

Reconocimiento de los Pueblos Indígenas en las contribuciones determinadas a nivel nacional: una visión general para el tercer ciclo



Documento de política de IWGIA, octubre de 2025

1. Introducción

Los Pueblos Indígenas cumplen un papel esencial en la protección de los ecosistemas, la preservación de la biodiversidad y en la puesta en práctica de conocimientos fundamentales para hacer frente a la crisis climática. Su gobernanza autodeterminada, sus derechos y sus prácticas culturales y espirituales son componentes esenciales de una acción climática justa y eficaz. Consciente de ello, el preámbulo del Acuerdo de París insta a las Partes a respetar, promover y tener en cuenta sus obligaciones en materia de derechos de los Pueblos Indígenas, y a que sus conocimientos guíen las medidas de adaptación.

Las Partes comunican sus compromisos climáticos a través de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC por su acrónimo en inglés). En 2022 publicamos un informe (escanee el código QR al final de la página) en el que se analizaban los dos primeros ciclos de contribuciones y se concluía que, si bien las referencias estaban aumentando, a menudo carecían de profundidad y de un enfoque basado en los derechos. Actualmente, las Partes se encuentran en el tercer ciclo de las NDC, lo que les ofrece una oportunidad crucial para evaluar si el creciente reconocimiento internacional, reforzado por varias decisiones de la CMNUCC¹ y el rol de la Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas (LCIPP por su acrónimo en inglés), se han traducido en políticas climáticas nacionales concretas.

Este análisis actualizado revisa las NDC activas presentadas a la CMNUCC por 195 Partes hasta agosto de 2025. Hemos aplicado nuestro marco de cinco categorías para evaluar el reconocimiento de: 1. Pueblos Indígenas como titulares de derechos; 2. Jurisdicción indígena; 3. Sistemas de conocimiento indígenas; 4. Participación plena y efectiva; y 5. El legado del colonialismo. Evaluamos tanto el grado de reconocimiento como el nivel de participación.

El tercer ciclo de las NDC ofrece una oportunidad clave para evaluar si las Partes están reduciendo la brecha de la implementación y pasando de la retórica a la acción concreta, de una manera que se ajuste a las prioridades, los sistemas de conocimiento y la toma de decisiones autodeterminadas de los Pueblos Indígenas.

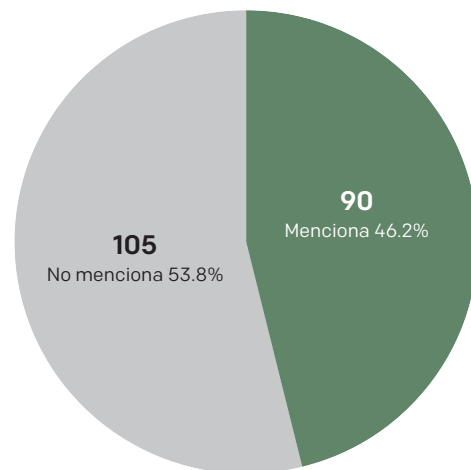
2. Reconocimiento de los Pueblos Indígenas en las NDC activas

a. Panorama general

Nuestro análisis de 195 Partes revela que el reconocimiento de los Pueblos Indígenas en las NDC sigue en aumento: 90 cuentan con referencias relacionadas con los Pueblos Indígenas, lo que

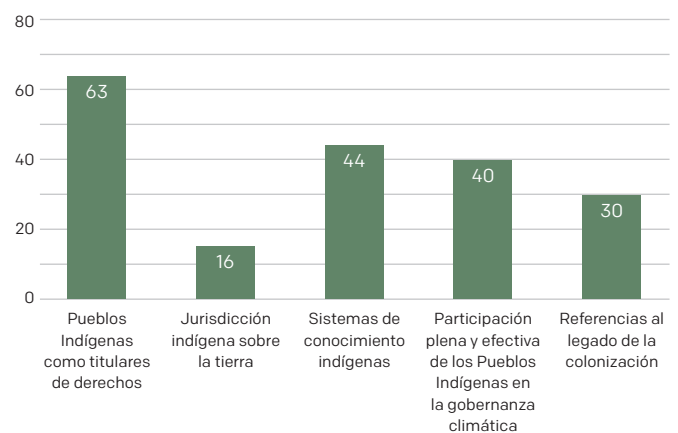
representa el 46.2 % de todas las Partes (195). Si bien la figura 1 ilustra esta tendencia global, el mapa 1 muestra que la calidad y el alcance de este reconocimiento siguen siendo muy desiguales. Un análisis más detallado de las categorías revela un patrón cla-

Figura 1: NDC con referencias relacionadas con los Pueblos Indígenas



ro: las referencias a la vulnerabilidad, que predominaban en las propuestas iniciales, ya no dominan el discurso (véase la figura 2). Las Partes reconocen cada vez más los derechos, los sistemas de conocimiento y la participación de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, el importante reconocimiento de la jurisdicción sigue siendo omitido.

