



La participación de los pueblos indígenas en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

De actores “tradicionales” a actores frente al Antropoceno

Deborah Delgado Pugley

Pontificia Universidad Católica del Perú

deborah.delgado[@]puccp.pe

Resumen

La participación de los pueblos indígenas en las negociaciones multilaterales que dan forma a las políticas climáticas empezó tan pronto como la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992. En efecto, los pueblos indígenas en el ámbito global participan en diversos procesos nacionales, regionales y multilaterales que conforman las políticas públicas necesarias para gestionar los “bienes comunes globales”. En el espacio multilateral, los pueblos indígenas han logrado impulsar nuevos instrumentos políticos y ampliar el reconocimiento de sus derechos humanos y colectivos. A partir del consenso de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2007), se han ido difundiendo los derechos colectivos en el marco del derecho ambiental. ¿Cómo trabajan las organizaciones indígenas para lograrlo? ¿Cuál es el impacto de su acción? ¿Qué conclusiones pueden sacarse para la política contemporánea? Este documento se centra en la trayectoria de las organizaciones indígenas que, a lo largo de 20 años, han conseguido que se les reconozca como actores clave en la reducción de la deforestación y la generación de alternativas para un desarrollo bajo en carbono. El reconocimiento de su sabiduría ancestral es una pieza fundamental en este esfuerzo. Las ideas de desarrollo y los procedimientos políticos en el proceso de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) todavía no se ajustan a lo que defienden sus organizaciones, pero se pueden observar cambios sustanciales.

La Conferencia de las Partes (COP), a partir del reconocimiento de la necesidad de reforzar conocimientos, tecnologías, prácticas y esfuerzos de las comunidades locales y de los pueblos indígenas para hacer frente al cambio climático, estableció la Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas, cuyo propósito es el intercambio de experiencias y de mejores prácticas sobre la mitigación y la adaptación de manera holística e integrada.

Palabras clave

Bienes comunes globales, cambio climático, Conferencia de las Partes (COP), pueblos indígenas

Abstract

The participation of indigenous peoples in the multilateral negotiations that conform climate policies began with the Earth Summit (Rio de Janeiro, 1992). Globally, indigenous peoples participate in various national, regional and multilateral processes that shape the necessary public policies to administer “global commons”. Multilaterally, indigenous peoples have succeeded in pushing new political instruments and widening the recognition of their human and collective rights. Starting from a relevant milestone in this trajectory —the consensus behind the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (adopted by the UN General Assembly in 2007)— collective rights have spread within environmental law. How do indigenous organizations work to achieve this? What is the impact of their actions? What conclusions can be drawn for contemporary politics? This document is centered around the trajectory of indigenous organizations that, with their work during the past 20 years, have achieved recognition as key actors in the reduction of deforestation and the generation of alternatives for a low-carbon development. The recognition of their ancestral knowledge is a fundamental piece in this effort. Ideas of development and the political procedures within the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) have not adjusted yet to what these organizations defend, but substantial changes can be observed. The Conference of the Parties (COP), given the recognition of the need to reinforce local communities’ and indigenous peoples’ knowledge, technologies, practices and efforts to face climate change, established the Local Communities and Indigenous Peoples Platform, whose purpose is the exchange of experiences and best practices regarding mitigation and adaptation in a holistic and integrated manner.

Key Words

Global commons, climate change, Conference of the Parties (COP), indigenous peoples

Deborah Delgado Pugley

Profesora de Sociología e investigadora del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es doctora en Desarrollo Internacional por la Universidad Católica de Lovaina y en Sociología por la Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales de París. Desde 2004 investiga sobre políticas ambientales y climáticas a nivel internacional y territorial. Ha participado como delegada en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático desde 2010. Tiene experiencia de campo en las regiones amazónicas de Bolivia, Perú y Ecuador, donde ha dirigido equipos de investigación en cambio climático, movimientos indígenas, derechos humanos, manejo de recursos naturales, desarrollo forestal y género. Actualmente es profesora invitada de la KU Leuven e investigadora asociada en la Universidad de Gante, en Bélgica.

Introducción¹

Identificar un problema ambiental global como el cambio climático y llegar a articular acciones de envergadura para responder a esta crisis es el producto de iniciativas colectivas que implican, pero también exceden, a los Estados. Científicos, empresas y activistas de diferentes lugares del mundo son piezas clave en este proceso. Hoy, después de 25 años de negociaciones en el marco de las Naciones Unidas, la manera de entender la crisis climática y las medidas más adecuadas a tomar a nivel global, siguen siendo puntos de fuerte discusión entre actores de diferentes características y tipos de poder político, económico y social.

Los pueblos indígenas han adoptado un papel muy activo en la política climática. La participación de organizaciones de estos pueblos en las negociaciones multilaterales que dan forma a las políticas climáticas empieza tan pronto como la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, pues, desde entonces, participan de diversos procesos nacionales, regionales y multilaterales que dan lugar a nuevas políticas públicas. En el espacio multilateral han logrado generar nuevos instrumentos políticos e impulsar el reconocimiento de sus derechos humanos y colectivos. Un hito importante en esta trayectoria fue el consenso tras la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP) aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas en 2007.

¿Cómo trabajan para lograr esto? ¿Cuál es el impacto de su acción? ¿Qué nos enseña sobre la política contemporánea? Este documento de trabajo se centra en la trayectoria de las organizaciones indígenas que, a lo largo de 25 años de trabajo, han conseguido ser reconocidas como actores clave en la reducción de la deforestación y la generación de alternativas para un desarrollo bajo en carbono. El reconocimiento de su sabiduría ancestral y de sus acciones prácticas es una pieza clave en este esfuerzo. A pesar de que aún subsisten grandes retos, se pueden observar cambios sustanciales en los procedimientos políticos y el lugar que toman las organizaciones de pueblos indígenas en la CMNUCC. Un elemento importante, a partir de la decisión del Acuerdo de París, es que se establece una Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas, cuya vocación es el intercambio de experiencias y mejores prácticas sobre la mitigación y la adaptación de manera holística e integrada. A lo largo de estos años se puede considerar que los pueblos indígenas comenzaron enfrentándose a un discurso estigmatizante que los asociaba a una gestión ineficiente de los recursos naturales, para pasar a participar de una manera más ambiciosa pero fragmentada en el proceso y, luego, a una articulación institucional permanente y conectada con diferentes esferas de decisión e instrumentos institucionales.

Para entender las orientaciones y formas de acción de actores no estatales es necesario considerar algunas características del cambio climático: global por naturaleza, causado por la actividad de las sociedades hu-

¹ La autora quisiera dar las gracias a las y los líderes indígenas con los que ha tenido oportunidad de hablar, desde 2009, sobre sus esfuerzos en el marco de las Naciones Unidas y de la acción climática en general. También quisiera agradecer a los funcionarios y los miembros de las delegaciones nacionales, las conversaciones que han sido clave para la elaboración de este documento. Quisiera dedicar este trabajo a todas y todos los activistas y miembros de comunidades que día a día piensan en cómo hacer sus espacios de vida más resilientes al impacto del cambio climático.

manas y con un efecto incremental. Lo que hoy se entiende como una crisis climática es un fenómeno ambiental mundial; no hay ecosistema ni sociedad en el planeta que no se vea afectado. Si bien se ha establecido como consenso en la comunidad científica que su causa (el cambio de la composición atmosférica) es antropogénica, aún es difícil conseguir una acción climática crítica. Cada acción en el presente y el futuro es importante, ya que la reducción de la concentración de gases de efecto invernadero puede llevarnos a escenarios más o menos catastróficos. Como señala el informe “Calentamiento global de 1,5 °C”, del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2019), un aumento de 1,5 °C en lugar de 2 °C podría suponer reducir hasta 457 millones el número de personas vulnerables a los riesgos relacionados con el clima; rebajar en 10 millones las personas expuestas al riesgo de aumento del nivel del mar; frenar la exposición a inundaciones, sequías e incendios forestales; limitar el daño a los ecosistemas y reducciones en alimentos y ganado; reducir a la mitad el número de personas expuestas a la escasez de agua, e impedir hasta 190 millones de muertes prematuras a lo largo del siglo.

Este documento de trabajo está estructurado en cuatro partes. La primera consiste en una breve introducción a la arquitectura de la gobernanza ambiental global y la posibilidad de establecer reglas de coordinación para llevar a cabo acciones en torno a los bienes comunes globales. La siguiente se enfoca en la participación de actores no-estatales en la gobernanza climática y en sus márgenes de acción, con una atención especial a las ONG ambientalistas y de la sociedad civil. La tercera sección está dedicada a la forma de acción que tienen los pueblos indígenas en este marco. Y la cuarta a los logros más importantes que han conseguido en este proceso.

1. Arquitectura de la gobernanza ambiental global

1.1. Formación de reglas para el manejo de los bienes comunes globales

El equilibrio del clima, el agua, la biodiversidad, el océano y la tierra es vital para nuestra supervivencia. Estos sistemas que regulan la estabilidad y la resiliencia de la Tierra, base de la economía global y la sociedad moderna, son considerados bienes comunes mundiales. Por lo general los bienes comunes globales son descritos en el derecho internacional como regiones o dominios que no pertenecen a ningún individuo o nación, pero que están protegidos por la ley para el uso de todos los ciudadanos de la tierra (Milun, 2011). De hecho, los describe como teóricamente fuera de la soberanía territorial de los Estados. Esto no quita que las acciones que les afectan radicalmente provengan de territorios bajo la soberanía estatal que pueden estar dispuestos a negociar y cooperar.

Tradicionalmente se incluían como recursos de acceso común ecosistemas marinos y terrestres considerados a la vez agotables y renovables. La característica de muchos de ellos es que el uso de unos reduce la cantidad y calidad disponible para otros, y que ese uso por otros añade atributos negativos a los recursos (Ostrom *et al.*, 1999: 279). Aunque sean “rivales”, como proponía Ostrom (2002), permiten que, mientras se conserva y nutre el recurso central, las unidades marginales se puedan cosechar o consumir (Ostrom, 1990). Cuando las unidades de recursos son muy valoradas y muchos actores se benefician de su apropiación (o cosecha) para su consumo o intercambio, o como un factor en un proceso de producción, la apropiación por parte de un solo individuo crea probablemente externalidades negativas para otros. En el manejo y regulación de los “comunes globales” —como el clima, la biodiversidad, los océanos y los bosques tropicales—, esto ocurre con frecuencia. Estos bienes presentan retos complejos para su mantenimiento y hoy en día enfrentan problemas de congestión, sobreuso y degradación. Cuando los usuarios no pueden comunicarse y no tienen forma de generar confianza entre ellos a través de sus propios esfuerzos, o con la ayuda del sistema macroinstitucional en el que están integrados, es más probable llegar al agotamiento que sugiere la “tragedia de los comunes” (Hardin, 1968), que podría más bien entenderse como la “tragedia de los bienes de acceso abierto”.

La pesca oceánica, la estratosfera y otros bienes comunes mundiales son casos en donde la coordinación entre actores encuentra más retos. Si los usuarios pueden participar en negociaciones cara a cara y tener autonomía para cambiar sus reglas, pueden intentar organizarse. Este sería el caso de las negociaciones multilaterales sobre el cambio climático, en las que se discuten cuestiones relacionadas con el estado de la atmósfera común y se acuerdan nuevas reglas. Como ha demostrado Ostrom (2002), si los actores se organizan, los beneficios y sus costos dependen de los atributos del sistema de recursos y de los propios usuarios.

