

Compromisos climáticos en Latinoamérica: ¿una oportunidad para fortalecer los derechos de los pueblos indígenas?

En la última década, los Estados han construido su gobernanza climática en torno a compromisos asumidos internacionalmente. Las Contribuciones Nacionalmente Determinadas permiten identificar las prioridades políticas y el nivel de reconocimiento otorgado a los pueblos indígenas. Si bien se puede afirmar que discursivamente ha aumentado el reconocimiento a los pueblos indígenas, la realidad demuestra que su participación es insuficiente, se los presenta como un sector homogéneo, se invisibiliza a las mujeres indígenas y no se problematizan las causas de su vulnerabilidad. Un análisis profundo abre el interrogante sobre la efectividad ante el extractivismo y las dificultades en su aplicación.

Por Rosario Carmona, Francisca Carril y Rocío Yon - 1° de octubre de 2022

Si bien el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ha advertido en reiteradas oportunidades que el mundo requiere de una acción climática urgente, [el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, ha reconocido que la humanidad no está encaminada para abordar integralmente los múltiples desafíos que enfrenta](#). En efecto, dirigentes, sabios y académicos indígenas han indicado durante décadas que no podremos resolver el problema climático desde el mismo paradigma que lo originó: una dicotomía entre lo humano y lo no humano que permite la explotación de unos sobre otros.

Los pueblos indígenas son un grupo particularmente afectado por el cambio climático. En América Latina, muchas comunidades indígenas dependen directamente de sus territorios, los cuales enfrentan pérdidas de su biodiversidad, aumento de las sequías, mayor frecuencia de eventos extremos y la disminución de la productividad agropecuaria. A la vez, muchas personas indígenas han sido desplazadas a periferias urbanas, en donde padecen de modo

más agudo el aumento de las temperaturas. En su último informe, el IPCC reconoció que esta vulnerabilidad es consecuencia de las dinámicas coloniales que todavía hoy marginan a los pueblos indígenas y amenazan su derecho a la libre determinación. Exclusión que también reproducen las políticas climáticas.

La denuncia de esta desigualdad se entrelaza con las históricas demandas por reconocimiento de diversos movimientos indígenas en América Latina. Aunque la presión política de estos colectivos, junto con la suscripción de los Estados a tratados internacionales, ha favorecido el avance del reconocimiento legal de los pueblos indígenas en la región, este avance no coincide con mecanismos que lo hagan operable. Por lo tanto, no ha fortalecido los derechos y la participación de los pueblos indígenas.

Gobernanza climática y pueblos indígenas

La lucha por el reconocimiento de los pueblos indígenas ha irrumpido en las discusiones globales sobre el cambio climático. Desde 1970, cuando los Estados comenzaron a abordar el problema de forma multilateral, los pueblos indígenas han exigido que sus voces sean escuchadas. Para ello, debieron sortear múltiples barreras, como su omisión en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Esta situación pudo modificarse recién en 2001, año en el que los pueblos indígenas constituyeron su propia circunscripción en la Convención.

Esta incorporación dio lugar al Foro Internacional de Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático en 2008. Desde este espacio, los movimientos indígenas lograron que sus derechos fueran reconocidos en el preámbulo del Acuerdo de París y que los procesos de la CMNUCC promuevan progresivamente su participación. [Durante la COP 26](#), los Estados destacaron el rol de la cultura y los conocimientos de los pueblos indígenas, y promovieron su activa participación en el diseño y la aplicación de medidas climáticas. Si bien estos avances en el ámbito internacional son significativos, su impacto depende en mayor medida de las respuestas a nivel nacional.

