



Fotografía: © ICCO

Publicado por:
Programa EUROCLIMA+

Esta publicación ha sido desarrollada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es exclusiva responsabilidad de sus autores y no refleja necesariamente el punto de vista de la Unión Europea.

Autora:
María Fernanda Contreras del Valle

Contribuciones:
Verónica González González, Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas, CMNUCC

Valeria Biffi Isla, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Simone Köppel, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Contacto:
Pilar.RomanGalan@giz.de

Diseño:
Paula Cruz, Producciones La Pecera

Créditos imágenes:
Fuente indicada en cada fotografía

Noviembre, 2022

SÍNTESIS POLÍTICA

Políticas climáticas justas y efectivas: involucramiento de los pueblos indígenas



Fotografía: Simone Köppl

El Pacto de Glasgow, documento marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 2021 (COP26), reconoce el importante rol de las Comunidades Locales y Pueblos Indígenas (CLPI) y la sociedad civil en el abordaje del cambio climático, y enfatiza la urgente necesidad de la acción cooperativa y en múltiples niveles (CMNUCC, 2021). Asimismo, reconoce su contribución al logro de los objetivos de la CMNUCC y el Acuerdo de París, e insta a las Partes a un involucramiento activo de las CLPI en el diseño e implementación de la acción climática.

En este sentido, la participación de los pueblos indígenas en la acción climática es ampliamente reconocida como un elemento crucial para formular políticas incluyentes y efectivas. Ello no sólo se debe a que los pueblos indígenas reciben impactos relativamente mayores, resultantes de los efectos del cambio climático y la pérdida de biodiversidad¹, sino que, también poseen conocimientos cruciales para la mitigación y adaptación ante el cambio climático, así como del uso sostenible de los ecosistemas y sus servicios².

Derivado de ello, se han desarrollado iniciativas, como las que se muestra en el siguiente recuadro, que buscan, por un lado, promover su participación como parte de los procesos de formulación de políticas públicas en el ámbito climático y, por otro lado, rescatar y revalorizar sus conocimientos y prácticas tradicionales para un abordaje más efectivo y que refuerce su resiliencia.

1 Una de las razones se debe a su alta dependencia de ecosistemas particularmente expuestos a los efectos del cambio climático. La Organización Internacional del Trabajo de las Naciones Unidas (2017), menciona que los pueblos indígenas se encuentran entre los grupos con una mayor participación en actividades primarias tales como la silvicultura, agricultura y ganadería, que dependen directamente de los servicios ecosistémicos. Por ejemplo, tan sólo entre 60 y 70 millones de personas indígenas (de 476 millones de personas indígenas en el mundo), dependen directamente del bosque para su supervivencia (OIT 2017; COAG, 2022). Ello supone una amenaza no sólo para los recursos naturales y medios de vida de los pueblos indígenas, sino también para su identidad (AGNU, 2017). Asimismo, los pueblos indígenas tienen una incidencia mayor en situación de pobreza, el estrato más vulnerable a los impactos del cambio climático debido a la falta de capacidad y recursos para enfrentar los eventos extremos resultantes (OIT, 2017; OCDE, 2015). 20% del total de personas en situación de pobreza extrema pertenecen a pueblos indígenas, y éstos tienen un promedio de esperanza de vida 20 años menor que personas no indígenas (Banco Mundial, 2022). Finalmente, los pueblos indígenas también enfrentan exclusión de la toma de decisiones y el apoyo institucional, lo que limita su acceso a las soluciones y acciones para mitigarse y adaptarse al cambio climático (OIT, 2017).

2 De acuerdo con Garnett et al. (2018), la mayor parte de los territorios gestionados o que son propiedad de los pueblos indígenas cuentan con usos de la tierra menos intensivos que los territorios que tienen otras categorías de propiedad. Asimismo, una proporción mayor de estos territorios se clasifican como “naturales” (67%), en comparación de aquellas con otras categorías de propiedad (44%). Ello significa que la protección de estos territorios depende de la gobernanza, instituciones y acciones de los pueblos indígenas, los cuales se han podido dar forma a modelos de gestión sostenibles. Sin embargo, los autores y autoras señalan que esto no quiere decir que todos los pueblos indígenas tienen el deseo de conservar sus territorios.

Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas (PCLPI) de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC)

La PCLPI se estableció en 2015 como resultado del reconocimiento del Acuerdo de París de la necesidad de “reforzar los conocimientos, las tecnologías, las prácticas y los esfuerzos de las CLPI para hacer frente al cambio climático” (CMNUCC, 2015). Las principales funciones de la plataforma consisten en:

- Promover el intercambio de experiencias y las buenas prácticas para abordar el cambio climático desde una perspectiva holística;
- Fomentar las capacidades de los gobiernos y de las CLPI, para colaborar en la acción climática; e
- Incluir los sistemas de conocimientos, prácticas e innovaciones de las CLPI en medidas, programas y políticas, así como facilitar que las CLPI puedan emprender acciones climáticas más fuertes y ambiciosas.

El Grupo de Trabajo de Facilitación de la PLCPi promueve y da seguimiento al desempeño de las actividades asociadas a las funciones de la Plataforma y su plan de trabajo. Para conocer más sobre la iniciativa y explorar oportunidades de colaboración, dirigirse a: <https://lcipp.unfccc.int/homepage>.

A pesar de que dichas iniciativas han sido fundamentales, de sus experiencias se reconoce que persisten dos retos para la inclusión de los pueblos indígenas en la acción climática:

- La participación de los pueblos indígenas se ha mantenido, comúnmente, como la de un sector vulnerable y aún es necesario reconocer su importancia como poseedores de conocimientos y perspectivas para las soluciones en el ámbito climático. A pesar de que diversos proyectos han buscado rescatar y revalorizar los conocimientos y prácticas de los pueblos indígenas, es importante materializar dicha revalorización, a través del fortalecimiento de su inclusión en la formulación de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.
- Asimismo, dicha participación se ha mantenido, en la mayoría de los casos, en términos de procesos de consentimiento previo, libre e informado en una escala local. En este sentido, aún se requieren esfuerzos tanto para un mayor involucramiento de los pueblos indígenas en la formulación y consentimiento de políticas a escalas más amplias, como de mecanismos que refuercen el alineamiento de los esfuerzos locales con la CMNUCC y el Acuerdo de París.

En el presente documento, se comparten los principales aprendizajes e implicaciones de política resultantes de la implementación de proyectos desarrollados en el marco del programa EUROCLIMA+ en los sectores de “Bosques, Biodiversidad y Ecosistemas” (BBE), “Producción Resiliente de Alimentos” (PRA), así como en la línea de acción del programa correspondiente a “Género y grupos vulnerables”, para abordar dichos desafíos.



Implicaciones de política pública

Los proyectos e iniciativas implementadas en el marco del programa EUROCLIMA+ cuentan con aprendizajes sobre el abordaje a los desafíos previamente mencionados. Éstos se traducen en implicaciones a los procesos de formulación de las políticas públicas climáticas, así como de su consulta, en aras de reforzar las contribuciones nacionales a los objetivos climáticos mundiales.

Participación efectiva de la población indígena en la aprobación de políticas climáticas nacionales: consulta previa del Reglamento de la Ley sobre Cambio Climático en Perú.

A través de la línea de acción de “género y grupos vulnerables”, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), una de las agencias implementadoras del programa EUROCLIMA+, bajo el liderazgo del Ministerio del Ambiente de Perú, en coordinación con el Ministerio de Cultura de ese país y siete organizaciones nacionales representativas de los pueblos indígenas, apoyaron el proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley sobre Cambio Climático (RLMCC) en Perú. Asimismo, se apoyó en el diseño e implementación de la Plataforma de Pueblos Indígenas que enfrentan el Cambio Climático (PPICC), espacio para “valorar, reconocer y difundir los saberes y prácticas indígenas que contribuyen a la gestión integral del cambio climático en el país”, y el cual cuenta con el reconocimiento formal del Estado Peruano.

El proceso de consulta previa se llevó a cabo entre 2018 y 2019, y permitió, a través de un espacio de diálogo, la definición de las aportaciones de los pueblos indígenas a incluirse en el Reglamento de la Ley sobre Cambio Climático de Perú. El proceso implicó la opinión vinculante de las organizaciones de los pueblos indígenas a este instrumento de política, de tal forma que éste se conforma de propuestas por parte del Ministerio del Ambiente y de las organizaciones nacionales de los pueblos indígenas de Perú.