En un texto clásico, Ostrom *et al.* (1999) reconocían las siguientes cinco complejidades para pensar en los recursos de uso común a nivel global:

1. Amplias escalas: tener un mayor número de participantes gestionando recursos comunes aumenta la dificultad de organizar y acordar reglas, así como hacerlas cumplir. Los recursos ambientales mundiales involucran a más de 6.000 millones de habitantes del mundo. La organización en los ámbitos nacional y local puede ayudar, pero también puede obstaculizar la búsqueda de soluciones.
2. Diversidad cultural. Junto con la globalización económica.
3. A medida que se abordan problemas globales, se generan mayores interacciones entre sistemas globales. Ocurre lo mismo con una mayor especialización.
4. Aceleración del cambio.
5. Necesidad de acuerdos unánimes como una regla colectiva de elección. Históricamente, las personas podían migrar si cometían un error importante en la gestión de recursos comunes locales. En la actualidad hay menos margen de maniobra para los errores en el ámbito local, mientras que a nivel global no hay lugar para moverse.

En 2009, un grupo interdisciplinario de científicos que trabajaban sobre sostenibilidad advirtieron que los procesos y los biomas que regulan la estabilidad y la resistencia del sistema de la Tierra estaban llegando a un punto de inflexión (Rockström *et al.*, 2009). El innovador marco de “límites planetarios” que desarrollaron mostró nueve procesos cuyos umbrales no deberían cruzarse para mantener al planeta en un espacio operativo seguro para la humanidad: (i) agotamiento del ozono estratosférico; (ii) pérdida de integridad de la biosfera; (iii) contaminación química y liberación de nuevas entidades; (iv) cambio climático; (v) acidificación de los océanos; (vi) consumo de agua dulce y ciclo hidrológico global; (vii) cambio del sistema terrestre; (viii) nitrógeno y fósforo que fluyen hacia la biosfera y los océanos, y (ix) carga de aerosoles atmosféricos. Cruzar estos límites podría generar cambios ambientales abruptos e irreversibles. Según la evaluación de límites planetarios de 2015 (Steffen *et al.*, 2015), cuatro de estos sistemas ya han sido transgredidos: el clima, la integridad de la biodiversidad, el cambio en el uso del suelo (deforestación) y los flujos biogeoquímicos (principalmente el uso excesivo de fósforo y nitrógeno en fertilizantes). Según muchos científicos, la humanidad ha entrado en una nueva época geológica, el Antropoceno, en la que los humanos son el mayor impulsor del cambio ambiental a escala planetaria (Crutzen, 2002). En esta nueva época, la estabilidad del sistema de la Tierra no puede darse por sentada. Se está en un momento decisivo para el futuro del planeta y para el bienestar de toda la humanidad.

Arquitectura fragmentada de la gobernanza ambiental global

La actual arquitectura de la gobernanza ambiental global se considera por muchos investigadores en relaciones internacionales fragmentada (Biermann *et al.*, 2009). No está organizada en torno a un conjunto coherente de reglas y procedimientos de toma de decisiones que rige un área temática de arriba hacia abajo, sino por una miríada de instituciones internacionales y transnacionales que interactúan y se superponen tanto vertical como horizontalmente, a menudo con resultados inesperados e inexplorados.

Esto lleva a una serie de interacciones entre los distintos ámbitos regulados por los acuerdos internacionales que se han generado. La proliferación de marcos legales e institucionales fragmentados no impide su interacción, lo que implica:

- La proliferación de actores (nuevos actores y nuevos roles).
- La aparición de nuevos mecanismos e instrumentos de gobernanza (por ejemplo, asociaciones de múltiples partes interesadas o redes mundiales de ciudades para luchar contra el cambio climático).
- La proliferación resultante y la interacción intensificada de los niveles de gobernanza (por ejemplo, subnacional y transnacional) y los ámbitos funcionales (por ejemplo, la elaboración de normas públicas y privadas).

1.2. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)

La Cumbre de la Tierra y la CMNUCC

La década de 1990 fue testigo de una edad de oro en el establecimiento de normas internacionales donde el número y tipo de regímenes ambientales intergubernamentales aumentaron sustancialmente. Los Estados adoptaron acuerdos multilaterales como la CMNUCC y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). En la actualidad, más de 1.100 acuerdos ambientales multilaterales (MEA, por sus siglas en inglés) y 1.500 acuerdos bilaterales adicionales rigen las relaciones intergubernamentales en diferentes categorías ambientales, formando una densa red de legislación ambiental. A partir de 2000, sin embargo, se han adoptado muchos MEA y se ha observado un “estancamiento” general en el derecho internacional.

La Cumbre de la Tierra fue el momento de generación de las convenciones más ambiciosas en el derecho internacional ambiental. La coalición de ONG ambientales fue muy activa durante el periodo previo a la cumbre. La declaración producida fue lo suficientemente robusta como para llevar a la Asamblea General de las Naciones Unidas a establecer el Comité Intergubernamental de Negociación (INC) y diseñar una convención marco sobre cambio climático. Este comité se reunió en cinco ocasiones para preparar el marco (que finalmente se convertiría en la CMNUCC), que se negociaría en la Cumbre de la Tierra. La cumbre incluyó a 172 países, más de 115 jefes de Estado o de Gobierno, 9.000 miembros de la prensa y más de 3.000 representantes de ONG (Adams, 2001: 80). La salida central para la participación de las ONG fue el Foro Global que, aunque a veces se denomina contracumbre, se organizó con la ayuda de la secretaria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD).

Siguiendo la primera reunión de la CMNUCC, se lanzó una nueva ronda de negociaciones para fortalecer los escasos compromisos establecidos en la Cumbre de la Tierra. La primera Conferencia de las Partes (COP1) se celebró del 28 de marzo al 7 de abril de 1995 en Berlín. Allí, muchas ONG ambientalistas abogaron por un proyecto de protocolo producido por la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS) que pedía a los países del Anexo I —países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y algunos con “economías en transición”— que redujeran las emisiones de CO₂ un 20% por debajo de los niveles entre 1990 y 2005.

Las conferencias de las Partes y el Protocolo de Kioto

En 1995, los países iniciaron negociaciones para fortalecer la respuesta global al cambio climático y, dos años después, adoptaron el Protocolo de Kioto, que compromete legalmente a los países Partes desarrollados a alcanzar objetivos de reducción de emisiones. El primer periodo de compromiso del

protocolo comenzó en 2008 y finalizó en 2012, y el segundo comenzó el 1 de enero de 2013 y finalizará en 2020.

El Protocolo de Kioto entró en vigor en febrero de 2005, después de que Rusia lo ratificara unos meses antes (Tipton, 2008: 69). Algunos autores observaron que el menosprecio del gobierno ruso hacia el movimiento ambiental y la falta de apertura hacia las ONG internacionales habrían retrasado dos años su ratificación. Aunque las ONG fueron marginadas, continuaron haciendo campaña para que Rusia lo ratificara (Henry y Sundstrom, 2007: 52).

Bajo la Convención se clasificaron las obligaciones de los países firmantes según las características de sus economías. 43 países Partes figuran en el Anexo I de la Convención, incluida la Unión Europea. Estas Partes se clasifican como países desarrollados y “economías en transición”. Las 14 economías en transición son las antiguas economías de planificación centralizada (soviéticas) de Rusia y Europa del Este. En el Anexo II de la Convención, se cuentan 24 Partes, que incluyen países miembros de la OCDE. Luego, los países del Anexo B son las Partes del Anexo I con los objetivos de emisiones de gases de efecto invernadero de Kioto del primer o segundo periodo. Los objetivos del primer periodo se aplicaron durante los años 2008-2012. Finalmente, las Partes No Anexadas son aquellas que no figuran en el Anexo I de la Convención, en su mayoría países en desarrollo con bajos ingresos. 49 países Partes son los “países menos desarrollados”, y se les da un estatus especial en virtud del tratado, en vista de su limitada capacidad para adaptarse a los efectos del cambio climático.

La COP15 de Copenhague y más allá

Ya en 2009 se había construido un *momentum* con vistas a aumentar la acción climática debido a las evidencias científicas y la presión del movimiento ambiental global. Era necesario llegar a un acuerdo en la COP15 en Copenhague para extender los objetivos de reducción al próximo periodo de compromiso. Los activistas acudieron a la conferencia en masa para pedir un acuerdo firme, aunque hubiese opiniones diferenciadas sobre lo que debía implicar. Copenhague marcó el mayor número de participantes en cualquier COP (entre 30.000 y 45.000), con observadores de ONG que representaban más de dos tercios (Fisher, 2010: 12; Climate Action Network, 2009).

Más de 110 líderes del mundo asistieron al segmento conjunto de Alto Nivel de la COP y COP/RP, del 16 al 18 de diciembre. El encuentro estuvo marcado por disputas sobre la transparencia del proceso y los métodos de decisión. La propuesta de la presidencia danesa de la COP de presentar dos textos que reflejaban el trabajo hecho por los Grupos de Trabajo Especial (GTE) generó divisiones. Muchas Partes rechazaron esa idea, sosteniendo que solo deberían ser utilizados los textos desarrollados en las sesiones de negociación. Durante el segmento de alto nivel, hubo negociaciones informales en un grupo conformado por las principales economías y representantes de los grupos regionales y otros grupos de negociación. Al final de la jornada del 18 de diciembre, estas conversaciones derivaron en el Acuerdo de Copenhague. Después, los delegados de todas las Partes volvieron a reunirse para el plenario de cierre de la COP. Durante las 13 horas siguientes, discutieron sobre la transparencia del proceso y debatieron si la COP debía adoptar el Acuerdo de Copenhague. La mayoría lo apoyó como un paso para asegurar un “mejor” acuerdo futuro. Sin embargo, algunos países en desarrollo se opusieron al acuerdo alcanzado durante lo que describieron como un proceso de negociación “no transparente” y “no democrático”. Al final, las Partes acordaron que la COP “toma nota” del Acuerdo de Copenhague.

La COP18 ratificó el segundo periodo de vigencia del Protocolo de Kioto desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2020. Esto permitió que la Convención mantuviera un protocolo legalmente vinculante y no generara un vacío legal a escala internacional en lo que respecta a la reducción de emi-

siones. La experiencia de Copenhague, en términos de participación de las Partes y de transparencia, dejó muchas lecciones para la Convención. Durante los años siguientes, se mejoraron las formas de consultar a los países Partes y asegurar que todas las voces y posiciones se tomaran en cuenta.

El Acuerdo de París

El Acuerdo de París representó un gran logro en el marco de la Convención por su capacidad de generar consensos, pues incluyó a todos los países Partes en el proceso de decisión y en un mecanismo de contribución equivalente. Es un tipo de acuerdo legalmente vinculante, aunque los objetivos no lo son y no hay un régimen de sanciones por incumplimiento. Se integró el principio de diferenciación, propio de la Convención marco, ya que tiene en cuenta las circunstancias nacionales. En materia de mitigación y ambición, se limitó el aumento medio de las temperaturas a 2 °C aspirando, a ser posible, a los 1,5 °C por la demanda del grupo AOSIS, amenazado por el aumento del nivel del mar. Se acordó que las emisiones tendrán que alcanzar un máximo lo antes posible, aunque las de los países en desarrollo podrán hacerlo más tarde, y se tendrá que alcanzar un equilibrio entre las emisiones y su eliminación por los sumideros en la segunda mitad del siglo, aunque no se incluyeron en el acuerdo objetivos cuantificados. También se estableció que las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional se presentarán cada cinco años en un contexto de ambición creciente. En cuanto al progreso, el primer balance mundial tendrá que ser presentado en 2023 y quinquenalmente después de esa fecha.

Para alcanzar objetivos climáticos ambiciosos, la Convención promueve flujos financieros apropiados que incluyen el establecimiento, para antes del año 2025, de un nuevo objetivo en la provisión de financiamiento del piso de 100.000 millones de dólares, y un marco mejorado de creación de capacidad (incluida una iniciativa para ello). Se apoya así la acción de los países en desarrollo y los países más vulnerables, de acuerdo con sus propios objetivos nacionales. El acuerdo también pretende mejorar la transparencia de la acción y el apoyo a través de un marco de transparencia más sólido.

