

14. Traducción propia. Grabación disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=GfRhCaV2Mw&t=10s>

15. Para más detalles, consulte el resumen de esta actividad, disponible en <https://lcipp.unfccc.int/about-lcipp/workplan-activities>.

Tabla 2: **Recomendaciones en el marco de la actividad 6 (traducción propia).**¹⁶

Funciones	Actividades
A las Partes	<ul style="list-style-type: none"> a. Aumentar el involucramiento y la colaboración a través de la participación formal y continua en el desarrollo e implementación de las NDC, los Planes nacionales de adaptación y todo tipo de acciones, programas y políticas climáticas; b. Fortalecer el involucramiento en el diseño e implementación de políticas climáticas, acciones y comunicaciones bajo la Convención. c. Identificar y promover buenas prácticas de participación en la política climática nacional; d. Desarrollar la capacidad de las Partes para fortalecer una colaboración eficaz, respetuosa y coherente en las políticas, programas y acciones climáticas nacionales; e. Incluir a representantes de los pueblos indígenas y de las comunidades locales como miembros de las delegaciones de las Partes, fortaleciendo sus capacidades.
A los órganos y procesos pertinentes de la Convención	<ul style="list-style-type: none"> a. Considerar cómo las actividades y decisiones pueden afectar a los derechos, los sistemas de conocimiento, las prácticas y los modos de vida de los pueblos indígenas y a las prácticas e intereses de las comunidades locales; b. Ofrecer oportunidades de participación constante y continua mediante la traducción de materiales y la interpretación simultánea durante las reuniones; c. Consolidar el involucramiento con el trabajo en el marco de la LCIPP; d. Aumentar el tiempo asignado a la participación de los pueblos indígenas durante las sesiones de la CMNUCC.
A todos los órganos y procesos pertinentes dentro y fuera de la Convención, y a las Partes	<ul style="list-style-type: none"> a. Respetar, promover y tener en cuenta los derechos humanos, los derechos de los pueblos indígenas, y de las comunidades locales, en la implementación de la acción climática; b. Respetar los principios del consentimiento libre, previo e informado cuando se trabaje con los conocimientos tradicionales, conocimientos y valores de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales.
A los organismos y procesos pertinentes externos a la Convención	<ul style="list-style-type: none"> a. Colaborar con el FWG para intercambiar experiencias y buenas prácticas sobre la participación y la contribución de los pueblos indígenas y las comunidades locales en las políticas, acciones y actividades climáticas.
A las entidades pertinentes, incluidas las entidades financieras	<ul style="list-style-type: none"> a. Aumentar el apoyo financiero para la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en los órganos y procesos relacionados con el cambio climático dentro y fuera de la Convención; b. Respalda proyectos dirigidos por pueblos indígenas y comunidades locales para proteger los sistemas de conocimiento y las prácticas culturales que contribuyen a la mitigación y a la adaptación del cambio climático; c. Involucrar a representantes del FWG y a expertos indígenas en sus eventos y procedimientos; d. Ofrecer capacitaciones específicas para facilitar el acceso a las oportunidades de financiamiento existentes.

Actividad 7. Políticas y prácticas de participación existentes (dentro y fuera de la CMNUCC).

Esta actividad identificó los mandatos, políticas y prácticas existentes en relación con la participación, la consideración y el involucramiento respetuoso de los pueblos indígenas y las comunidades locales en los órganos y procesos relacionados con el cambio climático dentro y fuera de la Convención. Estas medidas se sistematizaron en un documento técnico para fomentar la colaboración y la participación respetuosa.¹⁷

Actividad 12. Promoción de la LCIPP a nivel nacional y regional.

Esta actividad tuvo como objetivo informar e inspirar el

desarrollo de plataformas nacionales y regionales. Mediante una encuesta y envíos de diferentes actores, el FWG recopiló buenas prácticas y actividades que siguen los principios promovidos por las organizaciones de pueblos indígenas. Seis países – Canadá, Colombia, Costa Rica, México, Myanmar y Perú – respondieron y compartieron sus iniciativas para involucrar a los pueblos indígenas en la gobernanza climática nacional, lo cual estableció referentes de colaboración positivos para otras Partes.¹⁸ Entre ellas, cabe destacar la creación de una plataforma nacional en Perú (presentada más adelante en la sección 6).

16. Las recomendaciones están disponibles en <https://lcipp.unfccc.int/about-lcipp/workplan-activities>

17. Este documento está disponible en <https://lcipp.unfccc.int/about-lcipp/workplan-activities>

18. El informe con la recopilación está disponible en <https://lcipp.unfccc.int/about-lcipp/workplan-activities>.

COP 26: El segundo plan de trabajo (2022-2024)

Durante la COP 26 de 2021, el FWG informó a SBSTA sobre el progreso del primer plan de trabajo bienal. En este informe, el FWG señaló que, en el futuro, las actividades del plan de trabajo deberían incluir medidas de comunicación para garantizar una mejor transmisión de la información. En el informe, el FWG también incluyó las recomendaciones desarrolladas en la Actividad 6 (resumidas en la Tabla 2 anterior). SBSTA y la COP acogieron favorablemente este informe, reconociendo el progreso de la implementación de la Plataforma (Decisión 16/CP. 26

párr. 3).¹⁹ Además, la COP invitó a los órganos pertinentes de la Convención a considerar estas recomendaciones y a adoptar las medidas necesarias para implementarlas (Decisión 16/CP.26 párr. 2).

La COP 26 también acogió positivamente el segundo plan de trabajo (véase la Tabla 3) desarrollado por el FWG y que abarcaba el siguiente periodo de tres años (Decisión 16/CP.26 párr. 6), y solicitó un borrador del tercer plan de trabajo para SBSTA 60 en junio de 2024 (Decisión 16/CP.26 párr. 11). Este plan de trabajo es implementado por la segunda cohorte del FWG, que renovó su membresía en 2022 durante SBSTA 56 en Bonn.

Tabla 3: **Actividades del segundo plan de trabajo trienal de la LCIPP (2022-2024) (traducción propia)**

Funciones	Actividades		
Conocimiento	1. Reuniones anuales en paralelo a la COP [de los poseedores de conocimientos de cada región sociocultural]	2. Reuniones regionales [para involucrar a los pueblos indígenas y sus conocimientos para abordar el cambio climático, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorar la resiliencia respetando los derechos humanos y los protocolos culturales].	3. Planes de estudio y materiales indígenas. [Esta actividad identificó y compartió planes de estudio y materiales sobre el cambio climático creados por comunidades indígenas, destacando los conocimientos indígenas en la educación. También estableció directrices de uso ético y compartió los resultados en el sitio web de la LCIPP]
Capacidad de participación	4. Talleres temáticos de capacitación anuales dirigidos a los pueblos indígenas y las comunidades locales [para proporcionar herramientas y sensibilizar sobre el proceso de la CMNUCC y el papel de los pueblos indígenas]	5. Talleres anuales de formación dirigidos a las Partes, los órganos constituidos y otras partes interesadas [para fomentar una participación de los pueblos indígenas basada en los derechos humanos e involucrar a las comunidades locales en la evaluación del cambio climático y la elaboración de políticas]	
Políticas y medidas relacionadas con el cambio climático	6. Contribuciones y participación en el trabajo de los órganos constituidos. [Para aumentar la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en los órganos de la Convención para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París]	7. Diálogos entre múltiples actores durante las sesiones [para fomentar la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en el diseño y la implementación de políticas y acciones climáticas holísticas en todos los niveles]	
Todas las funciones	8. Mesa redonda anual de jóvenes [para explorar formas y medios con perspectiva de género que fortalezcan la participación de los jóvenes]	9. Comunicación para intercambiar experiencias y buenas prácticas [a través del sitio web de la LCIPP]	

Aunque la aprobación del segundo plan de trabajo se considera un logro positivo, y los diversos representantes de los pueblos indígenas entrevistados para este estudio reconocen las contribuciones de sus actividades,

también se admite que son necesarios pasos más ambiciosos. Las siguientes secciones se centrarán en un análisis basado en estas opiniones y perspectivas.

19. Véase también el Informe FCCC/SBSTA/2021/3, disponible en <https://unfccc.int/documents/460933>



Intervención de Rayen Cariman Davis en el FWG 2 en diciembre de 2019 en Madrid, España, durante la COP 25. CRÉDITOS: Rosario Carmona

Capítulo 5

Evaluación de la Plataforma

Desde el Caucus hasta la secretaría, todos los entrevistados valoran positivamente el progreso incremental de la Plataforma. Algunos delegados de las Partes, que reconocen que en un principio no confiaban en su continuidad, destacan con asombro cómo la Plataforma ha conseguido ponerse en funcionamiento en un corto periodo de tiempo y, además, aunar las perspectivas de las distintas regiones socioculturales.

Sin embargo, la mayoría de los entrevistados también coinciden en que la Plataforma y los pueblos indígenas continúan enfrentando múltiples barreras para participar efectivamente en la CMNUCC. Estas barreras se relacionan principalmente con cómo la Plataforma fue concebida durante la COP 21 sin los pueblos indígenas en la mesa de decisiones, la naturaleza limitante de los procedimientos de la CMNUCC y el bajo involucramiento de las Partes. En esta sección se analizan estos desafíos.

El mandato

i. Limitaciones atribuidas a la estructura y los procedimientos de la CMNUCC

Debido a la percepción de ausencia de medidas concretas para abordar las perspectivas cada vez más desalentadoras de un colapso climático irreversible, la CMNUCC se ha convertido en un mecanismo muy deslegitimado entre los actores no estatales, a pesar del breve impulso de esperanza que supuso el Acuerdo de París en 2015. Al mismo tiempo, la CMNUCC ha sido uno de los organismos más excluyentes para los pueblos indígenas. No obstante su condición única de “pueblos” y, por tanto, de titulares de derechos colectivos, los pueblos indígenas han participado como meros observadores considerados como un grupo más dentro de la “sociedad civil”. Esto ha inhibido su capacidad para influir en cuestiones cruciales. Como ya se ha comentado anteriormente, durante las negociaciones de la Plataforma, los pueblos indígenas presentaron ambiciosas demandas con la esperanza de que finalmente se respetaran sus derechos y se les otorgara cierto poder de decisión, o al menos una incidencia efectiva, en la CMNUCC. Como estas demandas no se reflejaron en el mandato final, el FWG, al ser un órgano técnico, no puede influir directamente en las negociaciones. Por este motivo, los pueblos indígenas continúan sintiendo que la CMNUCC los excluye.

Otra dificultad es que el sistema de la CMNUCC funciona de forma compartimentada. Los órganos constitui-

dos tienden a centrarse en sus propios asuntos y a no integrar los de los demás. Muchas Partes evitan abordar temas intersectoriales con el argumento de que pueden propiciar duplicidades. Además, los procedimientos burocráticos de la CMNUCC solo validan el conocimiento científico no indígena y no permiten el trabajo basado en las metodologías, protocolos y valores relacionales de los pueblos indígenas. La secretaría intenta que los conocimientos y prácticas compartidos en la Plataforma encajen en estos procedimientos preestablecidos. Por lo tanto, los debates sobre los asuntos de los pueblos indígenas tienden a ocurrir solo en el marco de la LCIPP, y las discusiones sobre la LCIPP tienden a limitarse a su funcionamiento. La reproducción de estos silos limita las prácticas transformativas y la integración de los asuntos indígenas en la política climática.

ii. Más atención a los conocimientos que a los derechos

La Plataforma se concibió con un fuerte, y muchos dirían que equívoco, énfasis en el fortalecimiento y la difusión de los conocimientos climáticos de los pueblos indígenas. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, los miembros del Caucus de los pueblos indígenas desconfiaron de este enfoque. Temían que el énfasis en el intercambio de conocimientos desviara la atención de los derechos de los pueblos indígenas y limitara el debate sobre los problemas que afectan a los pueblos indígenas a nivel nacional e internacional.