Figura 2: Referencias por categoría en las NDC activas de 105 Partes

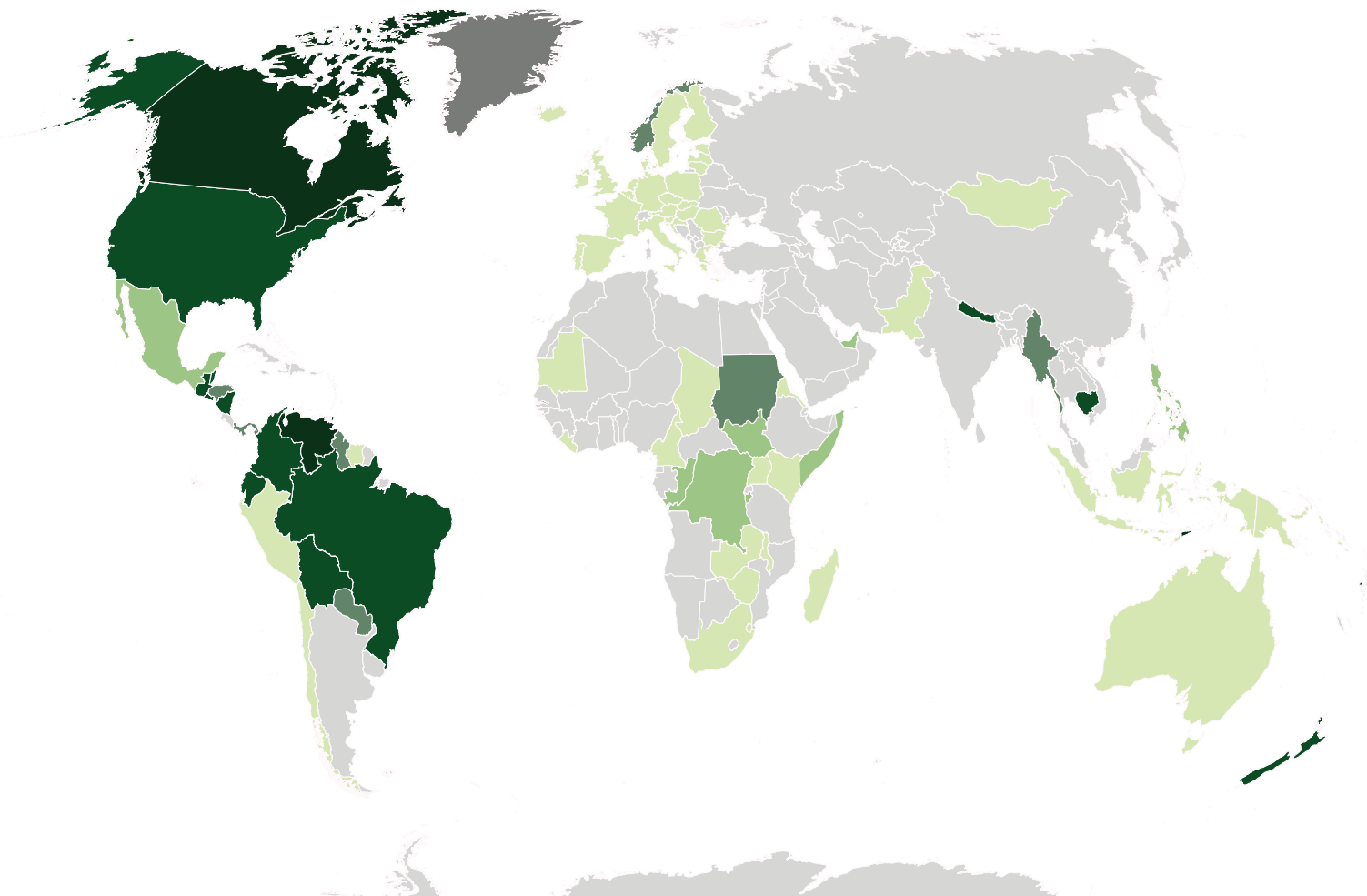


INFORME DE 2022



1. Por ejemplo, las decisiones como la 1/CP.26 y la 1/CMA.3 (Pacto Climático de Glasgow) hacen hincapié en la obligación de respetar los derechos de los Pueblos Indígenas y de involucrarlos activamente en el diseño y la implementación de las medidas climáticas.