2. La sociedad civil en estos contextos

2.1. ¿Cómo se involucran los actores de la sociedad civil en este proceso político?

Las declaraciones oficiales de las autoridades políticas occidentales sobre el cambio climático empezaron a ocupar la esfera pública a finales de los años setenta, pero no fue sino hasta finales de la década de 1980 cuando el movimiento ambiental, y lo que más tarde se convirtió en el movimiento del cambio climático, institucionalizó esta cuestión (Nulman, 2015). El activismo en la esfera pública de organizaciones no estatales se conformó gracias a la evidencia científica y la recopilación de datos sobre el fenómeno (Christianson, 1999; Davenport, 2008; Soroos, 2002; Zillman, 2009). En efecto, la comunidad científica había señalado el tema a los formuladores de políticas, que lo habían explorado años antes de que los movimientos sociales se enfocaran en el cambio climático (Bolin *et al.*, 1986; Dessler y Parson, 2010: 23-24; Falkner *et al.*, 2011).

Como señala Nulman, un hito importante ocurrió en 1989, cuando las organizaciones ambientales de Europa y Estados Unidos desarrollaron una red coordinada sobre el cambio climático conocida como la Red de Acción Climática (CAN). El Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), el Fondo de Defensa Ambiental y Greenpeace International lideraron el camino y establecieron la CAN a partir de una reunión en 1989 en Hannover, Alemania (Weart, 2011: 72). Estas organizaciones ayudaron a formar redes regionales en Europa (Climate Network Europe) y Estados Unidos. La CAN comenzó con 63 ONG ambientales de 22 países y, como una red débilmente coordinada, sirvió como un medio para discutir temas de cambio

climático, compartir estrategias para influir en las negociaciones internacionales y desarrollar una plataforma común (Nulman, 2015: 12; Newell, 2000: 126; Rahman y Roncerel, 1994: 246).

En las conferencias de las Partes, se superponen varias esferas o circuitos: los Estados se relacionan entre sí bilateralmente y en bloques de negociaciones. Todos los actores no soberanos (Auer, 2000) que participan en los espacios de negociación de las Naciones Unidas son observadores. Estas organizaciones están clasificadas por la Secretaría del Convenio como agencias intergubernamentales: organismos gubernamentales internacionales —que incluyen, por ejemplo, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) o la Organización Internacional del Comercio (OIC)—; ONG de varios tipos, como las ambientales y de desarrollo; u organizaciones que unen al sector comercial (corporaciones, redes de inversores, ejecutores de proyectos)².

2.2. El margen de influencia formal e informal de la sociedad civil

Durante las conferencias de las Partes y otras reuniones de los órganos subsidiarios a la Convención hay una fuerte presencia de actores no estatales. Estos tienen el estatus de observadores y comprenden a los individuos o grupos interesados en ciertas áreas y/o problemáticas de un tema determinado. Pueden ser asociaciones de actores de carácter formal e informal, multiescalares y multisectoriales.

¿Cómo actúan los representantes de las organizaciones observadoras en la CMNUCC? Al menos de tres formas. Primero, participan directamente respondiendo a las diversas llamadas a aportes escritos que realiza la Convención para los temas en discusión. Luego, los observadores presentan propuestas a los grupos de trabajo, siguiendo una metodología de preguntas y respuestas. Estas propuestas se incluyen después en los debates de los países Parte. Finalmente, pueden participar de manera informal a partir de contactos personales con los negociadores especializados en determinados aspectos. Todo ello a partir de la construcción de vínculos de confianza basados en la experiencia y pericia de los observadores, y su capacidad de facilitar consensos y resolver controversias. En la literatura se reconoce que ha habido una “revolución de inclusión” (Raustiala, 1997) de las organizaciones no soberanas en los sistemas de gobernanza ambiental. Sin embargo, en respuesta a esta inclusión, la mayoría de las negociaciones consiguientes —sobre todo después de Copenhague— comenzaron a tener lugar en consultas informales, reuniones extendidas de mesas informales-informales, en las que los observadores no podían participar ni eran informados de forma general³. Así, a aquellos actores que no pertenecen a coaliciones con acceso a negociadores de los países Partes, les resulta más difícil acceder a la información en tiempo real.

En segundo lugar, los observadores organizan eventos paralelos a las negociaciones, oficialmente reconocidos por la secretaría (Hjerpe y Linnér, 2010). Estos representan una oportunidad para resaltar su trabajo de cara a las Partes, para expresar sus posiciones (invitando a los delegados a responder a ellas) y, a veces, para obtener declaraciones públicas de agencias y Estados sobre ciertos enfoques de las políticas climáticas. Los observadores saben que solo se harán escuchar si participan con diligencia antes y durante

² Siguiendo a Davies (2013: 2), el término INGO (ONG internacional) es mucho más reciente que a lo que esta denominación se aplica. Antes de la formación de las Naciones Unidas era común referirse a ellos como *private international organizations*. La nueva etiqueta data de la referencia en el Artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas a la capacidad del Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés) para consultar “con organizaciones no gubernamentales que se ocupan de asuntos de su competencia”. El ECOSOC eligió definir una INGO simplemente como “cualquier organización internacional que no está establecida por acuerdo intergubernamental pero que en la práctica ha excluido a las corporaciones internacionales con fines de lucro, al igual que la gran mayoría de las definiciones de las ONG internacionales”.

³ Además, la proliferación de sesiones informales hace que el proceso de negociación sea más difícil de seguir para algunos de los países, ya que las reuniones de grupos pequeños siguen menos reglas de procedimiento y no se traducen del inglés a otro idioma reconocido por las Naciones Unidas; la circulación de documentos es más informal y rápida, así como las discusiones.

las COP, y movilizándolo con experiencias de acuerdo con las preocupaciones de las Partes solidarias. Si pueden generar confianza y demostrar una buena capacidad para difundir información dentro de las redes y el público, tendrán más posibilidades de obtener el apoyo de los países Partes. Así es como el sector empresarial y las ONG ambientales se afirman como actores clave en las negociaciones.

Por otro lado, a través de las relaciones personales entre los negociadores se ejerce indirectamente una influencia en el texto que se negocia. Si una ONG o un centro de investigación domina un asunto en discusión, intenta mantenerse en comunicación constante con los delegados del país y luego propone un texto legal a los negociadores con quienes comparten ciertas opiniones sobre el asunto a tratar para así intentar influir en los resultados.

La mayor parte de los movimientos sociales tienen como estrategia de acción política la delimitación de un problema, y la identificación de un adversario y de una oportunidad para poder intervenir políticamente. La forma de intervenir varía, y este documento se centra en aquellas intervenciones que toman en cuenta como uno de sus puntos de partida los derechos humanos reconocidos por los sistemas legales de múltiple nivel: las Naciones Unidas, la región latinoamericana y los países. El trabajo de los representantes indígenas se unió al de los colectivos que buscaban una mayor integración entre el régimen de derechos humanos y el derecho internacional ambiental y climático en particular. Dos espacios son los predominantes en la generación de una arquitectura legal para la relación entre derechos humanos y cambio climático, que han sido progresivamente permeables a los movimientos sociales. El primero fue el Consejo de Derechos Humanos y el segundo la CMNUCC. La primera referencia se dio en 2007, se encuentra en el reporte del *Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health* e invita a estudiar el impacto del cambio climático en los derechos humanos, en general, y en los estándares de la salud, en particular. Luego, en 2008, se produjo la primera resolución relativa a la cuestión por iniciativa de Maldivas junto con otros 78 países de diferentes regiones. Esta resolución, la HRC 7/23, es la primera de una larga lista.

Las instituciones de gobernanza global se apoyan cada vez más en la participación de las ONG para obtener experiencia, promoción de normas, y estándares y legitimidad democrática. Por otro lado, los compromisos climáticos nacionales combinados están muy por debajo de los objetivos 1,5/2 °C del Acuerdo de París (Rogelj *et al.*, 2016). Lagunas similares persisten en las áreas de desarrollo sostenible. Tales brechas entre las intervenciones del gobierno, los resultados y los objetivos internacionales han generado diferentes perspectivas en los estudios sobre la contribución de las acciones no estatales (Chan *et al.*, 2019) que trascienden el espacio de influencia en el marco de la generación de reglas y pasan al de la acción climática.

3. ¿Cómo actúan las organizaciones de pueblos indígenas?

Tradicionalmente, la CMNUCC ofrece una interpretación bastante tecnocrática del cambio climático. Frente a esto, los activistas tratan de introducir un enfoque que permita reconocer sus derechos, sirviéndose de información relevante —empírica y normativa— para establecer el vínculo (Wallbott y Schapper, 2017). Es importante recordar que estos colectivos consiguieron finalmente, a partir de una acción estable y prolongada, ofrecer el soporte y la legitimidad que permitió que el Acuerdo de París incorporase el marco legal de las Naciones Unidas sobre derechos humanos. Desde entonces, se ha conseguido un consenso acerca de la importancia de involucrar a actores no estatales en la acción climática y en las esferas de coordinación política. Las formas y la legitimidad de la participación de los pueblos indígenas en procesos políticos —como en las negociaciones multilaterales y en las Naciones Unidas en general—, han sido resultado de sus esfuerzos de implicación (Bellier, 2015, 2018). En este apartado se tratará la forma en que se lleva a cabo la acción de estos pueblos y su forma de cruzar escalas desde lo territorial a lo transnacional.

3.1. *Del territorio a lo transnacional*

Los pueblos indígenas fueron considerados como una “circunscripción” dentro de la CMNUCC por primera vez en 2001 y se les dieron los mismos derechos que a otros “grupos de interés”, como la capacidad de tener reuniones en la sede de la COP (en la forma de un caucus) y presentar declaraciones a las Partes⁴. El Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático (FIPICC) comenzó a trabajar en el año 2000 y, en 2008, se estableció como caucus participando en las reuniones de la CMNUCC. No es coincidencia que las salvaguardas de Cancún fueran presionadas después de la aprobación de la UNDRIP.

La narrativa sobre el impacto que sufren los pueblos indígenas por el cambio climático fue articulándose en el marco de la Convención, sobre todo por parte de los pueblos del Ártico, a partir de los discursos que sus representantes traían a las negociaciones (Watt-Cloutier/Inuit Circumpolar Conference, 2005)⁵. En pueblos inuit de Alaska, habitados desde hace 4.000 años, se enfrentan a la evacuación debido a una reducción del hielo marino. El deshielo del permafrost a lo largo de la línea costera está permitiendo que las mareas de tormenta lleguen a la costa, lo que hace de ellas un espacio vulnerable a la erosión.

Poder actuar transnacionalmente tiene una importancia política real. Así, para compartir los debates celebrados en las Naciones Unidas se tenía que formar una representación internacional. Cabe señalar que, en estos foros, las organizaciones nacionales no son aceptadas porque el interlocutor debe ser un Estado-nación y no una organización internacional.

Los bosques tropicales y la política climática

Desde la Cumbre de Bali de la CMNUCC, en 2007, las políticas e incentivos positivos con el objetivo de reducir las emisiones producto de la deforestación en los países en desarrollo —conjunto de disposiciones políticas al que se hará referencia como REDD+— han sido negociados con mayor agilidad que cualquier otra medida de atenuación del cambio climático. Según la Convención (Decisión 1/CP.13; Plan de Acción de Bali), REDD+ se centra en apoyar tres tipos de actividades: la función de conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono. En 2013, se estableció un “Paquete REDD+” que permite a este esquema volverse operativo a escala global con el aval político de la Convención.