Durante la última década, los Estados han construido su gobernanza climática en torno a compromisos asumidos internacionalmente. Por ejemplo, las Contribuciones Nacionalmente

Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) son un requisito estipulado en el artículo 4 del Acuerdo de París cuya función es definir las metas de los Estados relativas a la mitigación y adaptación al cambio climático. Más allá de establecer objetivos, estos compromisos definen los problemas y las soluciones, validando actores, procedimientos y mecanismos de implementación. Los países que ratificaron el Acuerdo de París [acordaron entregar en las NDC información sobre su planificación y los planes de aplicación](#), incluidos la participación y el compromiso con los pueblos indígenas. De este modo, las NDC permiten identificar las prioridades políticas de los Estados y el nivel de reconocimiento otorgado a los pueblos indígenas.

Los países también se comprometieron a enviar sus NDC antes de que el Acuerdo de París comenzara a aplicarse en 2020 y a actualizarlas (o enviar una nueva versión) cada cinco años con el objetivo de aumentar su ambición. Los países de América Latina suscribieron las primeras versiones de sus NDC entre 2016 y 2019. En este camino, desde 2020, 16 países han actualizado estos compromisos y uno, Argentina, ha enviado una segunda NDC. La diferencia entre actualizar la NDC y enviar una segunda versión radica principalmente en el periodo que abarcan, decisión que depende de la soberanía de cada Estado.

Los pueblos indígenas en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas

América Latina es la región que posee [el mayor porcentaje de indígenas \(8,5%\), la cual a su vez representa el 11,5% de la población indígena global](#). En la zona continental, alrededor de [55 millones de personas componen más de 800 pueblos indígenas](#). Tanto en las zonas rurales como en las urbanas, padecen fuertes niveles de marginalidad que los han empujado a condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Al analizar [las Contribuciones Nacionalmente Determinadas de América Latina continental](#), suscritas entre 2016 y 2022, podemos afirmar que, a nivel discursivo, el reconocimiento a los pueblos indígenas está en aumento. Mientras 14 de las 20 primeras versiones de las NDC (70%) hacían referencia a los pueblos indígenas, en todos los segundos envíos aparecen directamente mencionados (un total de 17 entre actualizaciones o segundos envíos).

Estas referencias a los pueblos indígenas, diversas en temáticas y profundidad, denotan distintos niveles de reconocimiento. El nivel más débil (presente en un 25% de las primeras NDC y un 47% en las segundas) reconoce a los pueblos indígenas como parte de la diversidad nacional. También son débiles los reconocimientos que posicionan a los pueblos indígenas como vulnerables ante el cambio climático (crece de un 20 al 76 por ciento). Sin embargo, en la mayoría de los casos, las NDC no profundizan sobre las causas de esta vulnerabilidad y, por lo tanto, no proponen acciones para superarla. Solo las NDC actualizadas de Costa Rica, México y Panamá, y el segundo envío de Argentina vinculan la vulnerabilidad a la desigualdad. Esta última señala que los pueblos indígenas tienen [“una participación limitada en la toma de decisiones y en el acceso a los recursos”](#).

Un reconocimiento más profundo se observa en las Contribuciones que posicionan a los pueblos indígenas como sujetos de derecho. Este reconocimiento aumenta de un 20% en las primeras versiones a un 47% en las segundas. A pesar de este avance, las referencias a legislaciones o instrumentos específicos son escasas. En su primera NDC, Guyana hace referencia al consentimiento previo, libre e informado, al igual que lo hace El Salvador en su actualización. Sin embargo, no mencionan legislaciones específicas; el único país que sí lo hace es Brasil en su actualización, que refiere al Convenio 169 de la OIT.

Un último nivel de reconocimiento significativo, que posiciona a los pueblos indígenas como actores relevantes para enfrentar el cambio climático, asciende del 25 al 60 por ciento. En línea con el artículo 7 del Acuerdo de París, estas NDC promueven la consideración de los conocimientos indígenas en las políticas climáticas. Sin embargo, no siempre queda claro cómo estos conocimientos serían integrados, tal como se observa en la NDC actualizada de Chile, que solamente sostiene que analizará los conocimientos de los pueblos indígenas “cuando estén disponibles”.