Mapa de los niveles de reconocimiento de los Pueblos Indígenas



Nivel de reconocimiento

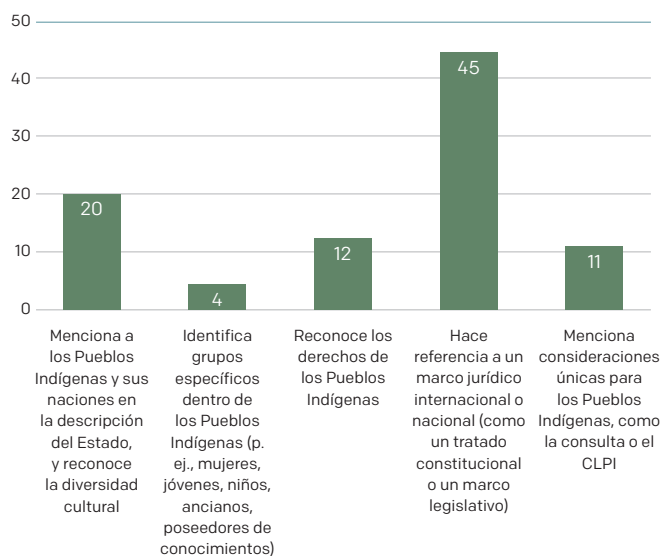


Mapa 1: El mapa muestra el nivel de reconocimiento de los Pueblos Indígenas en las NDC activas de todos los países. Las referencias a los Pueblos Indígenas se clasificaron en cinco categorías analíticas, y las puntuaciones totales se clasificaron en cinco niveles de reconocimiento. Cada nivel corresponde a un color distinto, por lo que el color de cada país refleja su grado general de reconocimiento. Cabe señalar que Kalaallit Nunaat (Groenlandia) se encuentra actualmente en proceso de elaborar su primera NDC.

b. Pueblos Indígenas como titulares de derechos

El reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas se ha vuelto más concreto. Como se muestra en la figura 3, el 33 % de las Partes reconocen estos derechos en cierta medida, y el 28,2 % lo hacen de manera explícita. Esto supone una mejora con respecto a ciclos anteriores, en los que las referencias solían ser vagas y sin especificación. Podemos observar menciones más frecuentes a marcos jurídicos nacionales o internacionales específicos. Sin embargo, mecanismos de implementación cruciales como el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) rara vez se mencionan, lo que indica que el reconocimiento de los derechos aún no se ha traducido en compromisos claros para respetarlos en la acción climática. Cinco Partes se refieren al derecho de los Pueblos Indígenas a ser consultados sobre las medidas que los afectan, mientras que seis mencionan explícitamente el CLPI en el contexto de la acción climática (Belice, Camboya, El Salvador, Guyana, Nepal y Paraguay). Aunque Canadá no hace referencia al CLPI en su NDC, las propuestas de las organizaciones indígenas nacionales anexas destacan explícitamente este derecho, subrayando su importancia como titulares de derechos.

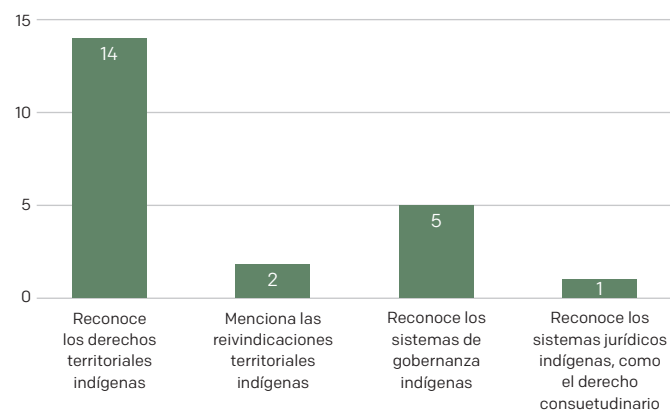
Figura 3: NDC que reconocen a los Pueblos Indígenas como titulares de derechos (reconocidos por 63 Partes)



c. Jurisdicción indígena sobre la tierra

La jurisdicción indígena sigue siendo la categoría más desatendida. Como se detalla en la figura 4, solo el 8,2 % de las Partes la reconocen. Solo cinco Partes reconocen explícitamente los sistemas de gobernanza indígenas y apenas una reconoce un sistema jurídico indígena: Timor Oriental, que se refiere al lisan, un complejo sistema de derecho consuetudinario y tradiciones ancestrales que rigen la vida cotidiana.