En concreto, muchos pueblos indígenas se enfrentan a múltiples barreras para implementar y materializar sus conocimientos a diario. Una plataforma que pretenda compartir estos conocimientos sin profundizar en los factores que limitan su transmisión en la práctica puede ser incluso contraproducente, ya que podría naturalizar estas dificultades.

También surge otro problema relacionado con el énfasis excesivo en los conocimientos por sobre los derechos. Entre muchos actores no indígenas involucrados en la Plataforma existe una importante falta de comprensión de lo que significan los conocimientos de los pueblos indígenas y cómo deben ser aproximados. Por lo general, los profesionales entienden los *conocimientos indígenas* como una práctica local aislada del sistema de conocimientos al cual pertenece. Además, no está claro si los *conocimientos indígenas* deben incluir los conocimientos de las comunidades locales no indígenas. De ahí que

algunos representantes de pueblos indígenas prefieran utilizar el término *conocimientos de los pueblos indígenas* para no dejar lugar a dudas.

Además, sigue existiendo un vacío en cuanto a qué se entiende por conocimiento indígena, incluyendo la perpetuación de malas prácticas que lo descontextualizan o lo apropian indebidamente. Dado que el enfoque de la Plataforma en los conocimientos por sobre los derechos fue una decisión de las Partes y no lo previsto por los pueblos indígenas, no hay claridad sobre cómo se debe abordar este conocimiento y qué tratamiento debe recibir para ser integrado en el trabajo de la Plataforma. Particular desconfianza surgió en torno al sitio web. Diferentes representantes indígenas que participan en las actividades de la Plataforma expresaron su preocupación y desconfianza de que el conocimiento de los pueblos indígenas sea extraído, malinterpretado y utilizado de mala fe, como ha sucedido muchas veces a lo largo de la historia.

Un ejemplo de la incompreensión se relaciona con el concepto de “buenas prácticas”. Para los pueblos indígenas, por buenas prácticas se entienden las prácticas no indígenas o de colaboración que contribuyen a la acción climática conforme a la Declaración, incluido el respeto de los protocolos de consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de los pueblos indígenas y sus derechos a la tierra, los territorios y los recursos, la cultura y la libre determinación, así como el derecho a su propio desarrollo económico, social y cultural. Por el contrario, muchos delegados de las Partes y funcionarios de la CMNUCC entienden las buenas prácticas como acciones a nivel local que contribuyen a la acción climática institucional.²⁰

Sin embargo, los representantes indígenas entrevistados también consideran que un intercambio de conocimientos adecuado y basado en los derechos puede sentar las bases para una colaboración más apropiada con los Estados. Además, si este intercambio se basa en el CLPI, puede impulsar discusiones que refuercen la agencia de los pueblos indígenas a nivel local.

Reconociendo la sensibilidad y la confusión existentes en torno a la forma de trabajar con los conocimientos de

los pueblos indígenas, el FWG desarrolló las directrices éticas que fueron difundidas a través de seminarios web (ver Actividad 4 arriba).

iii. El término “comunidades locales”

Los representantes de los pueblos indígenas no abogaron por una plataforma con las comunidades locales en el proceso de la CMNUCC. No obstante, las Partes decidieron durante la COP 21 incluir el término “comunidades locales” en el mandato de la Plataforma. Según algunos delegados de las Partes y la secretaría, la fusión de “comunidades locales” con pueblos indígenas reproduce una tendencia consolidada a través de diversos convenios de las Naciones Unidas, como el CDB, el Convenio de Minamata sobre el Mercurio y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. Sin embargo, muchos representantes de pueblos indígenas no apoyan esta tendencia y diversas organizaciones de pueblos indígenas han pedido que se evite esta combinación.²¹ El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU, el órgano oficial encargado de asesorar a todo el sistema de las Naciones Unidas sobre cuestiones indígenas,

*insta a todas las entidades de las Naciones Unidas y a todos los Estados partes en los tratados relativos al medio ambiente, la biodiversidad y el clima a que dejen de usar el término “comunidades locales” junto con el de pueblos indígenas, de modo que el término “pueblos indígenas y comunidades locales” quede suprimido.*²²

Esta combinación ha generado muchas tensiones durante la puesta en funcionamiento e implementación de la Plataforma. Además, la definición de las comunidades locales ha resultado ser un proceso muy difícil. No existe consenso sobre cómo identificarlas ni sobre quién tiene un mandato legítimo para hacerlo. En cuanto a los pueblos indígenas, en el sistema de las Naciones Unidas existe cierto consenso sobre su identificación, en particular sobre la autoidentificación. Pero para el término “comunidades locales” no existen criterios definidos, por lo que el rango para determinar quién entra en esta cate-

20. Un ejemplo de ello es un formulario web lanzado por el gobierno chileno durante su presidencia llamado “Catastro de Buenas Prácticas en Cambio Climático de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas de Chile”, en el que se pedía a las comunidades que enviaran ejemplos de prácticas que contribuyen a la acción climática. Cabe mencionar que después de tres años no se ha publicado nada sobre los avances de este catastro, por lo que no es posible saber si ha habido envíos o si han sido tomados en consideración. Véase <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/catastro-de-buenas-practicas/>

21. Véase, por ejemplo, el informe del Consejo Circumpolar Inuit, disponible en <https://www.inuitcircumpolar.com/news/icc-policy-paper-on-local-communities-chronicles-opposition-to-the-undermining-and-erosion-of-inuit-rights/> y la declaración del Consejo Internacional de Tratados Indios, disponible en <https://www.iitc.org/iitc-statement-of-support-for-un-recommendations-addressing-the-matter-of-local-communities/>

22. Véase el Informe del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas sobre el vigésimo primer período de sesiones, E/2022/43 par. 85, disponible en <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=E%2F2022%2F43&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

goría es ilimitado. Por ejemplo, algunas comunidades locales podrían tener sistemas de gobierno tradicionales, mientras que otras no. En algunos contextos, se asocian a “grupos vulnerables”, los cuales son muy diversos. Las comunidades locales también se han asociado a comunidades que comparten una administración común, como en el caso de los municipios, es decir, los sistemas de gobierno local.

También sucede que, en algunos contextos, ciertas comunidades locales no indígenas contradicen los proyectos de subsistencia de las comunidades indígenas; algunos proyectos comunitarios locales a veces incluso violan los derechos de los pueblos indígenas, como en el caso de algunas asociaciones productivas, empresas económicas o comunidades locales que basan su subsistencia en actividades extractivas en territorios indígenas.

Según los participantes en este estudio, la ONU ha intentado aunar criterios. Sin embargo, esto impide que las comunidades locales se identifiquen de forma independiente, a diferencia del proceso de libre determinación que lideró el movimiento indígena durante las negociaciones de la Declaración. Estos debates han abierto la discusión sobre la situación de las comunidades locales en países del Norte Global, como San Francisco, en Estados Unidos. En otros países, se afirma que todas las comunidades son indígenas, como en el caso de Bolivia. Por lo tanto, al incluir comunidades locales que no se definen de manera consensuada se corre el riesgo de disminuir los derechos específicos de los pueblos indígenas.

En el contexto de la CMNUCC, también ha sido difícil definir el concepto de comunidades locales debido a la escasa presencia de personas que aboguen por su representación²³ y a la falta de mecanismos para su participación. Como ya se ha mencionado, en 2019 se realizó un diálogo temático sobre el fortalecimiento de la participación de las comunidades locales en la Plataforma.²⁴ En esta actividad se discutió el concepto de comunidades locales y cómo hacer efectiva su participación en la LCIPP. Si bien hubo consenso sobre las contribuciones de los conocimientos locales en las respuestas al cambio climático, las posiciones de las Partes y de las organizaciones indígenas fueron diferentes. Mientras que los

delegados de las Partes insistieron en el cumplimiento del mandato – es decir, la inclusión de tres representantes de “comunidades locales” en el FWG –, los representantes indígenas señalaron los retos relativos a la falta de coordinación propia, entendimiento común y marcos legales con consideraciones especiales para las “comunidades locales”. Los representantes indígenas fueron enfáticos – durante y después de este taller – al mencionar que ellos no son responsables de definir las prioridades de las comunidades locales ni de facilitar su articulación. Las “comunidades locales”, sean quienes sean, tienen derecho a determinar sus prioridades y a exigir un mecanismo específico en el marco de la CMNUCC. Se trata de un proceso que ellas mismas deben liderar. Por ello, la representante indígena del FWG encargada de moderar el diálogo insistió en la necesidad de que las comunidades locales se organicen autónomamente y exijan su propia circunscripción, que, como propusieron algunos participantes durante la reunión, podría incluir también a los campesinos.

Sin embargo, y a pesar de la presencia de un miembro de la Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques – una organización de América Latina –, el taller finalmente no clarificó cómo estas comunidades pueden participar en la Plataforma. Por el contrario, abrió diversas inquietudes sobre el tratamiento de los derechos de los pueblos indígenas. En 2020, el Caucus Indígena, preocupado por la homologación de los derechos de los pueblos indígenas con los supuestos derechos de las comunidades locales que se refleja en el informe de este taller, presentó una carta al presidente de SBSTA solicitando que se abordara esta cuestión y se reconocieran los derechos distintivos e inherentes de los pueblos indígenas. Sin embargo, el FIPICC nunca recibió una respuesta.

En algunas ocasiones, algunas personas que abogan por la representación de las comunidades locales en el marco de la CMNUCC han participado en las reuniones y actividades del FWG, exigiendo el cumplimiento del mandato. También han afirmado que algunas comunidades locales tienen derechos colectivos sobre sus territorios y han solicitado acceso a los recursos que se han comprometido durante las COP, como la promesa de 1.700 millones de dólares para la “tenencia forestal de los pueblos indígenas y las comunidades locales”

23. Aparte de un envío de una organización española de comunidades locales para el diálogo entre múltiples interesados en 2017 (disponible en https://unfccc.int/files/parties_observers/submissions_from_observers/application/pdf/790.pdf), los delegados que abogan por la representación de las comunidades locales estuvieron ausentes durante las primeras negociaciones y talleres de la Plataforma.