Si bien la presencia de los pueblos indígenas precede a la discusión sobre políticas para controlar la deforestación, a partir de la introducción de este debate se intensificó la participación de las organizaciones indígenas. Victoria Tauli Corpuz —hoy delegada especial de las Naciones Unidas para Asuntos Indígenas y expresidenta del Foro Permanente para Asuntos Indígenas de las Naciones Unidas⁶— explicó por qué se incrementa la participación de estas organizaciones en la política climática:

[...] nos decidimos participar activamente en este proceso porque sentimos que con el rol que los bosques iban a desempeñar en el cambio climático, todo el mundo estaría interesado en ir a nuestras comunidades y serían quienes recibirían beneficios en detrimento de los pueblos indígenas. Y, en segundo lugar, también temíamos que los gobiernos no reconocerían nuestros derechos a

⁴ Las Naciones Unidas reconocen “grandes grupos” que tienen la capacidad de formular discursos en este contexto. El catálogo de las organizaciones indígenas reconocidas por las Naciones Unidas se puede encontrar en: <https://esango.un.org/civilsociety/withOutLogin.do?method=getOrgsByTypesCode&orgTypeCode=12&orgTypName=Indigenous%20Peoples%20Organizations&sessionCheck=false&ngoFlag=>.

⁵ Así, por ejemplo, llegan a espacios multilaterales, comunicando el impacto que tiene la pérdida de sus lugares de vida.

⁶ Presidió el grupo de organizaciones que representaban a los pueblos indígenas cuando se adoptó la Declaración de los derechos de los pueblos indígenas.

nuestros territorios y también al carbón. Y luego estaríamos privados de la posibilidad de manejar y continuar usando nuestros sistemas de protección a nuestros bosques. Esa es la razón por la que queremos asegurarnos de que el acuerdo REDD contenga referencias a la necesidad de proteger nuestros derechos y también a nuestro conocimiento, así como asegurar que los beneficios que provengan de los incentivos que vengan de REDD+ y que seamos partes activas de todas las decisiones que se tomen en torno a las políticas y programas de REDD+.

En efecto, es importante tener en cuenta que, en el ámbito transnacional, la movilización política de los pueblos indígenas ocurrió a la vez que la introducción en los territorios colectivos de nuevos escenarios de “transnacionalización de la naturaleza”, por medio de la incorporación de grandes territorios a mecanismos de conservación de mercado o con el enfoque de servicios ecosistémicos (sumideros de carbono, proyectos de reforestación). Esto viene reconfigurando las relaciones entre lo transnacional y lo local en relación con el cambio climático (Ulloa, 2013).

Debe enfatizarse que lo que se denomina “bosques” en el lenguaje multilateral tiene, para algunas sociedades, un significado diferente del que los Estados y sociedades occidentales le otorgan. Este espacio excede el de un ecosistema en el que predominan los árboles. Para los pueblos indígenas, este espacio-tiempo, está compuesto por una variedad de seres vivos, tiene otras características más significativas. Desde su experiencia, los valores asociados con los bosques tropicales no se limitan a su función ecológica, sino que se refieren principalmente a que son el refugio de las raíces ancestrales de sus pueblos y de lo que los hace humanos (Descola, 2005; Viveiros de Castro, 2010). Por su parte, muchos funcionarios a menudo movilizan un discurso basado en el deseo de “reequilibrio”, o incluso un “renacimiento” ecológico. Así podemos ver, en el curso de una asamblea, diferentes discursos políticos en torno a un espacio-tiempo concebido, vivido y valorado de manera diferente por cada actor. Más allá de los diferentes discursos sobre los bosques —desde diversos registros y luchas sociales— el hecho es que el mandato de la Convención se limita a coordinar actividades que reduzcan las peligrosas consecuencias del cambio climático. Y lo fundamental es demostrar la importancia de los bosques en el ciclo climático.

Los diferentes actores son conscientes de los límites del papel de los bosques en la Convención y del alcance de los discursos que se han movilizad para justificar su inclusión en el debate. En una entrevista, un negociador europeo, biólogo e ingeniero forestal, expresó su frustración por las grandes dificultades en la relación entre las políticas climáticas relacionadas con los bosques y las relacionadas con la conservación de la biodiversidad, aunque se reconociese que los bosques no solo son sumideros de carbono. La Convención responderá a estos límites con ciertas disposiciones que se discutirán más adelante. Según relataba Tauli-Corpuz:

Cuando conocí al abogado del Banco [a cargo del Forest Carbon Partnership Facility, FCPF] en 2007 en una reunión con instituciones financieras multilaterales en Roma, le pregunté si la Política operativa del Banco Mundial sobre los pueblos indígenas se aplicará al FCPF. Dijo que se aplicará solo en la etapa de implementación del proyecto. Dije que no estoy de acuerdo con él porque entiendo que la política se aplica en todas las etapas siempre que el proyecto apoyado por el Banco afecte directamente a los pueblos indígenas. En la Conferencia de las Partes de Bali, tuve una reunión informal con el personal del FCPF, incluido el mismo abogado, y esta vez dijeron que la Política de los Pueblos Indígenas se aplica al FCPF en todas las etapas del proyecto. Por supuesto, todavía tenemos que ver cómo se hace esto en la práctica (Tauli-Corpuz, 2009).

Aunque la mayoría de las delegaciones nacionales están integradas por funcionarios públicos, la Convención permite que otras partes interesadas sean miembros de delegaciones oficiales. En algunos casos, los representantes de los pueblos indígenas forman parte de las delegaciones de sus países, como con frecuencia ha sido el caso de los representantes de Bolivia o Nicaragua, y de manera más constante, de Filipinas, donde durante muchos años líderes indígenas fueron responsables de grupos

de trabajo clave (como el que negoció REDD+). Muy a menudo, los delegados indígenas representan organizaciones internacionales no gubernamentales ya reconocidas por la Convención (véase la lista de organizaciones en el Cuadro 1).

CUADRO 1. La coordinación Panamazónica: El caso de la COICA

Los inicios de Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca del Amazonas se remontan a 1983, cuando la ONG Cultural Survival organiza un diálogo entre varias organizaciones, con el objetivo de formar un grupo de trabajo dedicado al tema indígena dentro de las Naciones Unidas. En marzo de 1984, los líderes de los pueblos amazónicos se reunieron en Perú, cerca de Lima (en las colinas de Huampani), para discutir su participación en el nuevo Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas. Para hacer esto, establecieron un vínculo institucional entre estas organizaciones: la Coordinación de Organizaciones Indígenas en la Cuenca del Amazonas (COICA) (Pieck, 2006). Una federación peruana recientemente formada entonces, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) comenzó a federar organizaciones de pueblos indígenas peruanos. AIDSESP se convirtió en el epicentro de intercambio con organizaciones amazónicas de países vecinos. Desde el punto de vista de sus miembros, la coordinación de acciones a nivel regional se hizo cada vez más imprescindible.

La COICA fue fundada por tres organizaciones de la alta Amazonía: la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) y la AIDSESP, así como por dos organizaciones nacionales de pueblos indígenas (no solo de la Amazonía): la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y la Unión de Naciones Indígenas de Brasil (UNI) (Fontaine, 2006). La COICA luego se expandió, incluyendo al Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE) en 1989, y, entre 1991 y 1994, a la Asociación de Pueblos Amerindios de Guyana (APA), la Organización de los Pueblos Indígenas de Surinam (OIS) y la Federación de Organizaciones Indígenas de la Guayana Francesa (FOAG). Mientras tanto, dos organizaciones estrictamente amazónicas reemplazaron a ONIC y UNI: la Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña (COIAB), en 1989, y la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), en 1995.

El proceso de federación de organizaciones amazónicas en cada país ha experimentado diferentes ritmos. En esta dinámica, Brasil, los países andinos (Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia) y las guyanas tuvieron diferentes procesos de formación de repúblicas y la relación que estas tuvieron con los pueblos indígenas fue muy distinta. A pesar de las diferentes historias coloniales de estos países, la conexión de sus organizaciones hace de la COICA un espacio que favorece el planteamiento de una historia amazónica común y se han distinguido por su esfuerzo en converger. De hecho, construye puentes entre diferentes problemas y explora los posibles vínculos entre las redes de apoyo de cada organización nacional. Por ejemplo, al estar ubicados en el territorio de la República francesa, las redes a las que la FOAG tiene acceso no son equivalentes a las que COIAB (la asociación brasileña) ha construido alrededor de otros asuntos.

3.2. Cambiando el discurso acerca de los pueblos indígenas

Cumbre de la Tierra, Principio 22: Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

Una buena parte del sistema de las Naciones Unidas reconoce a los pueblos indígenas como poblaciones vulnerables a problemas ambientales y admite el papel fundamental que desempeñan en su conservación; no obstante, también se les ha identificado como parte de los motores de la degradación ambiental. Así, se les consideró responsables de un uso irracional de recursos naturales, de prácticas rudimentarias e inadecuadas para su manejo, y de falta de conocimiento. Uno de los cambios más significativos en el marco de la acción climática es que este discurso ha variado profundamente y esto se evidencia en el espacio multilateral de debate.

En la actualidad, los pueblos indígenas son formalmente reconocidos como actores políticos que desempeñan tres papeles: poseedores de conocimiento, parte interesada —ya que viven en las áreas afectadas— y protectores de los bosques debido a su estrecha relación con la naturaleza (Lindroth y Sinevaara-Niskanen, 2013). Estas funciones están unidas a expectativas y requisitos específicos. En el primer rol, los pueblos indígenas están llamados a expandir su comprensión, cultivarse y armonizar sus conocimientos tradicionales con la ciencia occidental. En este contexto, si bien existe la exigencia, también ha surgido la afinidad y las alianzas. En el segundo rol, se insta a los pueblos indígenas a adaptarse y persistir en relación con el entorno cambiante. Y en el tercero, se les exhorta a mantener la relación indígena-naturaleza (Lozano, 2019). Las organizaciones indígenas van más allá de estos papeles, proponiendo soluciones climáticas que les den herramientas legales para asegurar un manejo indígena del territorio. Para ello, como veremos en el siguiente punto, establecen alianzas y construyen la evidencia que respalda su posición, y la legitimidad y urgencia de hacer prevalecer sus derechos.

La formación de evidencia sobre el papel de los pueblos indígenas

Junto con científicos y abogados aliados, los pueblos indígenas han ido construyendo evidencias sólidas de su efectividad como protectores de la biodiversidad del territorio y de la tendencia de los Estados nacionales a ir en contra de derechos reconocidos en convenciones internacionales. Esta estrategia ha sido construida sobre la base de coaliciones amplias. Como ejemplo, una amplia coalición de organizaciones y *think tanks* —incluidas organizaciones de África, América y Asia⁷— respondió al informe del IPCC con los siguientes datos: las tierras de los pueblos indígenas se intersectan con alrededor del 40% de todas las áreas protegidas en el ámbito mundial y con más del 65% de las tierras más remotas y deshabitadas del planeta. Proteger el derecho de las comunidades a las tierras que manejan es esencial para la protección de la biodiversidad, la conservación de los ecosistemas amenazados y la restauración de las tierras degradadas.

Diversas investigaciones y evaluaciones demuestran que los pueblos indígenas y las comunidades locales son tan o más efectivos protegiendo la diversidad que los sistemas de áreas protegidas dirigidos por el Estado. La diversidad cultural y biológica está profundamente integrada, y el mantenimiento de los sistemas de conocimiento tradicionales es esencial para la conservación de la biodiversidad y la gobernanza ambiental efectiva.

3.3. *Haciendo cabildeo por sus derechos en una estrategia multinivel*

Los pueblos indígenas desafiaron el orden normativo que se iba generando sin una referencia específica a sus derechos y a su rol, activando redes de organizaciones indígenas y generando otras nuevas, realizando trabajos de diplomacia con los Estados Partes y reuniéndose con los locales para una discusión global (Lozano, 2018; Delgado, 2016). Estos pueblos han estado participando en el proceso de la CMNUCC como una circunscripción. Han luchado por su reconocimiento como actores efectivos contra la deforestación, promoviendo la idea de que el respeto a sus derechos colectivos es la mejor garantía para la resiliencia forestal. Hoy, las organizaciones ambientales han aprendido de su pasado conflictivo con las comunidades locales que dependen de los bosques y han formado coaliciones con los pueblos indígenas, razón por la cual los pueblos nativos tienen una posición única en el mundo legal internacional (Milun, 2011). Al mismo tiempo, es probable que sus derechos sean violados (Lindroth, 2014: 342).