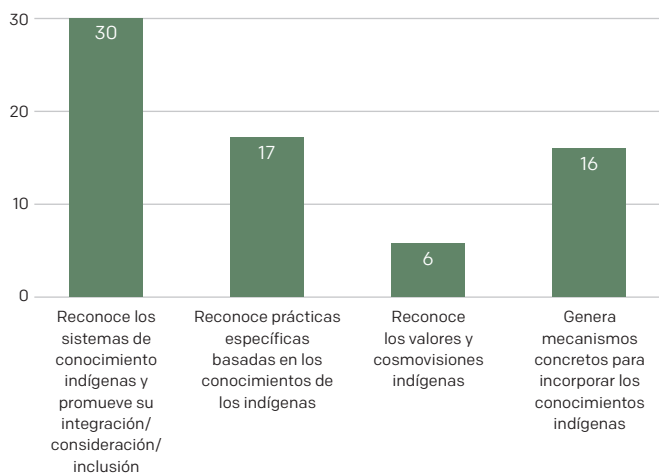
Figura 4: NDC con referencias a la jurisdicción indígena sobre la tierra (reconocida por 16 Partes)



d. Sistemas de conocimiento indígenas

El reconocimiento de los sistemas de conocimiento indígenas sigue mejorando en cuanto a su especificidad. Como muestra la figura 5, el 22,7 % de las Partes incluyen ahora referencias al conocimiento indígena, y las NDC citan cada vez más prácticas tradicionales específicas, especialmente en el contexto de la conservación, y proponen mecanismos para su involucramiento en la acción climática. Esto supone un cambio positivo con respecto a los reconocimientos superficiales en ciclos anteriores. No obstante, muy pocas Partes (seis en total) reconocen los valores indígenas: Canadá subraya la necesidad de adoptar un enfoque integral para abordar las causas profundas del cambio climático, incluido el desequilibrio entre los sistemas humanos y naturales.

Figura 5: NDC que reconocen los sistemas de conocimiento indígenas (reconocidos por 44 Partes)



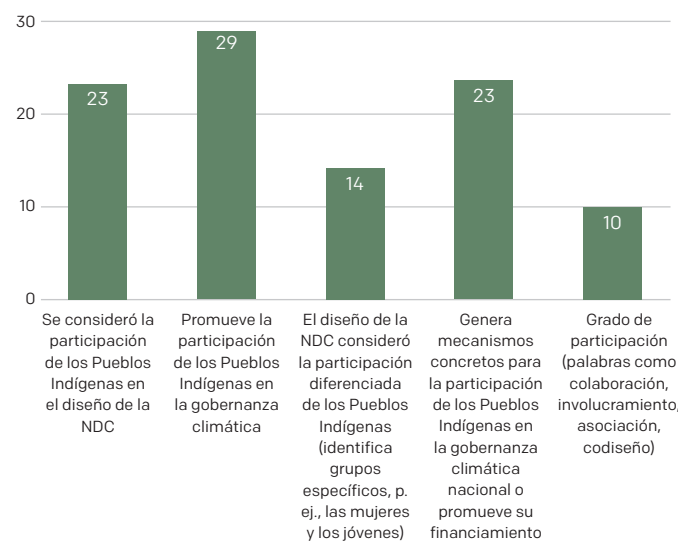
e. Participación plena y efectiva de los Pueblos Indígenas en la gobernanza climática

Las menciones a la participación están aumentando y actualmente el 20,6 % de las Partes la promueven (figura 6). Sin embargo, estos compromisos siguen siendo deficientes. La participación suele enmarcarse en consultas generales en lugar de diálogos “entre naciones” y procesos diferenciados y autodeterminados. Solo 14 Partes (el 7,17 % del total) describen cómo participaron los Pueblos Indígenas en su diseño, a pesar de que la decisión 4/CMA.1 alienta a las Partes a proporcionar información sobre la participación y el compromiso de dichos pueblos.