Participación indígena e invisibilización de las mujeres

El alcance de los aportes de los pueblos indígenas depende en gran medida de la voluntad de los Estados para facilitar la participación, tanto durante el diseño de la NDC como su implementación.

Debates INDÍGENAS

Solo Guatemala, Panamá, Perú y Guyana (20%) mencionan la participación de los pueblos indígenas en el diseño de las primeras versiones de las NDC. Además, Guyana y Panamá desarrollaron procesos diferenciados con comunidades y organizaciones indígenas. Durante la actualización de las NDC, el involucramiento de los pueblos indígenas aumentó a un 53%, con seis países implementando actividades que, entre varios actores, incluyeron expresamente a representantes indígenas. Colombia fue el único país que desarrolló un proceso exclusivo para pueblos indígenas.

Producto del involucramiento en el diseño, las NDC promueven distintos niveles de participación de los pueblos indígenas en los planes de aplicación. Si bien esta promoción se observa en el 25 por ciento de las primeras versiones, solo Guatemala y Guyana mencionan la creación de mecanismos específicos que la faciliten. En este camino, Guatemala se compromete a incluir representantes indígenas en el Consejo Nacional de Cambio Climático y al establecimiento de una [Mesa Indígena de Cambio Climático](#). Por su parte, Guyana menciona un mecanismo para incluir a las comunidades en proyectos de mitigación del cambio climático.

La participación de los pueblos indígenas adquiere mayor presencia en las actualizaciones de las NDC (53%); lo mismo ocurre con la creación de mecanismos para facilitarla (35%). Dentro de estos mecanismos podemos identificar algunos de carácter más amplio y otros más específicos. Por ejemplo, Argentina menciona la creación de una Mesa Ampliada y un Consejo Consultivo que incluyen representantes de pueblos indígenas. Un paso más adelante, la actualización de Costa Rica incorpora a los pueblos indígenas a los Planes Ambientales Forestales Territoriales.

También se puede identificar un aumento en las referencias a medidas cuyo objetivo es abordar la situación específica de los pueblos indígena (de un 20% en las primeras Contribuciones a un 82% en las segundas). Sin embargo, la mayoría expresa una aproximación vertical pues no refieren a mecanismos de participación. Como excepción destacan las NDC actualizadas de Colombia, que menciona la formación de instancias de autogobernanza para la gestión integral del ecosistema de manglar, y la de Costa Rica, que

plantea el desarrollo una estrategia nacional para el empoderamiento climático de los pueblos indígenas.

Finalmente, se puede señalar que todas las NDC presentan a los pueblos indígenas como un sector homogéneo: omiten diferenciaciones identitarias y territoriales, tanto entre los diversos pueblos como entre los distintos grupos de un mismo pueblo. Al mismo tiempo, aunque varias mencionan que consideran el enfoque de género, la mayoría omite a las mujeres indígenas. Solamente la primera NDC de Guatemala y la actualización de Panamá refieren someramente a su particular vulnerabilidad. Reconocer esta vulnerabilidad es fundamental para comenzar a reducirla. Por lo tanto, su omisión es grave.

Sin embargo, resulta aún más lamentable que ninguna Contribución considere las visiones y los aportes de las mujeres indígenas dado que, gracias a sus capacidades, son aliadas clave para responder de manera más efectiva, justa y culturalmente apropiada al cambio climático. Tampoco son tenidos en cuenta los niños y ancianos indígenas que, además de su mayor vulnerabilidad, cumplen un rol fundamental en la transmisión intergeneracional de los conocimientos.

Repensando el avance y la aplicación del reconocimiento indígena

Las demandas de los pueblos indígenas han empujado a los Estados a reconocer y promover las contribuciones de los pueblos indígenas en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Sin embargo, aún no existe una coherencia entre lo que los Estados acuerdan internacionalmente y lo que comprometen en sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas. Los estándares de participación continúan siendo deficientes y muy pocas NDC especifican instrumentos concretos que faciliten la incidencia de los pueblos indígenas y la inclusión respetuosa de sus conocimientos. La mayoría omite las causas subyacentes de la vulnerabilidad de los pueblos indígenas y, por lo tanto, no cuestionan los patrones de distribución de poder que son reforzados en las políticas climáticas.