⁷ Disponible en: <https://ipccresponse.org/signatories>.

CUADRO 2. Los TICCA⁸

Las redes trascienden el espacio de la influencia de las negociaciones para asociar a los pueblos en los territorios a nivel global. Un ejemplo es el Consorcio TICCA. Los TICCA han sido definidos por la UICN como “ecosistemas naturales y/o modificados, que contienen valores de biodiversidad significativos, beneficios ecológicos y valores culturales voluntariamente conservados por pueblos indígenas y comunidades locales, tanto sedentarios como móviles, a través de leyes consuetudinarias y otros medios efectivos”.

Los TICCA son reconocidos por el Convenio de la Diversidad Biológica, que se refiere a ellos como áreas protegidas o conservadas de facto (“otras medidas eficaces de conservación”). En el Congreso Mundial de Parques (Sídney, 2014) se reconoce el papel creciente de los territorios y de las áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales para lograr la conservación de la biodiversidad. Tres características son importantes para identificar los TICCA. Primero, un pueblo o una comunidad posee una estrecha y profunda relación con un sitio (territorio, área, hábitat de una especie); una relación arraigada en la cultura local. Segundo, también la hay en el sentido de identidad y/o en la dependencia para el sustento y el bienestar de la gente. Tercero, el pueblo o la comunidad es el actor principal en la gobernanza del sitio, lo que implica que una institución local tiene la capacidad de facto y/o de jure de desarrollar y hacer cumplir las decisiones para el manejo. Otros interesados pueden colaborar como socios, especialmente cuando la tierra es de propiedad estatal, pero las decisiones y los esfuerzos de gestión son predominantemente locales. Las decisiones y los esfuerzos de gobernanza y gestión del pueblo o de la comunidad dan como resultado la conservación de la naturaleza, las funciones ecológicas y los valores culturales.

Complejidades de la representación de los pueblos indígenas

La representación política es un problema clásico de las ciencias políticas. Hace referencia a la posibilidad de hacer presentes en la toma de decisiones los intereses de los grupos físicamente ausentes a través de representantes (Pitkin, 1967; Rehfeld, 2006; Runciman, 2007). Sigue principios y prácticas democráticas cuando: los representantes son elegidos libremente por los representados, los representantes responden a los representados y los representantes rinden cuentas de sus acciones (Manin, Przeworski y Stokes, 1999). Por el contrario, una representación no seguiría un orden democrático cuando la elección, la capacidad de respuesta y la responsabilidad de los representantes hacia sus representados están ausentes. En este contexto, Pitkin (1967) identifica tres tipos principales de representación: descriptiva, simbólica y sustantiva. La descriptiva ocurre cuando los representantes son elegidos porque se parecen al grupo que representan (Pitkin, 1967; Mansbridge, 1999). La simbólica se da cuando los representantes basan sus reclamos representativos en los lazos afectivos entre representante y representado (Pitkin, 1967). Los representantes simbólicos legitiman su estatus mediante el uso de imágenes, objetos y discursos que inspiran la devoción y la lealtad de los representados (Lombardo y Meier, 2014; Wedeen, 1998). En muchos casos se consideraban representantes simbólicos a autoridades consuetudinarias, ONG y, a veces, a miembros del gobierno (Baker, 2007; Blatter, 2009; Lombardo y Meier, 2014; Pitkin, 1967; Silveira, 2000). En efecto, Brysk (1995) subraya que la representación simbólica es utilizada por la sociedad civil para influir sobre los tomadores de decisiones (ver también Keck y Sikkink, 1999; Miller, 2012). Finalmente, la representación sustantiva se produce cuando los representantes actúan y son responsables ante el representado (Pitkin, 1967); es más profunda y efectiva que la descriptiva y la simbólica por los controles que pone en las acciones de los representantes (Pitkin, 1967). Se considera que la representación sustantiva cumple con los requisitos de la justicia social, por lo que es el mecanismo operativo preferido detrás de la democracia representativa (Fraser, 2007; Grunebaum, 1981; Kateb, 1981; Manin *et al.*, 1999; Mill, 2004; Rehfeld, 2011; Urbinati y Warren, 2008).

⁸ Territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales. Para más información véase: <https://www.iccaconsortium.org/index.php/es/>, y: <https://www.iucn.org/es/content/territorios-de-conservaci%C3%B3n-ind%C3%ADgena-una-nueva-opci%C3%B3n-de-gobernanza-de-las-%C3%A1reas-protegidas>.

El caso de la representación de los pueblos indígenas en la Convención de cambio climático es un tema complejo. La Convención es un proceso “conducido por las Partes firmantes”. Los pueblos indígenas no tienen capacidad de decisión en este marco pero sí de participación: los representantes acuden y siguen los temas tratados. A continuación se presentan los logros que ha conseguido.

4. Logros institucionales de la participación indígena

Se ha realizado un avance de la participación indígena que ha tomado la siguiente progresión: primero se consiguió revertir un estigma que los ubicaba como uno de los principales responsables de la degradación ambiental a partir de un uso equivocado y poco informado de los recursos naturales que afectan al sistema climático global. En la actualidad es raro escuchar este tipo de ideas, y se entiende más bien que la gestión local que realizan es efectiva, y que debería apostarse por apoyarla. Luego, se consiguió una participación activa pero fragmentada: los representantes de los pueblos indígenas podían formar parte de delegaciones oficiales y de observadores, reunirse en caucus, y exponer sus opiniones. Finalmente, a partir del Acuerdo de París, se consigue una referencia explícita a sus derechos y una articulación institucional permanente y conectada a partir de la Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas (LCIPP) adoptada por la Convención.

4.1. Nombrando los derechos indígenas

El lenguaje acerca de los derechos de los pueblos indígenas fue incluido por primera vez en las decisiones de las conferencias de las Partes durante la COP16 en Cancún en 2010, bajo la forma de salvaguardas para REDD+. Se solicitó a los países en desarrollo que definieran:

- Una estrategia o plan de acción nacional.
- Un nivel de referencia de emisiones de los bosques nacionales o nivel de referencia forestal (o, como medida provisional, niveles de referencia subnacionales).
- Un sistema de vigilancia de los bosques nacionales sólido y transparente (posiblemente con una vigilancia y notificación a nivel subnacional como medida interina).
- Un sistema para proporcionar información sobre la manera en que se está respetando y dando respuesta a las salvaguardas.

Las salvaguardas se definían en un apéndice de la decisión de la COP que afirma que, al llevar a cabo las medidas que forman parte de REDD, se deberían promover y apoyar las siguientes garantías que se dirigen específicamente a los pueblos indígenas:

c. El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales pertinentes, las circunstancias y las legislaciones nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

d. La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las medidas mencionadas en los párrafos 3 y 5 infra (Decisión COP16, Apéndice i, párrafo 71).

Durante las entrevistas realizadas con observadores del proceso en las reuniones de la CMNUCC, muchos coincidieron en afirmar que las salvaguardas previstas por la Convención eran considerablemente generales. Ellas establecen metas claras pero muy pocas guías metodológicas para alcanzarlas e informar al respecto. En consecuencia, se establece un gran margen a las agencias nacionales responsables

de formular una estrategia adecuada al contexto nacional (Daviet y Larsen, 2012) y perfilar las disposiciones en la práctica. Se forman, entonces, nuevos espacios de negociación en los ámbitos nacional y subnacional para hacer operativo REDD+, en donde la participación de representantes indígenas y de la sociedad civil se renegocia con pocos criterios regulados por el dispositivo mismo. De esta manera, se genera un nuevo espacio político.

Se ha sostenido que, en el marco de los cambios legales introducidos, el tratamiento justo a las comunidades indígenas pasa por una reforma en el reconocimiento de sus derechos pero, sobre todo, por garantizarles un acceso a los recursos adecuado y justo. El análisis de los cambios en curso debe incluir el de los efectos indirectos de los mecanismos puestos en marcha y proponer alternativas que entiendan el resultado agregado de estos en la redefinición del acceso a los recursos para los diferentes actores presentes o interesados en los bosques tropicales.

¿Cómo conseguir un arreglo institucional que no agrave las desigualdades en el acceso a los recursos? Alden (2009: 46) sostiene que los derechos legales y consuetudinarios dependen, en última instancia, del apoyo de estatutos o reglamentos para asegurar su puesta en práctica. Empezar por reconocer la interacción dinámica entre la autoridad del Estado, las relaciones de poder local y la competencia por los recursos entre grupos (Fitzpatrick, 2005) es clave. Es posible crear las condiciones para que las decisiones del poder público se adopten de forma clara y que los intereses de las comunidades sean comprendidos, representados y protegidos. Así, por ejemplo, si bien las partes firmantes del CMNUCC reconocen que se requieren mecanismos institucionales adicionales para hacer que los enunciados de las salvaguardas sean efectivos (medios de resolución, asesoría legal a comunidades e instituciones de protección), los principios utilitarios de la oferta y la demanda hacen que el respeto de los derechos de las partes interesadas más vulnerables dependa de la presencia de un financiamiento adicional explícito y de condicionalidades propias de una lógica de regulación de mercados. Sin esos medios, las salvaguardas —que incluyen el respeto a los derechos de los pueblos indígenas— corren el riesgo de ser “externalizadas” y finalmente evacuadas.

4.2. El Acuerdo de París y una presencia oficial en el proceso: la LCIPP

Construyendo sus propuestas con base en la experiencia de las negociaciones de las Naciones Unidas sobre la Convención de Diversidad Biológica, los pueblos indígenas comenzaron a demandar un grupo *ad hoc* de trabajo como medio para tener los mismos derechos que los Estados dentro de este foro, lo que se consiguió mucho después. Cabe constatar los resultados de este trabajo en la decisión de la CMNUCC sobre las comunidades locales y los pueblos indígenas (1/CP.21 P.135) y en el informe COP22 sobre un incremento de la participación.

Se logró un punto intermedio entre el modelo de la CDB y lo que la CMNUCC era capaz de ofrecer. La plataforma para las comunidades locales y pueblos indígenas se originó a partir de una decisión tomada en la COP21 en París. La decisión 1/CP.21, párrafo 135, se refiere a lo siguiente:

[La Conferencia de las Partes] Reconociendo la necesidad de fortalecer el conocimiento, las tecnologías, las prácticas y los esfuerzos de las comunidades locales y los pueblos indígenas y abordando el cambio climático y estableciendo una plataforma para el intercambio de experiencias y el intercambio de mejores prácticas sobre mitigación y adaptación de manera holística e integrada.