Aprendizajes y sus implicaciones para la política pública:

- Reglamentar del proceso participativo con enfoque intercultural y de género, con un carácter flexible, en la normativa nacional. Este debe contemplar la planeación de espacios de diálogo y negociación. En este caso, la instancia que reglamentó el proceso participativo en la norma peruana se titula “Dialoguemos”.
- Antes de realizar la consulta previa, identificar los objetivos en común de las autoridades gubernamentales con los pueblos indígenas, y asignar los tiempos y espacios para construir una relación de confianza mutua. Esto también permitirá incluir la perspectiva de los pueblos indígenas en la definición de las problemáticas y la formulación de las soluciones.
- Actualizar y desarrollar capacidades sobre cambio climático para los pueblos indígenas, de tal forma que puedan fortalecer su inclusión en los procesos de políticas climáticas.
- Contar con intérpretes de lenguas indígenas y originarias en todos los espacios de diálogo, y asegurarse de que la difusión sobre el proceso se lleve a cabo en éstas, para informar a los pueblos indígenas y a la población en general.
- Brindar acompañamiento técnico experto a los Ministerios de Ambiente y de Cultura de Perú, así como a las organizaciones indígenas, a través de la facilitación de los subprocesos que forman parte del proceso de la consulta. En este caso, el acompañamiento técnico se llevó a cabo por parte de FIIAPP y del programa EUROCLIMA+, quien asumió el rol facilitador para todos los actores participantes, y para asegurarse de que el proceso tuviese un enfoque intercultural y lograra sus objetivos.
- Concretizar la institucionalidad del proceso participativo en un espacio de diálogo para procesos futuros, en este caso, la PPICC.

Soluciones tecnológicas ancestrales Quechuas y Aymaras para la producción resiliente de alimentos: proyecto “Promoviendo la herencia de nuestros ancestros en la producción resiliente, comercialización y consumo de cañahua y tarwi en Bolivia y Perú”

El proyecto fue implementado por Swisscontact y la Fundación para la Promoción e Investigación de Productos Andinos (PROINPA) entre 2019 y 2021. Su objetivo principal consistió en aumentar la resiliencia de los sistemas de producción del altiplano boliviano y peruano, a través de una mejora en la producción, comercialización y consumo de la cañahua y el tarwi. Como parte de las actividades para la consecución de su objetivo, el proyecto promovió la revalorización e intercambio de saberes ancestrales Quechuas y Aymaras para hacer frente a fenómenos adversos. Para ello, primero se llevaron a cabo talleres participativos con los pueblos indígenas para la identificación de vulnerabilidades. Posteriormente, participativamente se identificaron saberes ancestrales para la construcción de soluciones y, con el apoyo de los técnicos del proyecto, se adaptaron y complementaron para su implementación efectiva. Las soluciones se replican a través de la capacitación por parte de líderes comunales a las familias productoras. Éstas han logrado la réplica en otros municipios, tanto en Bolivia como en Perú, y han apoyado a posicionar los cultivos de cañahua y tarwi en los programas operativos anuales municipales y regionales de ambos países.

Aprendizajes y sus implicaciones para la política pública:

- Señalar en las normativas y reglamentaciones de participación el respeto a los procesos internos de los pueblos indígenas y su gobernanza interna. En el caso del proyecto, los implementadores consultaron con las autoridades de cada municipio sobre quiénes participarían en el proceso. A su vez, éstos consultaron con sus comunidades y tomaron la decisión final.
- Planear espacios para el desarrollo de capacidades e intercambio de experiencias ya que, la valorización de los saberes ancestrales es un proceso en sí mismo. En el caso del proyecto, se organizaron múltiples talleres locales, nacionales y binacionales para el desarrollo de capacidades sobre el cambio climático, identificación participativa de vulnerabilidades climáticas y de los saberes ancestrales en los aspectos de preparación del terreno, siembra, cosecha, almacenamiento y usos de la cañahua y el tarwi.
- Brindar asesoría técnica experta, ya que esta es crucial para la facilitación de los procesos de identificación de vulnerabilidades y valorización de saberes ancestrales, así como para el desarrollo de capacidades. En el caso del proyecto, Swisscontact y PROINPA asumieron la asesoría técnica experta que permitió el proceso de valorización de los saberes ancestrales, y visibilizarlos para su difusión, réplica y escalamiento.