Veintitrés Partes proponen mecanismos concretos para la participación de los Pueblos Indígenas en la implementación y el monitoreo, mientras que 22 Partes mencionan alguna forma de financiamiento para los Pueblos Indígenas. Por ejemplo, Camboya destaca la necesidad de llevar a cabo actividades específicas de concientización y divulgación sobre el clima dirigidas a las comunidades indígenas, así como el fomento de capacidades y la mejora del acceso a la información, que se consideran esenciales para reducir las brechas de recursos y movilizar inversiones con el fin de alcanzar los objetivos de la NDC.

Estos compromisos siguen siendo insuficientes y carecen de los mecanismos concretos y sistemáticos necesarios para su cumplimiento efectivo y el acceso directo. Es muy importante destacar que las referencias a las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad indígenas son excepcionalmente escasas, lo que ignora sus perspectivas y contribuciones únicas.

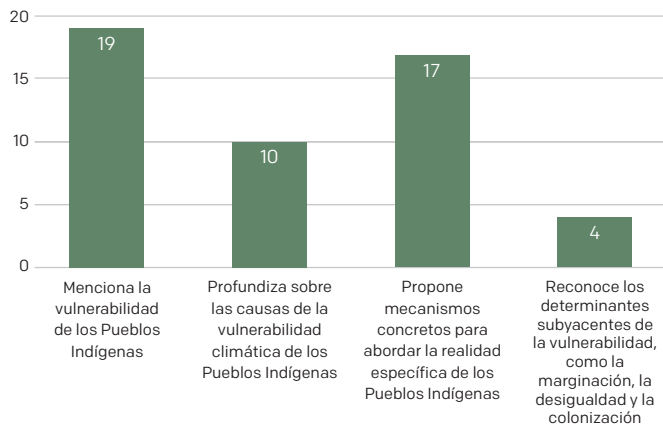
Figura 6: NDC que reconocen los derechos de participación de los Pueblos Indígenas (reconocidos por 40 Partes)



f. Referencias al legado de la colonización

El 15 % de las NDC hacen referencia a los efectos desproporcionados del cambio climático sobre los Pueblos Indígenas (figura 7). La mayoría de estas referencias mencionan a los Pueblos Indígenas principalmente en términos de vulnerabilidad, sin abordar sus causas subyacentes. Al igual que en nuestro estudio anterior, siguen sin reconocerse explícitamente los factores estructurales que determinan la vulnerabilidad, como el colonialismo, la marginación y el despojo de tierras. Solo cuatro Partes (Canadá, Dominica, Panamá y Venezuela) establecen esta conexión; por ejemplo, Canadá vincula los impactos climáticos con el legado colonial, las disparidades socioeconómicas y el acceso desigual a las tecnologías limpias, y destaca cómo estos factores interrelacionados siguen determinando el bienestar de los Pueblos Indígenas.

Figura 7: NDC que reconocen el legado del colonialismo (reconocido por 30 Partes)



3. Conclusión y recomendaciones para las Partes

Este análisis confirma el continuo incremento de las referencias a los Pueblos Indígenas en las NDC. Este avance cuantitativo es reflejo de la constante incidencia indígena y la creciente visibilidad de los sistemas de conocimiento indígenas en la gobernanza climática mundial.

No obstante, el reconocimiento sigue siendo en gran medida superficial y existen deficiencias en su aplicación. El reconocimiento de los derechos carece de mecanismos de implementación: si bien cada vez más NDC hacen referencia a marcos de derechos, muy pocas ponen en práctica estos compromisos con procedimientos claros, garantías jurídicas o el cumplimiento del CLPI. Como destaca el Grupo de Trabajo de Facilitación de la LCIPP en sus *Recomendaciones para el Balance Mundial*, la colaboración con los Pueblos Indígenas se conceptualiza a menudo como una actividad o extracción de conocimientos “puntual” en lugar de una alianza sostenida. Las referencias a los sistemas de conocimiento indígenas suelen pasar por alto su integridad, sus valores y sus protocolos de gobernanza, y rara vez se basan en modelos de coproducción o colaboración.

La deficiencia más significativa sigue siendo la ausencia casi total de reconocimiento de la jurisdicción, los sistemas de gobernanza y los derechos territoriales indígenas. Esta omisión ignora sistemáticamente el vínculo fundamental entre la acción climática eficaz y los derechos de los Pueblos Indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos, lo que socava tanto la libre determinación como los objetivos del Acuerdo de París. La participación se enmarca con demasiada frecuencia como un involucramiento general de actores, en lugar de como la de titulares de derechos a través de procesos autodeterminados, arriesgando diluir las voces indígenas.