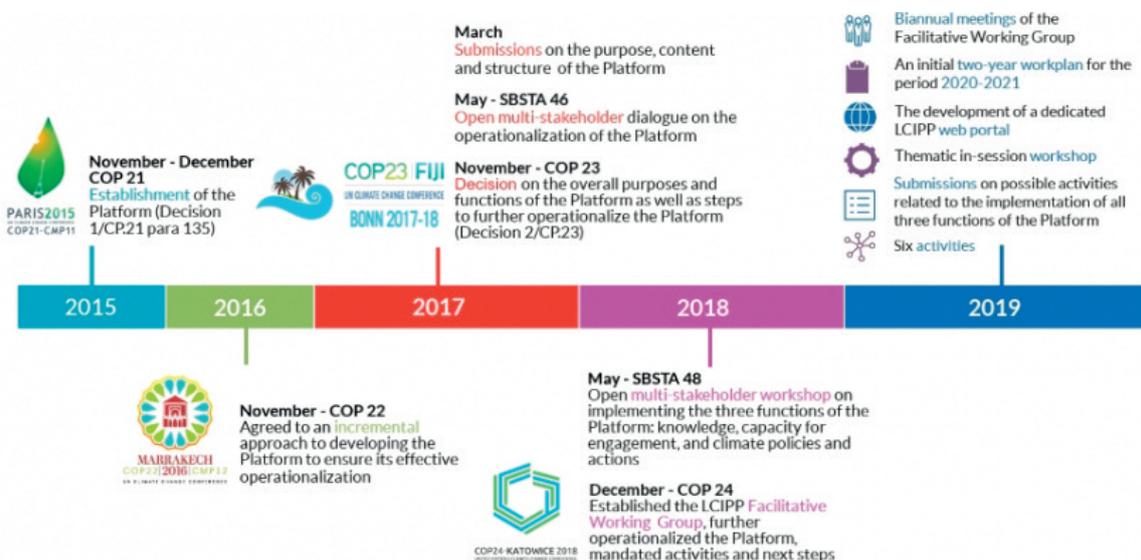
La COP23 tomó la decisión de poner en funcionamiento la LCIPP que fue parte del Acuerdo de París. Este es un paso adelante en el reconocimiento de los sistemas de conocimiento y los esfuerzos de las comunidades locales y los pueblos indígenas en relación con el cambio climático. El logro también es una señal muy necesaria de la importancia de los actores sociales y políticos que no son Partes en el Acuerdo de París.

Este resultado representa un hito en el avance del compromiso de la CMNUCC de respetar y promover los intereses de los pueblos indígenas y las comunidades locales. Además, incluye un propósito definido, una función y pasos iniciales para la estructura a través de un grupo de trabajo facilitador. Entre sus funciones, se espera que la plataforma desarrolle las capacidades de los pueblos y comunidades locales para una mayor participación en el contexto del Acuerdo de París y otros procesos relacionados con el cambio climático. También ayudaría a fortalecer el clima de acción de los pueblos indígenas y comunidades locales (IPLC, por sus siglas en inglés). En otras palabras, era importante crear un espacio para el diálogo en virtud de la Convención con el mismo estatus para los IPLC y las Partes. Esto requirió un pensamiento innovador y el uso de precedentes. En el Acuerdo de París se estipula el reconocimiento de derechos humanos y, en particular, de derechos colectivos de los pueblos indígenas:

Reconociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional (Naciones Unidas, 2015).

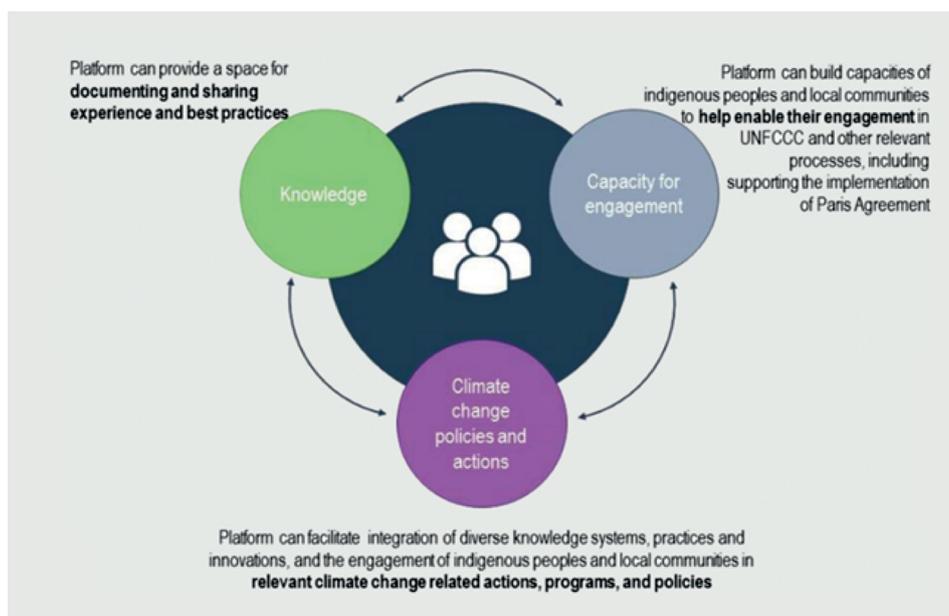
La negociación fue un éxito por varios factores. Como resaltan los negociadores de los países desarrollados, la participación de los representantes de los pueblos indígenas y las comunidades locales durante este proceso fue clara, proactiva y constructiva. Las negociaciones se llevaron a cabo de manera transparente, inclusiva y receptiva a las opiniones de los interesados que no son Partes. Las reuniones estuvieron abiertas a observadores y los negociadores consultaron con frecuencia a representantes de organizaciones de pueblos indígenas. Los cofacilitadores y las secretarías desempeñaron sus funciones excepcionalmente para facilitar las discusiones y gestionar el tiempo de manera efectiva. Y, por último, el pleno compromiso y liderazgo de la presidencia de la COP23 de Fiji junto con el presidente del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, fueron clave para alcanzar este resultado (Barquin-Valle, 2017). Hay oportunidad para probar las contribuciones determinadas en el ámbito nacional (CDN) y el proceso de inventario global, e ir, progresivamente, hacia conexiones verticales y horizontales más fuertes para una gobernanza climática más equitativa e inclusiva.

IMAGEN 1. Línea del tiempo sobre la evolución de la LCIPP de la CMNUCC



Fuente: <https://unfccc.int/topics>. Local Communities and Indigenous Peoples Platform.

IMAGEN 2: Funciones centrales de la LCIPP de la CMNUCC



Fuente: <https://unfccc.int/topics>. Local Communities and Indigenous Peoples Platform.

Características y potencialidades de la plataforma

La puesta en funcionamiento de la LCIPP es una oportunidad para crear vínculos estratégicos entre el proceso de la CMNUCC, el sistema de las Naciones Unidas en general, los objetivos de desarrollo sostenible, y los grupos y pueblos vulnerables. La plataforma puede convertirse en una herramienta de conexión institucional a múltiples escalas (que van de lo local y lo regional subnacional, a lo nacional e internacional). Su decisión de formación en 2018 abre y valida plataformas en el ámbito nacional:

16. Invita a las Partes, las comunidades locales y los pueblos indígenas a que tengan en cuenta la Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas y sus funciones en los planos local, nacional y regional a fin de aumentar la participación y la inclusión de los pueblos indígenas y las comunidades locales con miras a facilitar el intercambio de experiencias, mejores prácticas y enseñanzas extraídas en materia de mitigación y adaptación de un manera holística e integrada (CMNUCC, 2018).

Y abre la posibilidad de trabajar con otros cuerpos internacionales de la convención y fuera de esta:

20. Alienta al Grupo de trabajo facilitador a colaborar con otros órganos dentro y fuera de la Convención, según corresponda, con el objetivo de mejorar la coherencia de las acciones de la Plataforma de comunidades locales y pueblos indígenas en virtud de la Convención (CMNUCC, 2018).

Este tipo de conexiones puede permitir el apoyo financiero de la acción climática de los pueblos indígenas, a partir, por ejemplo, de la relación con el Fondo Verde para el Clima. También puede fortalecer la apuesta por soluciones basadas en los ecosistemas, a partir de una relación más estrecha con la CDB y una colaboración con los sistemas de Áreas Naturales Protegidas. Es asimismo una oportunidad para reforzar áreas en las que la participación de los pueblos indígenas ha sido reducida. En el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ninguno hace referencia específica —como tampoco sus metas o indicadores— a los pueblos indígenas, a pesar de que estos constituyen al menos el 5% de la

población mundial, y representan el 15% de los pobres del mundo (PNUD, 2010; Yap y Watene, 2019). La plataforma puede, pues, ser un espacio para aumentar la ambición de las contribuciones determinadas a nivel nacional y garantizar que los pueblos indígenas participen activamente de ellas. En su plan de trabajo se estipulan en este sentido dos elementos importantes:

g) Incluir en las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) soluciones basadas en los conocimientos tradicionales, incluida la utilización sostenible de los recursos; h) Aumentar la ambición de la CDN mediante la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las políticas y programas nacionales, así como en la elaboración de indicadores para evaluar los efectos de los programas de mitigación del cambio climático en las comunidades indígenas y de directrices, marcos y criterios para incorporar los conocimientos de los pueblos indígenas en la CDN (CMNUCC, 2019).

En suma, se espera que la plataforma inspire y sirva de base para el desarrollo de otras plataformas nacionales y regionales. Para ello, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) propone que algunas de las tareas principales en las que se podrían centrar son: i) apoyo a las comunidades; ii) conferencias mundiales para compartir lecciones aprendidas sobre conocimiento indígena y prácticas adaptativas; iii) revisiones de literatura sobre conocimiento indígena para procesos de evaluación del cambio climático (en relación con, o siguiendo el modelo, del IPCC); iv) talleres de diálogo para intercambios entre poseedores de conocimientos indígenas y científicos; y plataformas para relacionarse con los tomadores de decisiones nacionales y subnacionales, y v) observatorios transdisciplinarios para observaciones conjuntas y coproducción de conocimiento.

Consolidando el acceso político de los pueblos indígenas en la Convención

El “mecanismo de acceso político” se produce cuando los movimientos sociales pueden influir en la agenda política —en favor de la posición de su movimiento—, y obtener cargos políticos o cuando aquellos por los que luchan (o sus “beneficiarios” según Gamson, 1975) obtienen derecho de voto u otros poderes políticos. Otra vía es la capacidad de persuadir a los encargados de formular políticas para que modifiquen su posición e internalicen los objetivos del movimiento (Busby, 2010). Esto crea un nuevo miembro del movimiento de facto con una posición de poder que puede influir directamente en la política.

En el contexto de la plataforma, según el párrafo 8 de la decisión 2/CP.23, los representantes de los pueblos indígenas se seleccionan de acuerdo con los propios procedimientos de los pueblos indígenas. Según el párrafo 6 del Proyecto de decisión -/CP.24, “[...] los representantes de los pueblos indígenas serán nombrados por los pueblos indígenas, a través de sus puntos focales, y el Presidente del OSACT será notificado de estos nombramientos”.

4.3. Los aportes de América Latina y la Panamazonía

América Latina tiene una larga tradición de movilización política en torno a la reivindicación de la equidad más allá de las diferencias étnicas. Sin embargo, el movimiento indígena amazónico surge bastante después de las movilizaciones altoandinas, de Centroamérica y del sur de América. Esta sección se centra en los aportes que trae la experiencia de los pueblos amazónicos actuando de forma multiescalar.

La COICA puede considerarse uno de los casos más exitosos de organización transnacional de pueblos indígenas en América Latina. A diferencia de otros esfuerzos de este tipo, esta organización panamazónica ha operado de manera continua desde 1984. También presenta la particularidad de funcionar como una red de organizaciones nacionales que trabaja en diversos temas que afectan a sus pueblos,

como la educación intercultural, la salud, la seguridad territorial, la relación con las industrias, etc. Al mismo tiempo, la capacidad de cada una de las organizaciones que la constituyen está, por supuesto, lejos de ser homogénea. La COICA se ha centrado en proponer formas de acción climática territorial, articulando las que se pueden llevar a cabo en los territorios indígenas (reconocidos en cada país con una forma legal distinta). Ha realizado una serie de propuestas a la Convención sobre los beneficios no relacionados con el carbono y los enfoques no basados en el mercado⁹, y sobre el contenido de las salvaguardas para REDD+¹⁰. Fuera de la CMNUCC, se ha creado un fondo específico para los pueblos indígenas amazónicos llamado Fondo Indígena Amazonía Viva Para la Humanidad (FIAVH)¹¹.