Además de ser limitado, el reconocimiento genera dudas sobre su efectividad. Como las Contribuciones no son documentos vinculantes es necesario observar el contexto desde el cual emergen. Por un lado, dialogan con las legislaciones nacionales (y sus problemas).

Debates INDÍGENAS

Varios países que reconocen a los pueblos indígenas en sus NDC, como Venezuela y Brasil, [presentan conflictos en torno a la demarcación de los territorios](#). En países como Chile, la legislación sobre el reconocimiento contiene serias barreras a la libre determinación. Finalmente, en muchos países la participación indígena continúa siendo un desafío. El consentimiento previo, libre e informado tiende a ser reducido a la consulta previa que, realizada por gobiernos y empresas, se ha convertido en un mero requisito burocrático de los proyectos ambientales al mismo tiempo que omite los protocolos indígenas.

Por otro lado, los modelos de crecimiento económico de la región plantean preguntas respecto a la efectividad y coherencia de las Contribuciones. Al mismo tiempo que reconocían a los pueblos indígenas, redactaban y suscribían sus compromisos, algunos países otorgaban licencias a la explotación de petróleo y a la extracción de carbón a pesar de la resistencia de las organizaciones indígenas. Son emblemáticos los casos de Ecuador, [que amplió la extracción de petróleo y gas en territorios indígenas, incluido el Parque Nacional Yasuní](#) en donde habitan comunidades no contactadas; y de Colombia, con la reapertura de la mina de carbón El Cerrejón que afecta a los wayuu.

En paralelo, el [extractivismo verde](#) –como se denomina a la explotación de recursos destinados al desarrollo de tecnologías que permiten la reducción de gases del efecto invernadero– continúa avanzando, como lo ilustra el caso del litio en Chile que amenaza a las comunidades likan antai. A esto se suma el aumento de la criminalización y asesinato de los defensores ambientales que afecta especialmente a los pueblos indígenas. Solo en Colombia, entre enero y julio de 2022, [ya han sido asesinados por lo menos 109 líderes sociales y defensores, de los cuales 27 eran indígenas](#).

Todos estos desafíos deben ser abordados por las Contribuciones Nacionalmente Determinadas en orden de facilitar su aplicabilidad. Pero también, para promover la coherencia entre la acción climática y los distintos acuerdos internacionales a los que los Estados adhieren, como el Convenio 169 de la OIT (ratificado por 14 de los 20 Estados) y el Acuerdo de Escazú (firmado por 16 países), que promueven condiciones más seguras para la participación y la incidencia política en materias ambientales.

Debates INDÍGENAS

En definitiva, el reconocimiento de los pueblos indígenas en las NDC avanza más rápido que la capacidad de los Estados para hacerlo aplicable. No solo está en juego la coherencia y efectividad de la política y acción climáticas, sino también los derechos y la vulnerabilidad de los pueblos indígenas. Si no revertimos inmediatamente esta situación, perderemos la oportunidad de promover los procesos de transformación institucional necesarios para responder al cambio climático de forma justa y sostenible. Reconocer a los pueblos indígenas en la gobernanza climática en América Latina implica cuestionar los supuestos políticos y económicos que construyen la vulnerabilidad. En definitiva, a responder a lo que los pueblos indígenas han exigido durante siglos.

Rosario Carmona es doctora en antropología e investigadora en el [Centro de Investigación para la Gestión Integrada de Desastres \(CIGIDEN\)](#) y el [Centro de Estudios Interculturales e Indígenas \(CIIR\)](#) en Chile.

Francisca Carril es socióloga y asistente de investigación en el Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR) en Chile.

Rocío Yon es socióloga y asistente de investigación en el Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR) en Chile.