INFORME DE AIPP



Además, grupos clave como las mujeres, los jóvenes, los ancianos y las personas con discapacidad indígenas siguen siendo en gran medida invisibles en la mayoría de las NDC, a pesar de ser poseedores de conocimientos cruciales. También escasean los esfuerzos concretos para abordar el legado colonial y las causas estructurales de la vulnerabilidad de los Pueblos Indígenas.

Además, el financiamiento y fomento de capacidades siguen siendo mínimos, a menudo limitados a proyectos en lugar de un apoyo estructural a largo plazo. Los análisis regionales coinciden con estas conclusiones, como el informe elaborado por la Fundación del Pacto de los Pueblos Indígenas Asiáticos (AIPP) y el Forest Peoples Programme (FPP) sobre los Pueblos Indígenas y las NDC (escanee el código QR), que documenta patrones similares de débil integración de los derechos y participación simbólica en las NDC asiáticas.

Para que las NDC sean verdaderamente eficaces y justas, las Partes deben pasar del reconocimiento a la cooperación. Una acción climática eficaz depende de la participación de diversos sistemas de conocimiento, la defensa de la gobernanza y los derechos indígenas, y el fomento de una colaboración genuina. El tercer ciclo de las NDC representa una oportunidad crucial para reducir la brecha entre la retórica y la práctica. Hacemos un llamado a todas las Partes para que el tercer ciclo de las NDC no solo sea más ambicioso en cuanto a la reducción de emisiones, sino también en materia de justicia, equidad y colaboración con los Pueblos Indígenas.

Tal y como instan el Grupo de Trabajo de Facilitación y el Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre el Cambio Climático, las Partes deben integrar las siguientes recomendaciones para garantizar que las políticas climáticas nacionales no solo sean ambiciosas, sino también equitativas, cuenten con los recursos adecuados y sean coherentes con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, incluida la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

- 1. Defender los derechos y la libre determinación.** Las NDC deben ir más allá de declaraciones vagas y poner plenamente en práctica los compromisos con los derechos de los Pueblos Indígenas. Deben respetar, promover y defender explícitamente sus derechos tal y como se articulan en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT.
- 2. Reconocer la jurisdicción indígena.** Una acción climática eficaz requiere reconocer a los Pueblos Indígenas no solo como partes interesadas, sino como titulares de derechos con sus propios sistemas de gobernanza. Las NDC deben reconocer y respetar explícitamente sus derechos sobre las tierras, territorios, aguas y recursos, incluidos los sistemas de tenencia consuetudinarios.
- 3. Incorporar de manera significativa los sistemas de conocimiento indígenas.** Las Partes deben promover la coproducción de conocimientos genuina. Las NDC deben promover una colaboración respetuosa, ética y equitativa con los poseedores de conocimientos indígenas. Para que esto sea sostenible, las NDC deben promover mecanismos permanentes y financiados directamente para la investigación, el monitoreo y la planificación de la adaptación a cargo de los Pueblos Indígenas, a fin de salvaguardar la integridad y la aplicación de sus conocimientos.
- 4. Garantizar una participación plena, efectiva y financiada.** En todas las fases de su ciclo, las NDC deben garantizar la participación efectiva, continua y financiada de los Pueblos Indígenas a través de sus propios procesos representativos y autodeterminados. Es fundamental que las Partes se comprometan a proporcionar financiamiento concreto, predecible y directo para la acción climática indígena y el fomento de capacidades. Estos enfoques deben ser inclusivos y reconocer y apoyar explícitamente el papel fundamental que desempeñan las mujeres, los jóvenes, los ancianos y las personas con discapacidad indígenas en la acción climática.
- 5. Abordar el legado colonial.** Las NDC deben abordar las causas estructurales de la vulnerabilidad. Es indispensable que las Partes reconozcan explícitamente las repercusiones históricas y actuales del colonialismo, el despojo y la marginación como determinantes de la vulnerabilidad desproporcionada de los Pueblos Indígenas al cambio climático.

Este documento fue elaborado por Rosario Carmona, Graeme Reed, Lakpa Nuri Sherpa, Francisca Carril, Rocío Yon, Camila Romero Peiret, Tunga Bhadra Rai, Stefan Thorsell y Dwayne Mamo.