El activismo de las mujeres indígenas amazónicas

El activismo en el territorio, que las redes globales quieren apoyar y facilitar, no está exento de riesgos. Según el reporte de Global Witness, el año 2017 fue el más mortífero hasta ahora para los activistas ambientales: 207 fueron asesinados por defender tierras comunitarias o recursos naturales. Más de la mitad ocurrieron en solo tres países: Brasil (23%), Colombia (18%) y Filipinas (14%), y la mayor parte fueron causados por asuntos relacionados con agroindustrias, minería, tala ilegal y mafias de caza furtiva. Alrededor del 10% de las víctimas eran mujeres, la mayoría indígenas, número que sigue creciendo cada año.

Las mujeres —en especial las indígenas— son particularmente vulnerables a la violencia relacionada con el medio ambiente: casi la mitad de las activistas fueron asesinadas. En 2016, el mundo condenó ampliamente el asesinato de Berta Cáceres por defender los derechos de su comunidad contra la presión por expropiar tierras comunitarias y forzar la construcción de una represa hidroeléctrica en Honduras. Sin embargo, la violencia rutinaria contra muchas otras defensoras pasa en gran medida desapercibida. Cada año, un número aún mayor de mujeres defensoras del medio ambiente enfrentan amenazas, intimidación, violación, tortura y/o encarcelamiento, como Patricia Gualinga Montalvo, activista indígena kichwa, quien recibe constantes amenazas de muerte por su defensa de los derechos de su comunidad en la selva amazónica.

4.4. ¿Qué aprendemos de este proceso y cuáles son sus perspectivas?

La colaboración de diferentes tipos de actores indígenas —con perfiles de especialistas, líderes de base y líderes a escala transnacional— hacen de este campo un espacio dinámico, de política intensa e innovadora. Al ser tan diversos, alcanzar consensos puede ser costoso, pero la actividad constante y prolongada ha producido acuerdos estables e instituciones de inclusión política para el movimiento. El desafío pasa por mantener el equilibrio entre evitar los efectos perversos de las acciones climáticas, logrando coganancias, y el efecto necesario de las acciones climáticas de acuerdo con el objetivo de la Convención. Financieramente, su inclusión es el tema del Programa de Inversión Forestal (FIP), que se ocupa de la gobernanza en el ámbito nacional y, en mayo de 2015, aprobó un Mecanismo de Donación Dedicado (DGM, por sus siglas en inglés) de 5 millones de dólares.

El momento presente, con las reformas de tenencia forestal en camino en muchas partes del mundo, es propicio para plantearse las siguientes preguntas: ¿las reformas tienen los resultados deseados?

⁹ COICA's submission to UNFCCC on non-carbon benefits and non-market-based approaches. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2014/smsn/ngo/412.pdf> (consultado el 27 de noviembre de 2017).

¹⁰ COICA's submission to UNFCCC on safeguards. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2014/smsn/ngo/469.pdf> (consultado el 27 de noviembre de 2017).

¹¹ Disponible en: <http://earthinnovation.org/wpcontent/uploads/2014/09/10-COICA-Fondo-Indigena.pdf> (consultado el 27 de noviembre de 2017).

¿Cuáles son las barreras y condiciones? Entre 2002 y 2017, las áreas forestales con derechos de propiedad colectiva reconocidos formalmente crecieron en 152 millones de hectáreas, tres veces el tamaño de España. Este es uno de los hallazgos de un análisis de 2018 sobre los datos mundiales de tenencia forestal en 58 países, publicado por la Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI) (Tropenbos International, 2019). Las contradicciones de esta tendencia se encuentran en regiones en las que la organización de base aún no se ajusta a las líneas identitarias que coinciden con el reconocimiento de derechos colectivos. Actualmente, ¿cuáles serían los principales desafíos para que las comunidades formalicen sus derechos sobre la tierra? Para muchos movimientos son dos. El primero es el aumento dramático de la criminalización y los asesinatos de pueblos indígenas, y líderes comunitarios que intentan proteger sus tierras. El segundo es el nivel inadecuado de interés del gobierno y de los donantes en garantizar los derechos colectivos y la falta de inversión en la implementación de las leyes existentes. Más de la mitad de los actos de violencia registrados por Global Witness son perpetrados por personal de la Policía, militares o agentes de seguridad, y se ha vuelto común calificar a muchas defensoras del medio ambiente como “terroristas” por el simple hecho de defender pacíficamente sus territorios. Esta tendencia representa un giro hacia el autoritarismo en el ámbito mundial, y las mujeres —en especial las indígenas— se ven afectadas por estos abusos.

Se está viviendo una crisis importante que podría agravarse. Sin embargo, centrarse en un futuro distópico induce a ignorar las penurias que ya existen para muchas personas en este planeta. Como los gobiernos no ponen en práctica los principios legales, las plataformas institucionalizadas continúan siendo insuficientes; de ahí que las confrontaciones, que no están libres de violencia, siguen siendo la forma de hacer oír los reclamos. Por tanto, es necesario desafiar las formas preconcebidas de pensar sobre la política y e impulsar plataformas que permitan un diálogo real de conocimientos que favorezcan la resiliencia.

5. Conclusiones

Este documento ha presentado y analizado una de las nuevas direcciones que toman los movimientos indígenas de diferentes partes del mundo para asegurar sus derechos colectivos, en el marco de la redefinición de la regulación del uso de bienes comunes. Se ha mostrado que el espacio normativo global se mantiene como un marzo crucial de análisis para entender a los actores que creen en la gestión colectiva de los recursos agotables.

A pesar de los límites del multilateralismo, la CCMUCC ha sido un proceso exitoso en la generación de reglas legítimas a escala global. El Acuerdo de París es un gran ejemplo de ello. La simplificación de estándares para trabajar en políticas climáticas en todos los países (a partir de las contribuciones determinadas a nivel nacional) y la formación de mecanismos financieros multilaterales —como el Fondo Verde para el Clima— hacen más fácil una acción coordinada y transparente. Además, y de manera muy impactante, la Convención ha conseguido la atención de la opinión pública y ocupa un lugar relevante en la política en general. Sin embargo, muchos actores todavía niegan la existencia de la crisis ambiental o la ignoran. La disminución de las democracias liberales afecta a todo el sistema multilateral y de las Naciones Unidas.

En el escenario actual, la implementación de políticas climáticas es un desafío multiescalar y multiactor. El reto es lograr un equilibrio entre evitar efectos perversos de las acciones climáticas, consolidar los beneficios colaterales y garantizar la viabilidad de las medidas climáticas. Las interrelaciones con el derecho internacional de los derechos humanos están demostrando su eficacia para involucrar a actores no estatales y evitar daños. En este contexto, la discusión democrática y reflexiva acerca de las implicaciones del cambio climático, así como la ampliación del acceso a la información científica, es clave. Avanzar en el desarrollo de una ética planetaria basada en la responsabilidad (Jonas, 1984) sigue

siendo una llamada a construir un horizonte cultural compartido, por lo que el flujo de información tiene que ser constante. Por lo tanto, los movimientos no-progresistas que niegan la existencia del fenómeno retrasan el cambio hacia formas de entender la cuestión que deberían ponerse sobre la mesa. Sin embargo, las generaciones más jóvenes tienen claro que el cambio climático es un problema real y urgente que afecta a su presente y a su futuro. La encuesta Global Shapers de 2017¹² indicó que para el 48,8 % de los *millennials* del mundo —población entre los 18 y los 35 años— el problema global más serio es el cambio climático y la degradación ambiental. Esta conciencia se debe en gran parte a la acción de los movimientos y de los actores no estatales que se han mostrado activos en el proceso de difusión de información y debate.

La participación indígena es multiescalar y logra cambios en el discurso de las organizaciones a partir de estrategias de alianza. Las coaliciones entre organizaciones de pueblos indígenas tienen una conciencia planetaria y muestran una vocación por coordinar acciones contextualizadas pero conjuntas. Los bienes comunes mundiales se ven desafiados por la soberanía nacional y la presión constante de la privatización, por lo que pueden agotarse definitivamente. No obstante, las formas sólidas de trabajo en red de los actores no estatales —como los pueblos indígenas— en niveles políticos de toma de decisiones e implementación, son cada vez más una fuente de influencia y poder de acción.

Referencias bibliográficas

- ADAMS, W. M. (2001): *Green Development: Environment and Sustainability in the Third World*, Londres, Routledge.
- ALDEN, L. (2009): “It’s more than about going home... Tackling land tenure in the emergency to development transition in post-conflict states”, en S. PANTULIANO (ed.): *Uncharted Territory, Land, Conflict and Humanitarian Action*, Londres, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute.
- AUER, M. R. (2000): “Who participates in global environmental governance? Partial answers from international relations theory”, *Policy Sciences*, 33, p. 155.
- BAKER, S. (2007): “Sustainable Development as Symbolic Commitment: Declaratory Politics and the Seductive Appeal of Ecological Modernisation in the European Union”, *Environmental Politics*, 16(2), pp. 297-317.
- BARQUIN-VALLE, L. (2017): “A Step Forward at COP 23: The Local Communities and Indigenous Peoples Platform”. Disponible en: <https://www.dgmglobal.org/blog/2017/11/16/step-forward-cop23-lcip> (consultado el 23 de noviembre de 2019).
- BELLIER, I. (2018): “Les droits des peuples autochtones: Entre reconnaissance internationale, visibilité nouvelle et violations ordinaires”, *L’Homme et la société*, 206, pp. 137-174.
- BELLIER, I. y GONZÁLES, V. (2015): “Peuples autochtones. La fabrique onusienne d’une identité symbolique”, *Mots* 108, pp. 131-150.
- BIERMANN, F.; PATTEBERG, P.; VAN ASSELT, H. y ZELLI, F. (2009): “The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis”, *Global environmental politics*, 9(4), pp. 14-40.
- BLATTER, J. (2009): “Performing Symbolic Politics and International Environmental Regulation: Tracing and Theorizing a Causal Mechanism beyond Regime Theory”, *Global Environmental Politics*, 9 (4), pp. 81-110.
- BOLIN, B. et al. (1986): *The Greenhouse Effect, Climate Change and Ecosystems*, Chichester, John Wiley and Sons.
- BRYSK, A. (1995): “‘Hearts and Minds’: Bringing Symbolic Politics Back”, *Polity*, 27(4), pp. 559-585.
- BUSBY, J. (2010): *Moral Movements and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CHAN, S.; BORAN, I.; VAN ASSELT, H.; IACOBUTA, G.; NILES, N.; RIETIG, K. y EICHORN, F. (2019): “Promises and risks of nonstate action in climate and sustainability governance”, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 10(3).

¹² Disponible en: <http://shaperssurvey2017.org/>.

- CHRISTIANSON, G. E. (1999): *Greenhouse: The 200-Year Story of Global Warming*, Londres, Constable.
- CLIMATE ACTION NETWORK (2009): “Outrage over Lockout”, *ECO*, CXXII(11).
- CMNUCC (2018): “Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas: Proyecto de conclusiones propuesto por la Presidencia. Recomendación del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico”. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/l18s.pdf> (consultado el 18 de noviembre de 2019).
- (2019): “Primera reunión del Grupo de Trabajo de Facilitación de la Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas”. Disponible en: <https://undocs.org/es/FCCC/SBSTA/2019/4> (consultado el 18 de noviembre de 2019).
- CRUTZEN, P. (2002): “Geology of mankind”, *Nature*, 415, 23.
- DAVENPORT, D. (2008): “The International Dimension of Climate Policy”, en H. COMPSTON e I. BAILEY (eds.): *Turning Down the Heat: The Politics of Climate Policy in Affluent Democracies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 48-62.
- DAVIET, F. y LARSEN, G. (2012): *Safeguarding Forests and People: A Framework for Designing a National System to Implement REDD+ Safeguards*, Washington D.C., World Resources Institute.
- DELGADO, D. (2014): “¿Cómo se afectan los derechos de los pueblos indígenas con las reformas para facilitar la integración económica y la conservación de la Amazonia?”, en ULLOA *et al.* (eds.): *Desigualdades socioambientales en América Latina*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- (2016): “Les politiques climatiques et la Panamazonie: l’action des peuples amazoniens et l’économie politique des changements environnementaux”, Tesis Doctoral, École des hautes études en sciences sociales (EHES).
- DESCOLA, P. (2005): *Beyond nature and culture*, Chicago, University of Chicago Press.
- DESSLER, A. E. y PARSON, E. (2010): *The Science and Politics of Global Climate Change: A Guide to the Debate*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FALKNER, R.; VOGLER, J. y STEPHAN, H. (2011): “International Climate Policy after Copenhagen: Toward a ‘Building Blocks’ Approach”, en D. HELD, A. HERVEY y M. THEROS (eds.): *The Governance of Climate Change: Science, Economics, Politics & Ethics*, Cambridge, Polity Press.
- FISHER, D. R. (2010): “COP-15 in Copenhagen: How the Merging of Movements Left Civil Society Out in the Cold”, *Global Environmental Politics*, 10(2), pp. 11-17.
- FITZPATRICK, D. (2005): “‘Best Practice’ Options for the Legal Recognition of Customary Tenure”, *Development and Change* 36(3), pp. 449-475.
- FONTAINE, G. (2006): “La globalización de la Amazonía: una perspectiva andina”, *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, nº 25, pp. 25-36.
- FRASER, N. (2007): “Identity, Exclusion, and Critique: A Response to Four Critics”, *European Journal of Political Theory* (julio). Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1474885107077319>.
- GAMSON, W. A. (1975): *The Strategy of Social Protest*, Homewood, Dorsey Press.
- GRUNEBaum, J. (1981): “What Ought the Representative Represent?”, en N. BOWIE (ed.): *Ethical Issues and Government*, Temple, University Press, pp. 54-67.
- HARDIN, G. (1968): “The Tragedy of Commons”, *Science*, v. 162 (1968), pp. 1243-1248.
- HENRY, L. y SUNDSTROM, L. (2007): “Russia and the Kyoto Protocol: Seeking an Alignment of Interests and Image”, *Global Environmental Politics*, 7(4), pp. 47-69.
- HJERPE, M. y LINNÉR, B. (2010): “Functions of COP side-events in climate-change governance”, *Climate Policy*, 14, pp. 167-180.
- IPCC (2019): “Calentamiento global de 1,5 °C”. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/SR15_Summary_Volume_spanish.pdf (consultado el 18 de noviembre de 2019).
- ISHII, N. (2018): “Safeguarding Our Global Commons”, en DESAI, R. M. *et al.* (eds.): *From Summits to Solutions: Innovations in Implementing the Sustainable Development Goals*, Washington D.C., Brookings Institution Press, pp. 318-333.

- JONAS, H. (1984): “The Imperative of Responsibility”, en: *Search of an Ethics for the Technological Age*, Chicago, The University of Chicago Press.
- KATEB, G. (1981): “The Moral Distinctiveness of Representative Democracy”, *Ethics*, 91(3), pp. 357-374.
- KECK, M. E. y SIKKINK, K. (1999): “Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics”, *International Social Science Journal*, 51(159), pp. 89-101.
- LINDROTH, M. (2014): “Indigenous Rights as Tactics of Neoliberal Governance”, *Social & Legal Studies*, 23(3), pp. 341-360.
- LINDROTH, M. y SINEVAARA-NISKANEN, H. (2013): “At the Crossroads of Autonomy and Essentialism: Indigenous Peoples in International Environmental Politics”, *International Political Sociology*, 7, pp. 279-287.
- LOMBARDO, E. y MEIER, P. (2014): *The Symbolic Representation of Gender: A Discursive Approach*, Hampstead, Ashgate Publishing.
- LOZANO, L. (2018): “Peru’s Participation in REDD+: Perceptions of and Impacts on Indigenous Communities”, *Background Paper*, Center for Global Development (septiembre). Disponible en: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/peru-participation-redd-perception-impacts-indigenous-communities.pdf>.
- (2019): “Indigenous peoples’ involvement in the REDD+ global debate: case study from the Amazon basin”, en G. CORRADI, K. DE FEYTER, E. DESMET y K. VANHEES (eds.): *Critical Indigenous Rights Studies*, Londres, Routledge.
- MANIN, B.; PRZEWORSKI, A. y STOKES, S. (1999): “Introduction”, en B. MANIN, A. PRZEWORSKI y S. STOKES (eds.): *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-26.
- MANSBRIDGE, J. (1999): “Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes’”, *The Journal of Politics*, 61(3), pp. 628-657.
- MILL, J. (2004): *Considerations on Representative Government*, Penn State, State College.
- MILLER, H. T. (2012): *Governing Narratives: Symbolic Politics and Policy Change*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- MILUN, K. (2011): *The Political Uncommons: The Cross-Cultural Logic of the Global Commons*, Londres, Routledge.
- NACIONES UNIDAS (2015): “Acuerdo de París. COP21-Convención Marco sobre el Cambio Climático”, Nueva York.
- NEWELL, P. (2000): *Climate for Change: Non-state Actors and the Global Politics of Climate for Change: Non-state Actors and the Global Politics of the Greenhouse*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NULMAN, E. (2015): *Climate Change and Social Movements: Civil Society and the Development of National Climate Change Policy*, Londres, Palgrave Macmillan.
- OSTROM, E. (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (2002): “The evolution of norms within institutions: comments on Paul R. Ehrlich and Anne H. Ehrlich’s”, *Environment and Development Economics*, Cambridge University Press, vol. 7(1), pp. 171-190.
- OSTROM, E.; BURGER, J.; FIELD, C. B.; NORGAARD, R. B. y POLICANSKY, D. (1999): “Revisiting the commons: local lessons, global challenges”, *Science*, 284(5412), pp. 278-282.
- PNUD (2010): “Millennium Development Goals and Indigenous Peoples”. Disponible en: https://www.undp.org/content/dam/rbap/docs/Research%20&%20Publications/democratic_governance/APRC-2010-MDG-Indigenous-Peoples.pdf (consultado el 26 de noviembre del 2019).
- PIECK, S. (2006): “Opportunities for transnational indigenous eco-politics: The changing landscape in the new millennium”, *Global Networks* 6(3), pp. 309-329.
- PITKIN, H. F. (1967): *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
- RAHMAN, A. y RONCEREL, A. (1994): “A View from the Ground Up”, en I. M. MINTZER y J. AMBER LEONARD (eds.): *Negotiating Climate Change. The Inside Story of the Rio Convention*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 239-273.
- RAUSTIALA, K. (1997): “States, NGOs, and International Environmental Institutions”, *International Studies Quarterly*, pp. 719-740.

- REHFELD, A. (2006): "Towards a General Theory of Political Representation", *The Journal of Politics*, 68(1), pp. 1-21.
- (2011): "The Concepts of Representation", *American Political Science Review*, 105(3), pp. 631-641.
- ROCKSTRÖM, J. *et al.* (2009): "Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity", *Ecology and Society*.
- ROGEL, J. *et al.* (2016): "Paris Agreement climate proposals need a boost to keep warming well below 2°C", *Nature* 534, pp. 631-639.
- RUNCIMAN, D. (2007): "The Paradox of Political Representation", *The Journal of Political Philosophy*, 15(1), pp. 93-114.
- SILVEIRA, S. J. (2000): "The American Environmental Movement: Surviving Through Diversity", *BC Environmental Affairs Law Review*, 28(2), 497-532.
- SOROOS, M. S. (2002): "Negotiating Our Climate", en L. S. SPRAY y K. L. MCGLOTHLIN (eds.): *Global Climate Change*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.
- STEFFEN, W. *et al.* (2015): "Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet", *Science*, 34.
- TAULI-CORPUZ, V. (2009): "Even at a conceptual stage indigenous peoples should be involved", Entrevista con Victoria Tauli-Corpuz. Disponible en: <https://redd-monitor.org/2009/01/13/even-at-a-conceptual-stage-indigenous-peoples-should-be-involved-interview-with-victoria-tauli-corpuz/> (consultado el 18 de noviembre del 2019).
- TIPTON, J. E. (2008): "Why Did Russia Ratify the Kyoto Protocol? Why the Wait? An Analysis of the Environmental, Economic and Political Debates", *Slovo*, 20(2), pp. 67-96.
- TROPENBOS INTERNATIONAL (2019): "The second wave of decolonization - A conversation with Andy White". Disponible en: <https://communityrights.tropenbos.org/news/%E2%80%9Cthe+second+wave+of+decolonization%E2%80%9D+-+a+conversation+with+andy+white>.
- ULLOA, A. (2013): "Controlando la naturaleza: ambientalismo transnacional y negociaciones locales en torno al cambio climático en territorios indígenas en Colombia", *Iberoamericana*, 13(49).
- URBINATI, N. y WARREN, M. E. (2008): "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory", *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 387-412.
- VAN ASSELT, H. y ZELLI, F. (2014): "Connect the dots: managing the fragmentation of global climate governance", *Environmental Economics and Policy Studies*, 16(2), pp. 137-155.
- VIVEIROS DE CASTRO, E. (2010): *Metafísicas caníbales. Líneas de antropología postestructural*, Madrid, Katz Editores.
- WALLBOTT, L. y SCHAPPER, A. (2017): "Negotiating By Own Standards? The Use and Validity of Human Rights Norms in UN Climate Negotiations", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 17(2), pp. 209-228.
- WATT-CLOUTIER, S./INUIT CIRCUMPOLAR CONFERENCE (2005): "Petition to the Commission seeking relief from human rights violations resulting from global warming caused by acts and omissions of the United States", Inter-American Commission on Human Rights
- WEART, S. (2011): "The Oxford Handbook of Climate Change and Society", en J. S. Dryzek, R. B. NORGAARD, y D. SCHLOSBERG (eds.): *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*, Oxford, Oxford University Press, pp. 67-81.
- WEDEEN, L. (1998): "Acting 'as If': Symbolic Politics and Social Control in Syria", *Comparative Studies in Society and History*, 40(3), pp. 503-523.
- YAP, M. y WATENE, K. (2019): "The Sustainable Development Goals (SDGs) and Indigenous Peoples: Another Missed Opportunity?", *Journal of Human Development and Capabilities*.
- ZILLMAN, J. W. (2009): "A History of Climate Activities", *WMO Bulletin*, 58(3), pp. 141-150.

Acrónimos

AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
AOSIS	Alianza de Pequeños Estados Insulares
APA	Asociación de Pueblos Amerindios de Guyana
CAN	Red de Acción Climática
CDN	Contribuciones determinadas a nivel nacional
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
COIAB	Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña
COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
CONIVE	Consejo Nacional Indio de Venezuela
COP	Conferencia de las Partes
CPFC	Comité de París sobre el Fomento de la Capacidad
DGM	Mecanismo de Donación Dedicado
FIAVH	Fondo Indígena Amazonía Viva Para la Humanidad
FIP	Programa de Inversión Forestal
FIPICC	Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático
FOAG	Federación de Organizaciones Indígenas de la Guayana Francesa
GTE	Grupos de Trabajo Especial
INC	Comité Intergubernamental de Negociación
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIC	Organización Internacional del Comercio
OIS	Organización de los Pueblos Indígenas de Surinam
OMM	Organización Meteorológica Mundial
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
OPIAC	Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana
OSACT	Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico
LCIPP	Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas
REDD	Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación de los bosques
RRI	Iniciativa para los Derechos y Recursos
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNDRIP	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNI	Unión de Naciones Indígenas
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza



Fundación Carolina, diciembre 2019

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT22>

Cómo citar:

Delgado Pugley, D. (2019): “La participación de los pueblos indígenas en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. De actores ‘tradicionales’ a actores frente al Antropoceno”, *Documentos de Trabajo* nº 22 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