24. El informe de este taller está disponible en https://unfccc.int/sites/default/files/resource/LCIPP%20workshop%20report_2019.pdf

que algunos gobiernos y financiadores privados prometieron en la COP 26.²⁵ Estos activistas reconocen que no se han articulado como se requiere para influir adecuadamente en este debate y han asumido la responsabilidad de iniciar el proceso para formar su propia circunscripción en la CMNUCC. En este contexto, las organizaciones latinoamericanas han adoptado una postura más activa. En la reunión del FWG 7 realizada en Bonn en 2022, el ya mencionado miembro de la Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques presentó una lista de cuatro atributos principales que deberían caracterizar a las comunidades locales.²⁶ Sin embargo, estos activistas observan muchos obstáculos para su participación, a pesar de que perciben el apoyo de las comunidades de pueblos indígenas a nivel local. Por ello, expresan mucha desilusión y desconfianza hacia el proceso de la CMNUCC, y consideran que la implementación de la LCIPP carece de coherencia.

A pesar de la ausencia de representación de las “comunidades locales” durante el proceso, las Partes decidieron en la COP 24 que SBSTA debería considerar en la COP 27 la asignación de tres puestos para ellos (Decisión 2/CP.24 párr. 4) y en la COP 26 en 2021 que la solicitud de puestos para las comunidades locales debería ser considerada durante el examen del FWG que tendrá lugar durante la COP 29 en 2024 (Decisión 16/CP.26 párr. 12). Dado que las Partes deberían tener la misma representación en el FWG que los pueblos indígenas y las comunidades locales, la inclusión de estos tres puestos implicaría un aumento para las Partes, lo que convertiría a los pueblos indígenas en una minoría dentro del propio mecanismo que ellos mismos han creado. Los representantes indígenas durante las reuniones del FWG han expresado que esto es inaceptable. Por lo tanto, el debate sobre la inclusión de las comunidades locales ha sido un tema muy delicado, que ha consumido mucho tiempo y energía y que ha repercutido sobre el trabajo de la Plataforma.

La opinión de los delegados de las Partes sobre este asunto está dividida. Muchos consideran que el FWG no tiene la voluntad de resolver esta situación y esperan que cumpla su mandato. Estos delegados argumentan que las comunidades locales han sido incluidas porque muchos países no reconocen la presencia de pueblos indígenas, especialmente en África. Además, opinan que

el debate sobre las comunidades locales es irrelevante desde el punto de vista de la política climática; las comunidades locales y los pueblos indígenas tienen más en común que diferencias. Por lo tanto, estos delegados ven esta combinación como beneficiosa, y creen que puede fortalecer la labor de la LCIPP. Sin embargo, este argumento omite los derechos colectivos de los pueblos indígenas, reduce la participación de los pueblos indígenas a un asunto de abordar la vulnerabilidad y/o promover la mitigación, y excluye la reflexión sobre los derechos y el reconocimiento.

Los miembros del Caucus Indígena subrayan que no se oponen a apoyar a las comunidades a nivel local. Muchos pueblos indígenas colaboran con las comunidades locales no indígenas en sus territorios y solidarizan con su situación. Sin embargo, los miembros del Caucus Indígena advierten de que la inclusión de las comunidades locales en la LCIPP puede ser una estrategia de los Estados para relativizar y debilitar los derechos diferenciados de los pueblos indígenas, reconocidos por la ONU en la Declaración y en el Convenio 169 de la OIT (Ver Cuadro 2). La Plataforma es producto de las demandas de los pueblos indígenas para que estos derechos colectivos sean respetados y fortalecidos. Por lo tanto, en lugar de disminuir el estándar de derechos, cabría esperar que la LCIPP aumente los niveles de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la CMNUCC, lo que a su vez puede tener repercusiones positivas a nivel nacional y local. Este argumento es compartido por otros delegados de las Partes, así como por quienes trabajan en organizaciones que apoyan al movimiento indígena. Estos delegados comprenden las preocupaciones de los pueblos indígenas y consideran que referirse a las comunidades locales y a los pueblos indígenas como un término colectivo puede derivar en el debilitamiento de los derechos de los pueblos indígenas, la competencia por los recursos y los conflictos internos.

Durante la apertura del SB 58, el Caucus Indígena expresó sus preocupaciones y enfatizó que no se opone a la participación de ninguna entidad que se autoidentifique como “comunidad local”. No obstante, solicitaron a las Partes, a la secretaría y a los órganos constituidos de la CMNUCC que dejen de combinar los términos “pueblos indígenas” y “comunidades locales” en sus decisiones, nombres de órganos y programas.

25. Véase <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20230106145205/https://ukcop26.org/cop26-iplc-forest-tenure-joint-donor-statement/>

26. Estos atributos son: 1. las comunidades locales tienen una historia común y un proyecto compartido; 2. los miembros de la comunidad local se adscriben a la comunidad, y la comunidad los reconoce como parte de ella; 3. los miembros de la comunidad local tienen un territorio común, que gestionan y administran. Tienen un proyecto para mantener a largo plazo el control y la administración de este territorio; 4. las comunidades locales tienen una forma de gobierno o gobernanza que incluye el acceso a los recursos del territorio y la toma colectiva de decisiones.

Cuadro 2:

Los derechos inherentes y colectivos de los pueblos indígenas como pueblos diferenciados

Los pueblos indígenas son identificados como descendientes de los habitantes originarios de una región geográfica concreta, generalmente asentados allí antes de la llegada de las colonias u otras potencias externas. Los pueblos indígenas tienen un estatus social, cultural, económico y político único, distinto del de las sociedades dominantes en las que viven. Los pueblos indígenas han desarrollado sus propios idiomas, culturas y formas de vida, y tienen fuertes conexiones espirituales e históricas con sus tierras ancestrales. Los pueblos indígenas se enfrentan a menudo a constantes desafíos relacionados con sus derechos, soberanía, libre determinación y preservación cultural.

No existe una definición única de los pueblos indígenas, ya que su diversidad y carácter distintivo varían mucho de una región a otra y de una cultura a otra. Sin embargo, los pueblos indígenas tienden a presentar algunas características clave en común, como su identidad colectiva, su historia de colonización violenta y sus continuas luchas por el reconocimiento, el respeto y la justicia.

Los pueblos indígenas son poseedores de idiomas, sistemas de conocimientos y creencias únicos y cuentan con conocimientos inestimables sobre prácticas de vida recíproca con la naturaleza. Los pueblos indígenas tienen una relación y un uso especiales de sus tierras y territorios tradicionales. Sus tierras ancestrales tienen una importancia fundamental para su supervivencia física y cultural colectiva como pueblos. Los pueblos indígenas tienen sus propios y diversos conceptos de desarrollo, basados en sus valores, visiones, necesidades y prioridades tradicionales.

Pueblos indígenas de todo el mundo se han unido en un sólido movimiento internacional, reivindicando y abogando por que la ONU y los sistemas regionales de derechos humanos reconozcan sus derechos individuales y colectivos. Esto ha dado lugar a un reconocimiento explícito de los derechos de los pueblos indígenas por parte del sistema internacional de derechos humanos a través del Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros. Aunque tienen los mismos derechos humanos *individuales* que cualquier otra persona, también se les ha reconocido un conjunto de *derechos colectivos como pueblos diferenciados* en el derecho internacional de los derechos humanos. Entre ellos se incluyen sus derechos inherentes a sus tierras, territorios y recursos y su derecho a la libre determinación. En virtud de estos derechos, pueden determinar libremente su estatus político y buscar libremente su desarrollo económico, social y cultural. En el ejercicio de su derecho a la libre determinación, los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales. Sobre la base de su derecho a la tierra, los territorios y los recursos, los gobiernos y otros actores deben obtener el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de los pueblos indígenas para cualquier acción que pueda afectarles. Los pueblos indígenas, como titulares colectivos de derechos, tienen por tanto derecho a dar o negar su consentimiento.

Participación de los Estados Parte

Las posibilidades de influencia de la Plataforma dependen en gran medida del nivel de involucramiento de los Estados Parte. A continuación, se analiza su participación, empezando por los Estados Parte miembros del FWG y seguidamente otros. También examinamos cómo el FWG ha contribuido a fortalecer el apoyo de las presidencias de la COP al Caucus de los pueblos indígenas.

i. Miembros del FWG de los Estados Parte

Aunque algunos miembros del FWG han apoyado y participado activamente – como los de Canadá, Nueva Zelanda y Bolivia –, los representantes indígenas entrevistados perciben el involucramiento de la mayoría de los Estados Parte miembros del FWG principalmente como pasivo, especialmente durante el primer mandato. De hecho, su silencio ha dejado el debate principalmente en

manos de los miembros indígenas, limitando el diálogo sobre cómo las Partes pueden respaldar la participación de los pueblos indígenas en la CMNUCC y a nivel nacional. La mayoría de los miembros de las Partes del FWG tampoco apoyaron activamente los debates que el Caucus ha intentado promover con la esperanza de que el FWG pueda influir en ciertas negociaciones clave, como el reglamento del Artículo 6 que se finalizó en la COP 26 en 2021. Su silencio refuerza la falta de voluntad de los Estados para abordar los temas que originan las demandas de participación de los pueblos indígenas, como el debate sobre sus derechos, incluida la autonomía o la restitución de tierras, y que son fundamentales para abordar la vulnerabilidad climática de los mismos.

No todos los miembros de las Partes participaron de forma sustancial durante el primer mandato del FWG. Muchos redujeron su papel a estar de acuerdo o en desacuerdo con las decisiones de los miembros indígenas, lo cual no es lo que se espera de una participación equitativa. Debido a esta falta de dedicación y de priorización de las cuestiones importantes para los pueblos indígenas, el impacto de la plataforma sigue estando por debajo de las expectativas de los representantes de los pueblos indígenas.

Los delegados de las Partes que han participado en este estudio asumen su responsabilidad y reconocen que queda mucho trabajo por hacer. Algunas Partes, como Nueva Zelanda, han designado a personas indígenas como miembros del FWG. Aunque estos delegados siguen representando a las Partes, este nombramiento se considera una oportunidad para superar la brecha existente.

ii. Estados Parte no miembros

La Decisión 2/CP.24 párr. 16 de la COP 24 en 2018 invitó a las Partes a tener en cuenta la Plataforma y sus funciones a nivel local, nacional y regional. Lamentablemente, la falta de reacción de las Partes ha sido una de las características más desalentadoras de la Plataforma hasta la fecha. Aunque un grupo de Partes apoyó inicialmente la Plataforma, la presencia de delegados de las Partes en las reuniones del FWG, y su participación en las actividades mandatadas por la LCIPP, ha disminuido progresivamente tras su puesta en funcionamiento. Pocos delegados han mantenido una presencia constante, por lo que los representantes indígenas entrevistados perciben que esta participación es marginal.

La ausencia de las Partes se atribuye a varios obstáculos, entre ellos la complejidad de la CMNUCC. Las Partes deben seguir y responder a muchos temas y mecanismos de negociación. Sin embargo, la mayoría de las delegaciones estatales no disponen de recursos humanos suficientes para seguir todos los temas; los delegados se enfrentan a menudo a una sobrecarga de trabajo. Las Partes con pocos recursos financieros y delegaciones pequeñas no pueden responder – especialmente durante las sesiones menos concurridas del Órgano Subsidiario, en junio de cada año – a las actividades de la LCIPP, aunque estas puedan ser relevantes para el contexto nacional.

También influye el modo en que se organizan las conferencias de la CMNUCC, que tienden a favorecer las negociaciones en detrimento de la implementación. Los delegados no encuentran espacio para asistir a actos con mandato, como los organizados en el marco de la Plataforma. Otra barrera tiene que ver con la falta de comprensión del proceso. Muchos delegados de las Partes ni siquiera conocen la diferencia entre la LCIPP, el FWG y el Caucus Indígena. Tampoco son conscientes de los derechos diferenciados y reconocidos internacionalmente de los pueblos indígenas, a pesar de que la Declaración ha sido adoptada casi universalmente. Algunos delegados confiesan que el debate se centra en cuestiones estructurales que ellos no pueden abordar y prefieren no exponerse a las críticas.

El limitado involucramiento de las Partes puede atribuirse a la falta de capacidades nacionales y a los escasos espacios de participación para los pueblos indígenas en la esfera nacional. Muchos prejuicios arraigados en la administración estatal conciben a la población indígena como conflictiva o incapaz de proponer soluciones. La actividad 7 del primer plan de trabajo reveló que la participación de los pueblos indígenas no ha sido una prioridad en la gobernanza climática nacional (FWG 2021). La mayoría de los gobiernos de las personas entrevistadas no se han comprometido con el proceso ni han enviado propuestas para contribuir a la implementación de la LCIPP. Los participantes perciben que las Partes no ven a los pueblos indígenas como aliados ni a la Plataforma como un mecanismo relevante para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París. Por el contrario, en muchos países los pueblos indígenas no son reconocidos o se consideran un obstáculo para el desarrollo o la soberanía estatal. En otros, parece haber una falta de interés. Como resultado, la reflexión sobre el proceso es marginal, y el impacto de la Plataforma a nivel regional y nacional es aún mínimo y desigual.

Con respecto a la mayoría de los países que han promovido la participación de los pueblos indígenas en la gobernanza climática nacional, no existe un apoyo articulado ni sostenido. Pocas veces los espacios de participación creados por los gobiernos a nivel nacional dialogan con lo que ocurre con las negociaciones climáticas a nivel internacional. Estas negociaciones suelen estar dirigidas por los ministerios de asuntos exteriores, que ignoran las preocupaciones de los pueblos indígenas. Debido a estas carencias, la transmisión de información a los niveles locales es restringida, y con ella, la participación de los actores locales. La difusión de la información depende principalmente de las capacidades de los pueblos indígenas.

Además, el apoyo a la LCIPP depende principalmente de los proyectos políticos de los gobiernos, es decir, de la voluntad política de las autoridades nacionales. Dado que la mayoría de los gobiernos no pueden establecer relaciones apropiadas con los pueblos indígenas y que pocas legislaciones respetan su derecho a la participación, el alcance de la Plataforma a nivel nacional ha sido limitado. La falta de capacidades a nivel estructural hace que la colaboración con los pueblos indígenas a largo plazo sea muy inestable, ya que los representantes indígenas deben explicar una y otra vez por qué debe respetarse su derecho a la participación, lo cual ha ido en detrimento de la ejecución de las actividades de la LCIPP. Estos esfuerzos se ven menoscabados cuando cambian los funcionarios y los delegados nacionales – una situación habitual entre quienes siguen una carrera diplomática –.

Del mismo modo, los miembros del FWG se esfuerzan por promover la participación de los pueblos indígenas en contextos en los que dicha participación se omite o se promueve de mala fe. Aunque las salvaguardas que protegen el derecho de los pueblos indígenas a participar en la política climática han propiciado un aumento de los niveles de participación, a menudo este involucramiento se concibe como un mero requisito técnico. Por lo tanto, las comunidades indígenas se sienten instrumentalizadas y desconfían de la acción estatal.

Muchas de las barreras descritas anteriormente están relacionadas con una brecha ontológica. Las Partes y los pueblos indígenas entienden el cambio climático de forma diferente. Los pueblos indígenas no diferencian entre el cambio climático y los diversos desafíos que ellos y todos nosotros afrontamos. Sus demandas de justicia climática están entrelazadas con siglos de defensa de

su derecho a la libre determinación. Por el contrario, los Estados tienden a compartimentar el problema y a dar prioridad a las “soluciones” técnicas. En consecuencia, la participación de los pueblos indígenas se ve como una herramienta para, en el mejor de los casos, optimizar la acción climática institucional. Dicha participación no es fortuita, sino que reproduce el enfoque vertical que suprime las alternativas. No hay conciencia a nivel nacional de las responsabilidades compartidas en la reproducción de las estructuras coloniales. Por ello, no hay espacios para debatir las causas que los pueblos indígenas atribuyen al cambio climático, como el sistema de pensamiento que legitima el colonialismo y la explotación de la naturaleza.

A pesar de la falta general de efectos a nivel nacional y local, hay algunos ejemplos de iniciativas positivas, como la creación de plataformas climáticas indígenas nacionales. Analizaremos estas iniciativas en la siguiente sección.

iii. Presidencias de la COP

Durante los primeros cuatro años de implementación, la LCIPP ha contado con el apoyo de tres presidencias de la COP: Chile (2019-2021), Reino Unido (2021-2022) y Egipto (2022-2023), las cuales han diseñado diferentes estrategias para contribuir a su mandato. El impulso generado por las actividades encomendadas y el plan de trabajo de la LCIPP durante las conferencias ha contribuido a aumentar el apoyo de las presidencias de la COP al Caucus Indígena.

Chile intentó fortalecer el rol de la Plataforma asignando un delegado específico, apoyando el Pabellón de los Pueblos Indígenas en la Zona Verde de la COP 25 y creando un grupo nacional de pueblos indígenas conocido como el “Caucus Indígena de Chile”, algunos de cuyos miembros participaron en la COP 25. Sin embargo, esta invitación no estuvo acompañada de la formación de capacidades. La presidencia tampoco permitió que los pueblos indígenas participaran en su trabajo. Después de la COP 25, se interrumpió el apoyo a los representantes indígenas y el delegado dejó el cargo.

El Reino Unido se propuso cumplir las decisiones de la COP y promovió una mayor colaboración entre las Partes y los pueblos indígenas durante su mandato. La presidencia también asignó una delegada y recursos para reforzar la presencia de los pueblos indígenas en la COP

26. El Reino Unido apoyó y financió el Pabellón de los Pueblos Indígenas en la Zona Azul, que es donde tienen lugar las negociaciones. Esto permitió una mayor visibilidad de los pueblos indígenas que si hubiera estado en la Zona Verde y facilitó la coordinación del Caucus durante las negociaciones. La presidencia británica también organizó un evento de alto nivel con representantes indígenas durante la COP 26 sobre los hitos y logros del primer plan de trabajo de la Plataforma. La delegada siguió asistiendo a las sesiones posteriores a la COP 26, al menos hasta 2022.

La Presidencia egipcia también facilitó un espacio en la Zona Azul para el Pabellón de los Pueblos Indígenas, cuya construcción fue autofinanciada por el Caucus de los Pueblos Indígenas con el apoyo de NDN Collective, una organización de pueblos indígenas de Estados Unidos. Aunque la Presidencia no realizó ningún evento de alto nivel, sí mantuvo un diálogo abierto con el Caucus de los Pueblos Indígenas. Además, con la colaboración de la secretaría, se creó un espacio ceremonial en la sede.

Limitaciones

El hecho de que el FWG sea un órgano constituido relativamente nuevo también impone ciertas dificultades. La primera de ellas tiene que ver con las diferentes concepciones y expectativas en torno a la Plataforma y el rol del FWG. Se ha necesitado mucho trabajo y tiempo para determinar cómo debe implementarse la LCIPP. Por ejemplo, cómo son los procedimientos de trabajo, cómo se toman las decisiones, cómo se comparte la información y las funciones de las distintas partes interesadas. El tiempo dedicado a explicar los procedimientos va en detrimento del que se podría dedicar a la implementación.

Además de las barreras estructurales e institucionales mencionadas anteriormente, las inequidades globales y las dificultades de coordinación a nivel regional también obstaculizan el trabajo de la plataforma. Aunque la realización de actividades en línea ha permitido una mayor participación, la LCIPP sigue enfrentándose a dos retos principales. El primero y más significativo está relacionado con la diversidad de idiomas. La mayoría de las actividades se realizan en inglés. Aunque la inclusión de intérpretes ha ampliado el alcance de la Plataforma, muchos grupos indígenas que no hablan los idiomas oficiales de la ONU siguen quedando excluidos. El caso de los pueblos indígenas de Brasil es emblemático: su presencia durante las negociaciones es bastante signi-

ficativa, pero, como el portugués no es un idioma oficial de la ONU, la secretaría no les ofrece interpretación. El segundo obstáculo se refiere a la falta de acceso a Internet de muchas comunidades rurales, especialmente en los países en desarrollo. Esto limita la participación equitativa de todas las regiones y dificulta la construcción de un consenso.

El modelo de plan de trabajo también presenta desafíos. Las actividades se perciben como aisladas, es decir, carentes del carácter holístico que caracteriza a los sistemas de conocimientos indígenas. Los miembros del Caucus Indígena entrevistados piensan que las actividades aún no captan de forma significativa lo que los sistemas de conocimientos indígenas pueden aportar a la gobernanza climática.

El progreso de la LCIPP en el contexto de la CMNUCC está sujeto, además, a las prioridades y plazos establecidos para cada COP, que a su vez dependen de la voluntad política de la presidencia. Dado que los miembros del FWG trabajan de forma voluntaria – es decir, además de sus responsabilidades con la Plataforma, tienen que cumplir con sus diversos compromisos profesionales, comunitarios y familiares –, a menudo tienen dificultades para cumplir estos plazos. Esta dinámica no permite una evaluación exhaustiva de las necesidades más relevantes que aborda el plan de trabajo. Además, mientras ejecutan el plan de trabajo también tienen que enfocarse en diseñar el siguiente. Al intentar remediar esta situación y seguir adelante con el calendario, la secretaría suele asumir muchas funciones. De este modo, pasa por alto el papel del FWG y se apropia de su trabajo, alterando lo inicialmente previsto para el descontento de los pueblos indígenas.

El papel de la secretaría de la CMNUCC

Además de los pueblos indígenas y las Partes, la secretaría es un tercer actor que ha influido en el proceso de la LCIPP. El papel de la secretaría es apoyar las decisiones acordadas por los principales órganos de la CMNUCC. En consecuencia, apoyó todas las negociaciones sobre la Plataforma desde el principio, facilitando el diálogo entre las diferentes partes interesadas y coordinando una convocatoria de propuestas. La Decisión 2/CP.24 párrs. 21 y 23 de 2018 pidió que la secretaría diera a conocer ampliamente la labor de la Plataforma y desarrollara actividades relacionadas con la implementación de sus tres funciones en cada período de sesiones de SBSTA hasta que se aprobara el plan de trabajo.

Desde la aprobación del primer plan de trabajo, la secretaría ha apoyado la organización de los actos mandados y la coordinación de las actividades del plan de trabajo durante los períodos de sesiones y entre sesiones. También contribuye a la redacción de documentos técnicos, notas conceptuales e informes del FWG. Además, la secretaría, con el apoyo del FWG que salvaguarda el derecho de los pueblos indígenas al CLPI, gestiona un sitio web (<https://lcipp.unfccc.int/>) en el que se sube información relevante para el proceso de la LCIPP y recursos externos sobre los sistemas de conocimientos de los pueblos indígenas, eventos y mecanismos relevantes para las tres funciones de la LCIPP. Se considera que este sitio web es la primera experiencia en la que los poseedores de conocimientos indígenas colaboran con las Partes para diseñar un espacio en línea. Sin embargo, todavía no está claro hasta qué nivel se está utilizando el sitio web y, hasta la fecha, solo está disponible en inglés.