Fuente: EUROCLIMA+ (2021b)



Acción Basada en Conocimiento Indígena³ (ABCI) y su escalamiento a nivel nacional: proyecto “Siembra y cosecha de agua, canon de servicios hídricos y reconocimiento del pago de servicios ambientales en la cooperación Sur-Sur”, implementado en Costa Rica y Perú

El proyecto fue implementado por la Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral (AIDER, Perú) y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO, Costa Rica) entre 2019 y 2021. Éste se enfocó en la construcción de lagunas que funcionan como reguladores del abastecimiento de agua, restauran el paisaje y alimentan vertientes de agua para zonas más bajas. El conocimiento sobre estos reservorios, llamados Q'ochas (lagunas, en quechua) fue rescatado por mujeres indígenas peruanas, las ingenieras Machaca, fundadoras de la Asociación Bartolomé Aripaylla, en Perú, y complementado por sus conocimientos de ingeniería. Esta tecnología proporciona una solución a los problemas de regulación hídrica, resultantes del cambio climático. El conocimiento fue transmitido a través de capacitaciones y acompañamiento a 1200 campesinas y campesinos en la provincia de Guanacaste, Costa Rica. En Costa Rica, se logró el escalamiento y réplica de la iniciativa, de tal forma que el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), ha invertido \$125 mil USD para la construcción de 28 reservorios adicionales.

Aprendizajes y sus implicaciones para la política pública:

- Involucrar directamente a los pueblos indígenas en el diseño, implementación y monitoreo de las medidas. En este caso, las ingenieras Machaca se involucraron tanto en el diseño de los reservorios para su implementación en la provincia de Guanacaste, así como en la transmisión de la ABCI. Ésta se llevó a cabo a través de un acompañamiento, “asesorar haciendo” en el cual, tanto las ingenieras, como las campesinas y los campesinos beneficiados, se involucraron directamente en la implementación de la tecnología. El monitoreo de la ABCI y de sus resultados brindó una mayor credibilidad y posicionamiento a la tecnología para su escalamiento.
- En caso de que aún no se reconozcan las prácticas y conocimientos tradicionales, es crucial contar con asesoría técnica especializada para establecer una conversación con los pueblos indígenas, y así, favorecer la valorización de las prácticas y conocimientos y, en su caso, complementarlas con conocimientos externos. Asimismo, esta asesoría puede resultar crucial para promover la coordinación entre las y los actores, asegurar la difusión y abordar los desafíos derivados de la diferencia en el lenguaje y las visiones del mundo diferentes. En este caso, AIDER jugó un rol articulador fundamental con la Asociación Bartolomé Aripaylla y las ingenieras Machaca, así como con el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) y el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), para lograr la inclusión de la ABCI en la formulación de soluciones para la acción climática. Este proceso se vio favorecido dado que AIDER es una organización reconocida, tanto por los pueblos indígenas como por las instancias de gobierno, por su trayectoria y experiencia en la colaboración con los pueblos indígenas.

Fuente: Comisión Europea (2021b).

Derivado de las experiencias de los proyectos implementados en el marco del programa EUROCLIMA+, se confirma que, para lograr un involucramiento activo de los pueblos indígenas en la acción climática, es fundamental contar con un marco legal que reconozca y reglamente los procesos participativos para la consulta y el consentimiento previo libre e informado de las políticas. Asimismo, estos procesos participativos no deberían limitarse a un proceso único, sino que se materializan a través de espacios y plataformas reconocidas, que permitan un involucramiento permanente de los pueblos indígenas en la formulación y consulta de las políticas climáticas.

En cuanto a la inclusión de los pueblos indígenas para la formulación de soluciones climáticas, se necesita fortalecer su rol como un grupo poseedor de perspectivas y conocimientos para comprender la problemática climática, así como para la formulación de soluciones. Ello implica un proceso de reconocimiento y valorización. Para ello, es crucial contar con articuladores, con experiencia en el trabajo colaborativo con los pueblos indígenas y conocedores de su contexto, como lo han sido las agencias y organizaciones del programa EUROCLIMA+ y sus proyectos, que faciliten este proceso. Al mismo tiempo, se requiere mantener un proceso de desarrollo de capacidades y competencias, de tal forma que los pueblos indígenas puedan asumir su rol en la formulación de políticas, y evidenciar su contribución al logro de las metas climáticas.

³ La Acción Basada en Conocimiento Indígena (ABCI) se refiere al “uso de conocimiento indígena, en cualquier ámbito, combinado con un conocimiento externo a este, pudiendo ser incluso el conocimiento de otro pueblo indígena” (Comisión Europea, 2021b).