Conforme a la decisión 2/CP. 24 párr. 20 de 2018, la secretaría apoya a la Plataforma mediante la sensibilización de otros órganos de la CMNUCC. También fomenta la colaboración entre el FWG y otros órganos dentro y fuera de la Convención, y coordina las actividades y reuniones con los órganos interesados en participar en la Plataforma. Esto contribuye a la creación bilateral de ca-

pacidades y refuerza la concienciación entre los pueblos indígenas sobre cómo colaborar con los demás órganos constituidos, como veremos en la siguiente sección.

Los representantes indígenas entrevistados reconocen el papel de la secretaría a la hora de proporcionar información valiosa sobre el desarrollo de las negociaciones y la clarificación del proceso. Sin embargo, como los representantes indígenas intentan desplazar las fronteras institucionales abogando por nuevos espacios y procedimientos de negociación, por un lado, y la secretaría vela por los marcos institucionales para garantizar que todas las actividades se ajustan a los procedimientos de la CMNUCC, por otro, han surgido tensiones. Con ello, los procedimientos de la Plataforma se vuelven a veces tan técnicos que resultan inaccesibles para algunos representantes y organizaciones indígenas.

Como puede observarse, la Plataforma, aunque ya ha entrado en funcionamiento, se enfrenta a una serie de dificultades, como las relacionadas con las limitaciones del mandato y la falta de compromiso de los Estados Partes, entre otras. No obstante, también existen impactos más positivos relacionados con su enfoque incremental, los cuales presentamos en la siguiente sección.



Sesión del FWG 8 en noviembre de 2022 en Sharm El-Sheikh, Egipto, durante la COP 28. El ponente es el representante indígena de América del Norte del FWG Graeme Reed. Véase la disposición circular de las sillas, característica de las reuniones del FWG.
CRÉDITOS: Stefan Thorsell / IWGIA

Capítulo 6

Impacto de la Plataforma

A pesar de las barreras identificadas en la sección anterior, todos los participantes entrevistados tienen una opinión positiva sobre la Plataforma. La consideran un espacio relevante dentro de la Convención, lo cual sienta un precedente importante para la participación y el involucramiento de los pueblos indígenas en el sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, como se ha comentado anteriormente, la Plataforma también presenta una serie de limitaciones, atribuibles principalmente a la persistente marginación de los pueblos indígenas de la toma de decisiones y a los conflictos territoriales históricos y actuales a nivel nacional y local. A continuación, presentaremos una evaluación del impacto de la Plataforma a través de las voces de los actores entrevistados para este estudio. Comenzaremos analizando los principales resultados en el ámbito de la CMNUCC y luego examinaremos el impacto emergente en los ámbitos nacional y local.

A nivel de la CMNUCC

A nivel de la CMNUCC, la Plataforma ha demostrado tener una serie de resultados previstos y quizás algunos no previstos, los más importantes de los cuales se presentan aquí.

i. Un precedente que cuestiona la dicotomía Estado/no Estado del sistema multilateral

La Plataforma sienta un precedente en la ONU y la CMNUCC. Constituye el primer espacio formal que reconoce la membresía de los pueblos indígenas dentro de la CMNUCC, una institución que ha sido acusada de ser uno de los espacios más excluyentes de la ONU (Ford et al. 2016). En respuesta a una demanda de los pueblos indígenas durante más de veinticinco años, la Plataforma representa una de las decisiones más firmes dentro de la CMNUCC que reconoce el liderazgo de los pueblos indígenas y un paso en la dirección correcta con respecto a la implementación de su derecho a la participación en la toma de decisiones. También demuestra la capacidad de los pueblos indígenas para superar las barreras y los prejuicios.

El FWG también es muy valorado por ser un órgano que cumple con el artículo 18 de la Declaración, al permitir a los pueblos indígenas elegir a sus propios representantes. Como tal, la Plataforma fortalece la coherencia en la aplicabilidad de los derechos de los pueblos indígenas y

sienta un precedente para la colaboración y negociación internacional. Demuestra cómo las Partes y los pueblos indígenas pueden trabajar juntos para hacer frente a los retos mundiales con repercusiones locales. Además de fomentar la confianza entre las Partes y los pueblos indígenas, la LCIPP envía un importante mensaje político sobre cómo pueden tomarse decisiones de forma menos centralizada. Ejemplo de ello son las reuniones del FWG, en las que participan una amplia gama de actores y que incluyen la oración, la espiritualidad y las conversaciones en círculo como elementos centrales.

ii. Mayor visibilidad de la situación de los pueblos indígenas

La Plataforma también ha facilitado un intercambio global entre pueblos indígenas de diferentes regiones y con ello ha apoyado sus redes de solidaridad. Esto contribuye a acercar las realidades, contribuciones y acciones locales a los debates internacionales. La Plataforma facilita un debate más significativo sobre los impactos de las políticas climáticas en los territorios indígenas, aumentando la visibilidad de los debates nacionales sobre la jurisdicción de la tierra y todos los conflictos desencadenados por iniciativas de mitigación como REDD+. Según algunos delegados de las Partes, estos debates hacen visibles las preocupaciones a nivel local, por lo que pueden influir indirectamente en los procedimientos de los Estados, por ejemplo, a través de una implementación más significativa de las Salvaguardas de Cancún. Al mismo tiempo, la Plataforma abre la posibilidad de acercar los procesos de la CMNUCC al ámbito local.

Además de aumentar la visibilidad de las situaciones particulares de los pueblos indígenas, la Plataforma ha contribuido a fortalecer el reconocimiento de los conocimientos indígenas y su liderazgo en la acción climática. Como tal, la LCIPP fortalece un enfoque basado en los derechos y desafía el discurso tradicional que posiciona a los pueblos indígenas como vulnerables.

iii. Aumento del intercambio con otros órganos constituidos bajo la CMNUCC y fuera de ella

Al ser un órgano constituido en el marco de la CMNUCC, el FWG ha dado visibilidad al Caucus Indígena y ha generado una plataforma legítima para exigir un mayor compromiso de las Partes, y en particular de las presidencias

de las COP, para debatir el rol de los pueblos indígenas. También ha dado a conocer las propuestas indígenas sobre cómo afrontar la crisis climática, entre otras cosas abordando las causas estructurales que la originan.

De este modo, la Plataforma también ha despertado el interés de otros órganos de la Convención, propiciando nuevas vías de colaboración. Entre estas iniciativas podemos mencionar: el Comité de Adaptación ha invitado al FWG a sus reuniones y ha establecido una cooperación con la Plataforma en su último plan de trabajo; el Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños (WIM Excom) ha nombrado a un miembro indígena como parte de su grupo de expertos sobre pérdidas no económicas; el programa de trabajo de Nairobi sobre impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático (NWP) cuenta con un grupo temático de expertos sobre biodiversidad y ecosistemas que ha contado con la participación de dos expertos indígenas; el trabajo conjunto de Koronivia sobre agricultura cuenta con la participación de expertos indígenas cada vez que se realiza un taller; se ha incluido a un representante de las organizaciones de pueblos indígenas en la junta consultiva del Centro y Red de Tecnología del Clima; y la junta consultiva del recién creado Fondo de Pérdidas y Daños ha reservado un puesto a las organizaciones de pueblos indígenas (Decisión 11/CP. 27 Anexo 1, párr. 9).

La Plataforma también ha estrechado la colaboración con otros organismos de la ONU que se ocupan directamente del cambio climático, como el IPCC, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el CDB. Representantes de estas organizaciones asisten periódicamente a las reuniones del FWG e informan sobre los avances de esta colaboración.

La LCIPP ha contribuido a promover las demandas del FIPICC de acceso directo a la financiación climática sensibilizando a los delegados de las Partes. Gracias a la incidencia del FIPICC, las decisiones de la COP han aconsejado al Fondo Verde para el Clima (FVC) que preste atención a los conocimientos y prácticas indígenas (Decisión 6/CP.26, párr. 7). Además, se ha creado formalmente un Grupo Asesor de los Pueblos Indígenas (IPAG) en el seno del FVC, cuyos miembros llevan años observando el proceso de forma independiente. La función del IPAG es mejorar la coordinación entre el FVC,

las entidades acreditadas y ejecutoras, los Estados y los pueblos indígenas en cuestiones de interés para los pueblos indígenas.²⁷ La Plataforma proporcionó un espacio para que el FVC informara sobre los avances del IPAG durante las conferencias de las Naciones Unidas sobre cambio climático, tanto en las reuniones del FWG como en los eventos con mandato.

Nivel local y nacional

También hay indicadores tempranos del impacto de la Plataforma a escala nacional y subnacional.

i. Repercusiones a nivel local

Los procedimientos de la CMNUCC son difíciles de entender para quienes no están familiarizados con las negociaciones. Los representantes de los pueblos indígenas que no han participado en las negociaciones consideran que el proceso es confuso, hermético e incluso inaccesible, ya que el acceso a la información está restringido. Como organismo multilateral, la CMNUCC no está pensada para abordar la esfera local, por lo que la capacidad de la Plataforma para satisfacer las demandas territoriales de los pueblos indígenas es limitada. Esta restricción genera una gran desilusión entre los participantes indígenas, especialmente entre aquellos que no participan directamente en el proceso. Una ex miembro indígena del FWG relata cómo las comunidades le preguntan si la Plataforma podría apoyar su libre determinación o facilitarles el acceso al financiamiento, preguntas a las que ella – frustrada – no tiene respuesta. Como resultado, algunas voces indígenas a nivel local se muestran muy escépticas respecto a la Plataforma y perciben que aportar nuevas perspectivas o procedimientos alternativos es muy difícil. La falta de claridad socava la legitimidad del proceso.

ii. Iniciativas nacionales y locales

A pesar de lo anterior, la LCIPP ha facilitado la aparición de nuevas iniciativas impulsadas por las demandas de los líderes indígenas. La Decisión 2/CP.24 para. 16 – que invita a las Partes, comunidades locales y pueblos indígenas a considerar la LCIPP a nivel local, nacional y regional – ha sentado un precedente para que las organizaciones indígenas exijan plataformas nacionales.

27. Véase <https://www.greenclimate.fund/document/notification-indigenous-peoples-advisory-group-green-climate-fund>

Entre estas iniciativas cabe destacar:

1. **Tanzania.** Motivadas por llevar el trabajo de la Plataforma al ámbito nacional, las organizaciones de pueblos indígenas han liderado un proceso para establecer una plataforma nacional que reúna a los poseedores de conocimientos, incluidas las mujeres y los jóvenes. Han realizado algunas actividades en las que han participado funcionarios gubernamentales;
2. **Perú.** Durante la consulta sobre el reglamento de la Ley Marco Nacional de Cambio Climático, las organizaciones indígenas de Perú abogaron con éxito por la creación de una plataforma nacional (véase el Cuadro 3).
3. **Amazonía.** A partir de la experiencia de la Plataforma nacional de Perú, y con el apoyo de los gobiernos que constituyen la región amazónica, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) ha creado una plataforma regional;
4. **Nepal.** La LCIPP ha suscitado un mayor interés por parte del Estado, que se ha puesto en contacto con organizaciones indígenas para analizar la situación. Aunque no se ha establecido una plataforma formal como tal, la interacción ha aumentado la influencia de los pueblos indígenas;
5. **Canadá.** El Gobierno de Canadá ha articulado sus esfuerzos para incluir a los pueblos indígenas en la gobernanza climática nacional mediante su participación constante en el proceso de la LCIPP y la promoción de la participación de los pueblos indígenas a nivel nacional (véase el Cuadro 4).
6. **Rusia.** Las organizaciones de pueblos indígenas han creado la Plataforma de los Pueblos Indígenas sobre Conocimientos Tradicionales y Adaptación al Cambio Climático. Aunque esta plataforma no ha contado hasta ahora con la participación de funcionarios del Estado, sí colabora con expertos y científicos que trabajan en estrecha colaboración con el gobierno.

Resultados aún más intangibles dignos de mención son las discusiones que la LCIPP ha facilitado entre las Partes. La Plataforma ha promovido la reflexión de los gobiernos sobre la población indígena nacional no reconocida, incluidos los territorios extraterritoriales, en el marco de la CMNUCC. De este modo, países que históricamente no han reconocido la presencia de pueblos indígenas en su territorio nacional se han visto enfrentados a la necesidad de considerar su situación.

Cuadro 3:

La Plataforma de los Pueblos Indígenas para enfrentar el Cambio Climático en Perú

La Plataforma de los Pueblos Indígenas para enfrentar el Cambio Climático surgió como respuesta a las demandas de las organizaciones de pueblos indígenas durante un proceso de consulta sobre la propuesta de Reglamento de la Ley Marco de Cambio Climático en 2018. En 2019, esta plataforma se estableció mediante una resolución ministerial dentro del reglamento y entró en funcionamiento en 2020.

La plataforma forma parte de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación del Ministerio de Medio Ambiente, y es un espacio donde las organizaciones indígenas pueden hacer propuestas y recomendaciones sobre acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. La Plataforma contribuye a gestionar, difundir e implementar todas las propuestas de mitigación y adaptación lideradas por indígenas.

Su implementación está a cargo de un grupo compuesto por siete representantes de pueblos indígenas – que trabajan horizontalmente y garantizan la paridad de género – y dos representantes del Estado. Los primeros son elegidos por las organizaciones regionales que el gobierno ha designado previamente. Estos miembros eligen a uno de ellos para que les represente en la Comisión Nacional del Cambio Climático. Para reforzar la labor de los representantes indígenas, cada organización puede elegir a un asesor, que el gobierno contrata. Estos asesores refuerzan las capacidades jurídicas y técnicas de los líderes indígenas en materia de cambio climático, apoyan la movilización de conocimientos técnicos y facilitan el acceso de los pueblos indígenas a la agenda climática de Perú.

La participación de los pueblos indígenas ha facilitado la inclusión de sus voces en la gobernanza climática y, con ello, mayores niveles de transparencia. También ha fomentado la búsqueda de una acción climática basada en el territorio. Al mismo tiempo, la plataforma se ha convertido en un espacio donde las organizaciones indígenas pueden compartir sus preocupaciones sobre los impactos del cambio climático y canalizar diversas demandas. Para responder a estas preocupaciones, la plataforma ha convocado a otros organismos encargados de la política pública para los pueblos indígenas, incorporando el cambio climático a sus funciones.

En 2022/2023, a pesar de la inestabilidad política, la Organización Nacional de Mujeres Indígenas (ONAMIAP) consiguió sensibilizar y presionar a las autoridades locales de las regiones de Ayacucho y Junín para que establecieran plataformas climáticas indígenas regionales. En Ayacucho, la plataforma ya se ha establecido, mientras que en Junín el proceso estaba en curso en el momento de redactar este informe.

Aunque la plataforma nacional es muy apreciada por las organizaciones indígenas participantes, existen aún varias limitaciones. En primer lugar, la falta de capacidades interculturales en el Estado dificulta la alineación efectiva con otras políticas dirigidas a los pueblos indígenas. Según los entrevistados indígenas de Perú, la plataforma tiende a reproducir dinámicas colonialistas, como la subestimación de las opiniones de los representantes indígenas. Los funcionarios intentan "encajar" los procedimientos indígenas en la agenda del Estado o se muestran reacios a abordar conflictos y desigualdades estructurales de larga data. En segundo lugar, al depender del Ministerio de Medio Ambiente, su influencia a la hora de facilitar que los pueblos indígenas accedan a la financiación climática – controlada por el Ministerio de Economía y Hacienda – es limitada. Además, la plataforma no tiene un presupuesto definido; depende de los proyectos. Esto crea dificultades para el trabajo a largo plazo y dificulta el diálogo con la LCIPP, ya que sus representantes no disponen de financiamiento para asistir a reuniones internacionales. Por último, sus avances se miden a través de indicadores establecidos a priori por el Estado. Este trabajo centrado en los resultados contradice los enfoques basados en los procesos de los pueblos indígenas.

A pesar de las limitaciones institucionales y del contexto político de Perú, la plataforma ha impulsado un trabajo conjunto entre organizaciones indígenas y funcionarios en materia de cambio climático, sentando un precedente en la región.

Cuadro 4: La participación de los pueblos indígenas en la gobernanza climática nacional. El caso de Canadá

El Gobierno de Canadá ha implementado tres mesas redondas bilaterales de alto nivel, "de acuerdo con los compromisos conjuntos adquiridos por el Primer Ministro y los líderes nacionales de la Asamblea de Primeras Naciones, Inuit Tapiriit Kanatami y el Consejo Nacional Métis. La persona encargada de este proceso en el gobierno fue al mismo tiempo representante de las Partes en el FWG durante su primer mandato. Estas mesas bilaterales pretenden garantizar que las Primeras Naciones, los Inuit y los Métis sean interlocutores plenos y efectivos a la hora de impulsar un desarrollo limpio y hacer frente al cambio climático, basándose en el reconocimiento de los derechos, el respeto, la cooperación y la asociación, y en consonancia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas".²⁸ Todos los miembros definen conjuntamente un plan de trabajo y debaten periódicamente cuestiones específicas que se negocian en la Convención.

28. Traducción propia. Véase la 8ª Comunicación Nacional y el 5º Informe Bienal de Canadá, disponibles en <https://unfccc.int/NC8>

El gobierno también ha mantenido reuniones en Canadá con representantes de pueblos indígenas y autoridades nacionales y regionales para debatir experiencias relacionadas con el cambio climático y ha apoyado proyectos destinados a preservar los conocimientos de los pueblos indígenas. Se ha respaldado la participación de representantes indígenas en reuniones y discusiones sobre el cambio climático, así como en los procesos pertinentes para la elaboración de políticas públicas. El gobierno ha organizado reuniones consultivas con los pueblos indígenas para recoger sus preocupaciones sobre el cambio climático, y estas se han integrado en la agenda climática. El gobierno también invitó a estas tres organizaciones indígenas nacionales a contribuir a la primera (actualizada) NDC canadiense. Cada una de ellas redactó un anexo que se incluyó en el envío oficial a la CMNUCC.²⁹

Si bien todos estos pasos son importantes, aún no se percibe que estas medidas hayan tenido un impacto significativo en términos de distribución del poder de decisión o que hayan promovido una transformación real del ámbito institucional. Como consecuencia de la falta de competencias interculturales en el ámbito estatal, los pueblos indígenas siguen enfrentándose a barreras que les impiden revertir las dinámicas coloniales que refuerzan su marginación política.

Sin embargo, se han creado programas y proyectos para ser implementados con los pueblos indígenas afectados por el cambio climático, teniendo en cuenta sus conocimientos, prácticas y participación en todos los niveles, haciendo de esta experiencia una de las más relevantes en términos de colaboración entre los pueblos indígenas y los Estados a nivel global.

29. Véase la primera NDC de Canadá (actualizada) disponible en <https://unfccc.int/NDCREG>

Diálogo conjunto LCIPP/GAP [Plan de Acción de Género]:
Mejorar el liderazgo de las mujeres indígenas en el proceso
de la CMNUCC durante la COP 28 en noviembre de 2022 en
Sharm El-Sheikh, Egipto. La ponente es la representante
indígena de Europa Central y Oriental, Federación Rusa, Asia
Central y Transcaucasia del FWG, Daria Egereva.
CRÉDITOS: Stefan Thorsell / IWGIA



Capítulo 7

Expectativas Sobre el Futuro

Las diferentes expectativas han tenido que ajustarse a distintas interpretaciones de la Plataforma y a los procedimientos de la CMNUCC. En muchos casos, las aspiraciones de los pueblos indígenas no coinciden con las interpretaciones de los delegados de las Partes y de la secretaría, especialmente en lo que se refiere a la condición de los pueblos indígenas como titulares de derechos colectivos reconocidos por la Declaración. En términos generales, los pueblos indígenas abogaron por un espacio que les otorgue poder de decisión, tal como lo establece su derecho a la libre determinación. Sin embargo, las Partes, al tratar de responder a esta demanda, imaginaron un espacio que contribuyera a lo que las instituciones comprenden por acción climática.

No obstante lo anterior, existen algunos puntos en común entre las interpretaciones de los pueblos indígenas y las de los actores no indígenas que participan en el proceso. Para todos ellos, la Plataforma ofrece un espacio de reflexión sobre un desafío urgente: cómo lograr un equilibrio entre el cumplimiento de los compromisos mundiales y las necesidades locales. La Plataforma tiende un puente entre la CMNUCC y los pueblos indígenas, sobre todo al tratar de incorporar al proceso el ámbito local y los distintos sistemas de conocimiento, aunque sus efectos aún no se hayan reflejado en resultados tangibles en lo que respecta a las decisiones de la CMNUCC y a escala nacional.

A pesar de las barreras y del escaso involucramiento de las Partes, la LCIPP ha demostrado ser exitosa bajo los parámetros de la CMNUCC. Esta demuestra las capacidades de los pueblos indígenas para colaborar horizontalmente con todos los actores en el marco de la Convención, proporcionando un fuerte incentivo para que las Partes aumenten sus compromisos de colaboración con ellos. Aunque no se trata de un mecanismo perfecto, constituye un importante paso adelante para saldar una deuda pendiente con los pueblos indígenas, como naciones autónomas, en el contexto de la CMNUCC. Aún requiere mucho trabajo y compromiso por parte de todos los actores implicados. Este trabajo debe dirigirse a fortalecer los derechos, el liderazgo y las redes de solidaridad internacional de los pueblos indígenas.

Los representantes indígenas aspiran a que la LCIPP contribuya a la descolonización de la política climática. Según ellos, la descolonización pasa por analizar críticamente los factores que determinan la marginación de los pueblos indígenas para dar cabida a más representantes de los pueblos indígenas en la toma de decisio-

nes y visibilizar y legitimar otras formas de transmitir la información sobre la crisis climática. Este proceso tiene el potencial de transformar la acción climática a partir de una mayor colaboración y diálogo entre los pueblos indígenas, los Estados y los científicos no indígenas.

Alcanzar este objetivo requiere un trabajo centrado en los conocimientos indígenas, la creación de nuevos espacios que los pueblos indígenas puedan gestionar de forma autónoma y resultados planteados desde la perspectiva de los pueblos indígenas. En este sentido, es crucial reivindicar la importancia de las prácticas indígenas, integrar las historias y los relatos indígenas en los debates y realzar el valor de los poseedores de conocimientos, teniendo siempre presente que los sistemas de conocimientos indígenas están arraigados territorialmente y son dinámicos. En cuanto al intercambio de conocimientos, se espera avanzar hacia el aprendizaje colaborativo y la coproducción de nuevos conocimientos. Esto exigirá una mayor claridad sobre el funcionamiento de la LCIPP y las funciones del FWG con relación a las Partes.

Para fortalecer las capacidades de los pueblos indígenas, también es necesario acercar los procesos de la CMNUCC, específicamente la LCIPP, a la esfera local, a las organizaciones y comunidades indígenas, así como también acercar a los actores locales, y especialmente a los jóvenes, a la esfera internacional. Este objetivo puede lograrse promoviendo más acciones a nivel regional y local – que han sido más integradas en el segundo plan de trabajo y que ahora son posibles gracias a la eliminación de las restricciones del COVID-19 – siempre teniendo en cuenta las diversidades que caracterizan a los pueblos indígenas, sus territorios, culturas y demandas. La inclusión de nuevos actores debe ir de la mano de la capacitación y el análisis crítico de la política climática, los procesos multilaterales y sus impactos a nivel local.

Los pueblos indígenas están dispuestos a contribuir en todas las fases de la acción climática, desde los debates y la planificación hasta el monitoreo, reporte y verificación de la política climática, siempre que se respeten sus derechos y se cumpla íntegramente con el CLPI. Sin embargo, el avance de la LCIPP depende en gran medida de la voluntad política de las Partes y de las distintas presidencias de la COP. Por lo tanto, los delegados de las Partes deben participar de forma más activa y, sobre todo, más honesta en el proceso. De este modo, podrán abordarse colectivamente las barreras que limitan la colaboración.

El trabajo conjunto con las Partes puede influir en las decisiones de la COP. Aunque el FWG no tiene poder de negociación, los representantes de los pueblos indígenas esperan que la LCIPP pueda aumentar la voluntad de los Estados y sus compromisos de incluir a los pueblos indígenas en la gobernanza climática.

La colaboración entre la LCIPP y otros organismos de la ONU y de la CMNUCC es bienvenida y se espera que aumente, ya que promueve sinergias que fortalecerán la participación de los pueblos indígenas y la inclusión de

sus sistemas de conocimientos en toda la Convención. Además de aumentar la sensibilización, esta colaboración sentará las bases para que los pueblos indígenas logren una de sus principales reivindicaciones: el acceso directo al financiamiento climático. Este acceso se ve como una oportunidad para fortalecer la resiliencia de las comunidades de los pueblos indígenas y minimizar los impactos negativos de ciertas medidas que siguen violando sus derechos. En este sentido, la secretaría ha expresado su voluntad de seguir apoyando esta colaboración y destacar el papel de los pueblos indígenas.



Evento organizado por Minga Indígena en el Pabellón de los Pueblos Indígenas en la COP 27 en noviembre de 2021 en Glasgow, Escocia (Reino Unido).
CRÉDITOS: Rosario Carmona

Capítulo 8

Conclusiones

La Plataforma demuestra cómo la incidencia de los pueblos indígenas a nivel internacional conduce a nuevos procesos multilaterales que, impulsados por los propios pueblos indígenas, abren espacios donde antes no eran aceptados (Anaya 2009). La coordinación del FIPICC ha permitido a los pueblos indígenas superar múltiples obstáculos y avanzar la puesta en funcionamiento de la Plataforma de forma eficaz y coherente. Como resultado, la Plataforma se ha posicionado como una interfaz entre los pueblos indígenas y las Partes y entre los pueblos indígenas y la Convención, acercando gradualmente el ámbito local a la CMNUCC. De este modo, la Plataforma ha sentado un precedente en la CMNUCC en cuanto a la participación de los pueblos indígenas y la colaboración entre las Partes y los agentes no estatales. La implementación de sus planes de trabajo, así como el progresivo aumento de la presencia de los Pueblos Indígenas en los demás órganos de la Convención y en los compromisos nacionales, evidencia la capacidad de los Pueblos Indígenas para contribuir a la acción climática a través de respuestas basadas en sus modos de hacer y saber.

Sin embargo, la Plataforma no puede garantizar el derecho de los pueblos indígenas a participar en la CMNUCC. Sus principales limitaciones son atribuibles a las brechas existentes en las relaciones internacionales con respecto a la implementación de la Declaración (Harada 2022). Las limitaciones también se deben a la reticencia de las Partes a respetar el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y, por lo tanto, a asumir su responsabilidad de negociar con ellos las cuestiones que les afectan, especialmente en el contexto internacional (Khan 2020). Los Estados entienden mayoritariamente la participación de los pueblos indígenas como una herramienta para reducir la vulnerabilidad y, en el mejor de los casos, para *integrar* sus conocimientos. En otras palabras, la participación no se asume como un derecho que los Pueblos indígenas, como miembros iguales entre otras naciones en la esfera internacional, poseen. En consecuencia, el FWG no ha sido concebido como órgano de negociación, y los pueblos indígenas siguen participando como observadores, incluidos dentro de un grupo más amplio de *actores no estatales*.

Además, las funciones de la Plataforma y su potencial para reducir la vulnerabilidad y fortalecer la participación de los pueblos indígenas en la gobernanza climática se ven limitadas por la falta de capacidades a escala nacional. Resulta frustrante que en todos los países los pueblos indígenas se enfrenten una y otra vez a funcio-

narios que no entienden la relevancia de sus demandas y propuestas, a pesar del compromiso de sus gobiernos de tenerlas en cuenta e incluirlas, incluso a través de sus compromisos climáticos nacionales. Esta falta de coherencia entre lo que se compromete en la CMNUCC y lo que realmente se implementa socava la eficacia de la política climática (Gustafsson y Schilling-Vacaflor 2022).

La emergencia de la crisis climática, sumada al modelo policéntrico de gobernanza climática promovido por el Acuerdo de París, exige más que nunca que los Estados mejoren sus patrones de implementación de políticas públicas (Righettini y Lizzi 2022). A su vez, este proceso requiere una mayor capacidad de los Estados para integrar los diversos desafíos a los que nos enfrentamos en la política climática, incluida la deuda histórica que los gobiernos tienen con los pueblos indígenas (Carmona 2023). Esto implica concientización, reflexividad y humildad a la hora de abordar temas difíciles, incómodos y complejos, como la jurisdicción de la tierra y la criminalización de los defensores ambientales indígenas. Solo desde este espacio podremos cuestionar los supuestos que sustentan la crisis a la que nos enfrentamos, incluida la ilusión de separación de la naturaleza que justifica la jerarquización de las vidas.

El trato horizontal hacia los pueblos indígenas se extiende también a sus sistemas de conocimiento. Dichos sistemas no deben abordarse como un conjunto de prácticas que legitiman o refuerzan los conocimientos y agendas institucionales no indígenas, sino mediante procesos de colaboración y coproducción que, además de ayudar a identificar respuestas factibles y legítimas a la crisis climática, permitan revertir los legados coloniales y las dinámicas de poder que posicionan a ciertos sistemas de conocimiento por encima de otros (Chambers et al. 2022). El Sexto Informe de Evaluación del IPCC ha dejado claro que los conocimientos y las respuestas legitimados hasta la fecha no son suficientes. En muchos casos, estas medidas han conducido incluso a prácticas de maladaptación que refuerzan el problema (IPCC 2022). En gran medida, estas deficiencias pueden atribuirse a la estructura de la CMNUCC, impulsada por las Partes, que, al excluir la pluralidad de visiones indígenas, ha descartado alternativas contextualizadas y basadas en la justicia.

Las limitaciones también son atribuibles a la incapacidad de la mayoría de los actores no indígenas de reconocer las responsabilidades que conlleva entablar un

diálogo con los sistemas de conocimientos indígenas. Las presiones establecidas por la COP a través de sus procedimientos y mandatos imponen metodologías que no siempre coinciden con los modos de hacer de los pueblos indígenas. En gran medida, los delegados indígenas tienen que adaptarse a los procedimientos y al lenguaje de la CMNUCC y ceder en sus aspiraciones, arriesgándose a ser cooptados por el propio sistema que aspiran a transformar (Harada 2022). Todas estas restricciones abren la pregunta respecto a las posibilidades que tienen los pueblos indígenas de promover sus derechos en un mecanismo como la CMNUCC, que muchos consideran imposible de cambiar.

Del mismo modo, las actividades del plan de trabajo – por muy satisfactorias que sean según criterios institucionales – siguen ejecutándose de forma compartimentada y no a través de los enfoques integradores y holísticos que caracterizan a los sistemas de conocimientos indígenas, que son diversos y dinámicos. Tampoco han sido capaces de comprometerse verdaderamente con la complejidad de los diversos sistemas de conocimientos indígenas; ciertos componentes de dichos sistemas, como el derecho consuetudinario, las instituciones tradicionales y las cosmovisiones indígenas no han contado con el espacio necesario para posicionar respuestas alternativas. Para superar esta situación, es necesario reflexionar más sobre cómo las actividades del plan de trabajo contribuyen a la labor colectiva de la Plataforma y le permiten cumplir sus funciones y, de este modo, fortalecen la influencia de los pueblos indígenas en la CMNUCC.

A pesar de estos retos, no debemos olvidar que todas las fronteras institucionales también se definen por los actores y espacios que han sido desplazados hacia los márgenes (Migdal 2001). El FIPICC ha decidido posicionar sus reivindicaciones en la CMNUCC porque, cuando se les ignora, las negociaciones suelen desembocar en preferencias políticas contrapuestas y asimetrías de poder que repercuten negativamente en sus territorios (Gustafsson y Schilling-Vacaflor 2022). Pero también porque se compromete a contribuir a un proceso multilateral más justo, que nos merecemos como sociedad global. Un proceso hecho por y para la gente y, por lo tanto, más perceptivo a las diferentes necesidades, visiones y capacidades que todos los pueblos pueden ejercer. La perseverancia del Caucus Indígena y los espacios que ha abierto demuestran la capacidad de la CMNUCC – como institución creada por la gente – de transformarse.

Como señalan los participantes en este estudio, la Plataforma no es un mecanismo perfecto. Sin embargo, ¿puede algún mecanismo proclamarse como tal? Aunque aún es demasiado pronto para evaluar sus efectos, es fundamental recordar que más importantes que sus resultados son el proceso que da vida a la Plataforma y los medios por los que se implementa, los cuales han sido tan participativos, inclusivos y reflexivos como lo han permitido los procedimientos de la CMNUCC y la resistencia de las Partes. Al traspasar los límites institucionales, el movimiento indígena ha demostrado ser capaz de transformar las normas de la propia Convención que los omitió desde el principio. Con esto, los representantes indígenas que han puesto en funcionamiento la Plataforma nos transmiten una gran lección: el cambio transformador al que aspiramos es un proceso paso a paso. Ahora corresponde a los Estados estar a la altura del desafío y responder, de una vez por todas, a la necesaria conversación que, desde hace décadas, los pueblos indígenas han intentado promover.

Recomendaciones

A partir del análisis anterior, se realizan las siguientes recomendaciones a las Partes y a la CMNUCC.

1. Reconocer a los pueblos indígenas como titulares de derechos

Los pueblos indígenas deben ser reconocidos como titulares de derechos, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, incluido el cumplimiento efectivo del artículo 19 sobre el consentimiento libre, previo e informado (CLPI), debe aplicarse adecuadamente a nivel internacional, nacional y local. El reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como derechos humanos distintivos y adicionales a los individuales, exige que los Estados los reconozcan como pueblos y no los categoricen con otros sectores de la sociedad. También exige que los Estados implementen acciones y estrategias concretas para suprimir la criminalización y la presión política contra los defensores ambientales. Las Partes deben adoptar un enfoque basado en los derechos que fortalezca el impacto positivo de la Plataforma en las acciones climáticas en todos los niveles.

2. Respetar el derecho a la libre determinación en todos los niveles

El derecho a la libre determinación permite a los pueblos indígenas a acceder a los espacios de gobernanza y a estar representados en ellos, así como a elegir a sus propios representantes, tanto a nivel local como nacional e internacional, incluidos todos los organismos de la ONU. Además de garantizar distintos niveles de participación y una redistribución del poder de decisión en el marco de la CMNUCC, este compromiso supone el reconocimiento de las demandas, visiones y propuestas de los pueblos indígenas en todas las agendas de negociación. También requiere garantizar el acceso directo de las comunidades indígenas al financiamiento climático.

3. Poner en funcionamiento la Plataforma como un instrumento que fortalezca la acción y la gobernanza climáticas y que abra paso a un cambio estructural transformativo

Se alienta a los Estados Partes a que asignen delegados para que sigan y participen activamente en las reuniones, actividades, envíos y eventos de la LCIPP durante las sesiones y los periodos entre sesiones. Estos delegados deben practicar la escucha honesta y respetuosa y estar abiertos a comprender las diversas expectativas, perspectivas, cosmovisiones y relaciones con la naturaleza de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, los Estados deben comprometerse política y financieramente a difundir estas actividades a nivel nacional y local. Los gobiernos pueden aprovechar los mecanismos existentes y/o nombrar puntos focales indígenas para canalizar la información y alinear su trabajo con las decisiones de la Plataforma en los diferentes niveles. Los gobiernos del Norte Global deben apoyar a los gobiernos del Sur Global para financiar estas iniciativas nacionales y lideradas por indígenas.

4. Colaborar con los planes de trabajo de la LCIPP para incrementar la coherencia de la política climática

Se espera que los planes de trabajo de la LCIPP promuevan una mayor coherencia entre los compromisos internacionales y su implementación a nivel nacional y local. Es crucial que las Partes reconozcan a los pueblos indígenas en sus NDC y proporcionen información coheren-

te sobre las contribuciones de los pueblos indígenas en sus informes bienales de transparencia, de conformidad con el Acuerdo de París y como se establece en el Libro de Reglas de París.

5. Incrementar el apoyo a la acción climática liderada por los pueblos indígenas a través de una alianza que reconozca las contribuciones de los ancianos, las mujeres y los jóvenes indígenas

La Plataforma puede ayudar a identificar, dar visibilidad y apoyar las iniciativas de adaptación y mitigación que, basándose en los sistemas de conocimientos indígenas y las formas de vida consuetudinarias, contribuyan a una respuesta más justa, integradora y eficaz al cambio climático. Este apoyo requiere un presupuesto suficiente a nivel nacional y exige una mayor voluntad y ambición con respecto a la participación y el reconocimiento de los pueblos indígenas en la implementación de las NDC. También exige mejorar la investigación y la documentación dirigidas por los indígenas sobre el rol y las valiosas contribuciones de las instituciones consuetudinarias y los sistemas de autogobierno indígenas como base para la protección, la promoción y el reconocimiento de los conocimientos, los valores socioculturales y las prácticas indígenas para fortalecer la resiliencia climática.

6. Generar espacios de colaboración en la gobernanza climática mediante la creación de plataformas regionales, nacionales y locales

La participación no debe limitarse a los procesos de la CMNUCC; la LCIPP debe aprovecharse como mecanismo para involucrar a los pueblos indígenas y a las Partes a nivel regional y local y facilitar el diálogo sobre la gobernanza ambiental. Las plataformas regionales, nacionales y subnacionales dirigidas por representantes indígenas pueden contribuir a la domesticación de los mandatos internacionales en leyes y políticas nacionales, teniendo en cuenta las realidades nacionales y locales e incorporando otros asuntos relevantes para los pueblos indígenas – por ejemplo, los conflictos territoriales y el reconocimiento – en la política climática, así como también integrando la dimensión del cambio climático en otras políticas que afectan a los territorios de los pueblos indígenas.

7. Crear competencias interculturales en los gobiernos nacionales mediante alianzas con los pueblos indígenas

Los gobiernos deben comprometerse a designar funcionarios y crear mecanismos y legislaciones que permitan la participación efectiva de los pueblos indígenas, a la vez que refuerzan las competencias interculturales en el ámbito estatal para que el reconocimiento de los pueblos indígenas sea efectivo. La sensibilización de los funcionarios y delegados gubernamentales respecto a los derechos y sistemas de conocimiento de los pueblos indígenas debe integrarse a nivel estatal, y el desarrollo de capacidades debe llevarse a cabo en colaboración con los representantes y organizaciones de los pueblos indígenas. Los mecanismos específicos deben ser permanentes – es decir, no estar sujetos a la voluntad o a las orientaciones políticas de los gobiernos – e incluir procesos de evaluación, sistematización del aprendizaje y promoción de buenas prácticas.

8. Fortalecer la coherencia de la política climática respecto al reconocimiento de los pueblos indígenas alineando las agendas globales y nacionales

Para ello, es crucial que más representantes indígenas participen de forma efectiva en las delegaciones nacio-

nales, de modo que tengan voz en el establecimiento de la agenda antes, durante y después de las conferencias y negociaciones climáticas. Este compromiso requiere generar confianza entre todas las partes interesadas: los representantes de los pueblos indígenas, los funcionarios gubernamentales y los delegados de las Partes. También es necesario aumentar la participación de los pueblos indígenas en la gobernanza climática, así como la transparencia sobre cómo se desarrolla este proceso, por ejemplo, a través de las comunicaciones nacionales y la presentación de informes sobre las NDC.

9. Centrar a los pueblos indígenas en los debates de todos los mecanismos y procesos de la CMNUCC

Esto solo puede ser posible mediante la designación de representantes de los pueblos indígenas y la participación significativa de los pueblos indígenas en los diversos órganos constituidos de la Convención.

Referencias

Anaya, James

2009

The Right of Indigenous Peoples to Self-Determination in the Post-Declaration Era. En *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, editado por Erain Claire Charters y Rodolfo Stavenhagen, pp. 184–199. IWGIA.

Carmona, Rosario

2023

Climate change governance and Indigenous Peoples participation: an analysis from the Chilean case. *Environmental Politics*: 1–24. DOI:10.1080/09644016.2023.2180911.

Carmona, Rosario, Graeme Reed, James Ford, Stefan Thorsell, Rocío Yon, Francisca Carril, y Kerrie Pickering

2023

Indigenous Peoples' rights in national climate governance: An analysis of Nationally Determined Contributions (NDCs). *Ambio*. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13280-023-01922-4>.

Chambers, Josephine M., Carina Wyborn, Nicole L. Klenk, Melanie Ryan, Anca Serban, Nathan J. Bennett, Ruth Brennan, et al.

2022

Co-productive agility and four collaborative pathways to sustainability transformations. *Global Environmental Change* 72:102422. DOI:10.1016/j.gloenvcha.2021.102422.

FWG

2021

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.

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.

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.

Harada, Tomohiro

2022

Indigenous Peoples and International Institutions. Indigenous Peoples' Diplomacies at the United Nations. En *The Routledge Handbook of Indigenous Development*, editado por Katharina Ruckstuhl, Irma A. Velásquez Nimatuj, John-Andrew McNeish, y Nancy Postero, pp. 10. Routledge, Londres.

IPCC

2022

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

Khan, Sabaa Ahmad

2020

Legally Sculpting a Melting Arctic: States, Indigenous Peoples and Justice in Multilateralism. In *Changing Actors in International Law*, edited by Karen N. Scott, Kathleen Claussen, Charles-Emmanuel Côté, y Atsuko Kanehara, pp. 130–157. Brill | Nijhoff.

Migdal, Joel

2001

State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another. Cambridge University Press, Cambridge.

Reed, Graeme, Hindou Oumarou Ibrahim, y Stefan Thorsell

2023

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En *El Mundo Indígena*, editado por Dwayne Mamo, pp. 689-701. IWGIA, Copenhague.

Riedel, Arne, y Ralph Bodle

2018

Local Communities and Indigenous Peoples Platform – potential governance arrangements under the Paris Agreement. Nordic Council of Ministers, Denmark.

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.

ONU, Consejo de Derechos Humanos (UNHRC)

2021

A/HRC/EMRIP/2021/2 Esfuerzos destinados a aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: los pueblos indígenas y el derecho a la libre determinación, disponible en undocs.org/en/A/HRC/EMRIP/2021/2

.....

Globalmente, y en todos los niveles, los pueblos indígenas se enfrentan a barreras sistémicas y coloniales que obstaculizan su derecho a la libre determinación. Esta injusticia también es evidente en el ámbito multilateral, donde las decisiones son tomadas casi exclusivamente por los gobiernos de los Estados-nación reconocidos multilateralmente. Tal es el caso de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que ni siquiera menciona a los pueblos indígenas en su texto de 1992, motivo por el cual no considera sus visiones y participación. A pesar de estas dificultades, la agencia e incidencia del movimiento indígena internacional, organizado en el Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre el Cambio Climático (FIPICC), ha permitido remecer el este status quo.

Este informe contextualiza y analiza los avances de la Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas (LCIPP, por su acrónimo en inglés) en el marco de la CMNUCC desde la perspectiva de los representantes indígenas, los representantes de las Partes de la CMNUCC, los funcionarios de la CMNUCC y otros actores que participan en su creación e implementación. La LCIPP es un mecanismo establecido por las Partes en 2015 que, según la Decisión 2/CP.23 párr. 5 de 2017, tiene como objetivo “reforzar los conocimientos, las tecnologías, las prácticas y los esfuerzos de las comunidades locales y los pueblos indígenas para hacer frente al cambio climático y darle respuesta”.

El informe analiza las principales contribuciones, limitaciones y expectativas que surgen del trabajo de la LCIPP desde la perspectiva de los representantes indígenas involucrados. El objetivo es contribuir al examen del Grupo de Trabajo de Facilitación (FWG, por su acrónimo en inglés) que se realizará en 2024 y ofrecer recomendaciones para fortalecer el rol de la Plataforma y el liderazgo climático de los pueblos indígenas.

.....