Referencias

- Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU). 2017. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Consejo de Derechos Humanos. 3º período de sesiones. 11 a 29 de septiembre de 2017. A/HRC/36/46
- Banco Mundial. 2022. Understanding Poverty: Indigenous peoples. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/topic/indigenouspeoples>
- Comité de Agricultura (COAG). 2022. Agriculture and forestry linkages. Twenty-eighth Session. 18-22 July 2022. COAG/2022/12. Disponible en: <https://www.fao.org/3/nj009en/nj009en.pdf>
- Comisión Europea. 2021a. Aprendizajes sobre el proceso de consulta a las comunidades indígenas para la elaboración del Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático del Perú. Serie de Documentos Técnicos EUROCLIMA+ n.4. Programa EUROCLIMA, Dirección General de Asociaciones Internacionales. Comisión Europea. Bruselas, Bélgica. 70 p. Disponible en: <https://www.euroclima.org/serie-de-estudios-tecnicos-1/aprendizajes-sobre-el-proceso-de-consulta-a-las-comunidades-indigenas-para-la-elaboracion-del-reglamento-de-la-ley-marco-sobre-cambio-climatico-del-peru/viewdocument/345>
- Comisión Europea. 2021b. “Contribuciones de los pueblos indígenas a la acción climática en América Latina: Experiencias desde el sector de Bosques, Biodiversidad y Ecosistemas”. Autor: Iván Égido. Programa EUROCLIMA+, Dirección General de Asociaciones Internacionales – Comisión Europea. Bruselas, Bélgica. 81 p. Disponible en: <https://www.euroclima.org/en/knowledge-portal/library/contribuciones-de-los-pueblos-indigenas-a-la-accion-climatica-en-america-latina-experiencias-desde-el-sector-de-bosques-biodiversidad-y-ecosistemas/viewdocument/268>
- Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC). 2015. Acuerdo de París, Decisión 1/CP.21, párrafo 135. Disponible en: <https://unfccc.int/decisions>
- Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC). 2021. Pacto de Glasgow por el clima. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf
- EUROCLIMA+. 2021a. Consulta indígena sobre el reglamento de la ley de Cambio Climático de Perú. Disponible en: <https://www.euroclima.org/6/consulta-indigena-sobre-el-reglamento-de-la-ley-de-cambio-climatico-del-peru>
- EUROCLIMA+. 2021b. Solución verde: Comunidades Quechuas y Aymaras implementan soluciones tecnológicas y ancestrales en los cultivos de cañahua y tarwi en los Andes de Bolivia y Perú. Disponible en: <https://www.euroclima.org/proyectos-alimentos-es-2/resiliencia-de-patrimonio-alimentario>
- Garnett, Stephen T.; Burgess, Neil D.; Fa, John E.; Fernández-Llamazares, Álvaro; Molnár, Zsolt; Robinson, Cathy J.; Watson, James E.M.; Zander, Kerstin K.; Austin, Beau; Brondizio, Eduardo S.; Collier, Neil F.; Duncan, Tom; Ellis, Erle; Geyle, Hayley; Jackson, Micha V.; Jonas, Harry; Malmer, Pernilla; McGowan, Ben; Sivongxay, Amphone y Leiper, Ian et al. 2018. A spatial overview of the global importance of Indigenous lands for conservation. Nature Sustainability 1, 369–374. <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0100-6>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2017. Indigenous peoples and climate change. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_551189.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2015. Poverty and Climate Change. Reducing the Vulnerability of the Poor through Adaptation. Disponible en: <https://www.oecd.org/env/cc/2502872.pdf>



El Programa EUROCLIMA+

EUROCLIMA+ es un programa financiado por la Unión Europea y cofinanciado por el gobierno federal de Alemania a través del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), así como por los gobiernos de Francia y España a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

El Programa tiene como misión reducir el impacto del cambio climático y sus efectos en 19 países de América Latina y el Caribe, promoviendo la mitigación, la adaptación, la resiliencia y la inversión climática. Para esto se implementa según el espíritu del "Team Europe" bajo el trabajo sinérgico de siete agencias: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Grupo AFD: Agencia Francesa de Desarrollo (AFD)/ Expertise France (EF), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH y el Programa de la ONU para el Medio Ambiente.

www.euroclimaplus.org | www.giz.de | www.expertisefrance.fr

Cofinanciado por:

