

# “PROPUESTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS PARA LA PARTICIPACIÓN PLENA Y EFECTIVA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA CONFERENCIA DE LAS PARTES (COP) DEL ACUERDO DE ESCAZÚ”

Elaborado por:

Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica  
(COICA)

A través de su Programa de Defensa de Defensores y Defensoras  
Indígenas (PDDD)



PROGRAMA DE  
**Defensores y  
Defensoras**  
INDÍGENAS

Marzo, 2022



## *Informe técnico-jurídico*

# **Propuestas para la implementación de Mecanismos para la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en la COP del Acuerdo de Escazú**

## **I. PRESENTACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES FIRMANTES**

El presente informe ha sido elaborado y es presentado por la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), organización indígena de carácter internacional que representa a 511 pueblos Indígenas y más de 66 Pueblos en situación de aislamiento y Contacto Inicial; con el respaldo de sus nueve organizaciones nacionales bases de los nueve países de la cuenca amazónica: AIDSEP (Perú), OPIAC (Colombia), CONFENIAE (Ecuador), CIDOB (Bolivia), ORPIA (Venezuela), COIAB (Brasil), APA (Guayana), FOAG (Guyana Francesa) y OIS (Surinam).

Con 37 años de vida institucional, la misión de COICA es generar políticas, propuestas y acciones a nivel local, nacional e internacional, desde los pueblos, nacionalidades y organizaciones indígenas amazónicas, con autonomía, soberanía, capacidades fortalecidas y sostenibilidad financiera, para un desarrollo equitativo y diferenciado de la Amazonía, potenciando la capacidad de incidencia de los pueblos indígenas y fortaleciendo las alianzas estratégicas. Asimismo, COICA tiene como visión coordinar los esfuerzos e ideales de nacionalidades, pueblos y organizaciones indígenas de la cuenca amazónica para promover, defender y ejercer los derechos de los pueblos indígenas y los territorios.

En el marco de ello, COICA creó el Programa de Defensa de Defensores y Defensoras Indígenas (en adelante “PDDD”), a fin de desarrollar mecanismos para la protección y defensa efectiva de defensoras y defensores indígenas amazónicos que se encuentran bajo situaciones de amenaza, violencia, criminalización y persecución, es decir, en un escenario de vulneración de derechos.

Como parte de las acciones del PDDD de la COICA se desarrollaron las propuestas que sustenta el presente informe, a fin de promover y garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en el proceso de negociación e implementación de la Conferencia de las Partes (en adelante “COP”) del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (en adelante “Acuerdo de Escazú” o “Acuerdo”).

Para las coordinaciones correspondientes, se comparte la siguiente información de contacto:

**José Gregorio Díaz Mirabal**  
Coordinador General de la COICA  
Correo electrónico:  
[coica@coicamazonia.org](mailto:coica@coicamazonia.org)

**Óscar Daza Gutiérrez**  
Punto focal político del PDDD  
Correo electrónico:  
[derechoshumanos@opiac.org.co](mailto:derechoshumanos@opiac.org.co)



## II. PROPUESTAS TÉCNICAS

El 26 de noviembre de 2021, desde la COICA, a través de su PDDD, se presentaron propuestas desde los pueblos indígenas que buscan promover y garantizar la participación efectiva y plena de los pueblos indígenas en los procesos de la COP del Acuerdo de Escazú. El presente informe busca dar continuidad y soporte técnico – jurídico a dichas propuestas, las mismas que se basan en los principales hallazgos de análisis previos sobre los contenidos del Acuerdo de Escazú, negociaciones para la realización de la primera reunión de la COP y lecciones aprendidas identificadas para la participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas en la primera COP, a partir del funcionamiento y participación de pueblos indígenas en las COP previas de otros tratados internacionales de derechos humanos.

Se identificaron once (11) propuestas, que abordan distintos tipos de mecanismos que podrían ser implementados en el marco de la COP referida, agrupadas en dos categorías: el primer grupo está referido a mecanismos que permitan preparar a los representantes indígenas para participar en las reuniones; mientras que, el segundo grupo se relaciona con la participación misma de los representantes indígenas en los procesos decisorios de la COP. Las propuestas referidas son las siguientes:

**CUADRO N° 1. Propuestas de la COICA para promover la participación efectiva y plena de los pueblos indígenas en la COP del Acuerdo de Escazú**

Mecanismos para la preparación previa de los representantes indígenas con miras a su participación en la COP	Mecanismos para la participación efectiva y plena de representantes indígenas en los procesos de toma de decisiones de la COP
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Talleres de fortalecimiento de capacidades de representantes indígenas para su participación en las reuniones de la COP del Acuerdo de Escazú.</li> <li>2. Talleres de capacitación a representantes de los Estados Parte sobre las necesidades de los pueblos indígenas en el marco del Acuerdo.</li> <li>3. Grupo de trabajo para analizar problemas y prioridades de los pueblos indígenas en el marco del Acuerdo de Escazú y alcanzar propuestas a la COP.</li> <li>4. Grupo de trabajo para elaborar Directrices para que los Estados Parte adopten medidas efectivas a favor de pueblos indígenas en el marco del Acuerdo de Escazú.</li> <li>5. Grupos de trabajo nacionales entre organizaciones indígenas y sus Estados Parte para la implementación del Acuerdo de Escazú.</li> <li>6. Creación de un portal web sobre las medidas implementadas por los Estados Parte para la</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Incorporación de un representante indígena en la Mesa Directiva de la COP del Acuerdo de Escazú.</li> <li>8. Implementación de un Caucus indígena para la COP de Escazú.</li> <li>9. Creación de un órgano subsidiario específico para el cumplimiento del Acuerdo de Escazú en asuntos indígenas.</li> <li>10. Incorporación de un representante indígena en la Mesa Directiva del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento del Acuerdo de Escazú.</li> <li>11. Aprobación de un Plan de Trabajo sobre los mecanismos a desarrollar para promover que la implementación del Acuerdo se realice a favor de los derechos de los Pueblos Indígenas.</li> </ol>



implementación del Acuerdo a favor de los Pueblos Indígenas.	
---	--

Considerando que los pueblos indígenas, y en específico los pueblos indígenas de la cuenca amazónica, tienen una cosmovisión propia que interconecta la espiritualidad, la palabra de vida, la cultura, el territorio, incluyendo los recursos naturales, y se corresponde con el ejercicio de la autonomía y gobernanza propia acorde a su cosmovisión, es importante prever un espacio propio y diferenciado, con pertinencia cultural, en el que se pueda canalizar la participación y propuestas impulsadas desde las organizaciones indígenas representativas, en debido respeto de la estructura orgánica de los pueblos indígenas. Es por ello que estas 11 propuestas tienen como fin el lograr una efectiva, oportuna y plena participación de los representantes indígenas en la próxima primera COP del Acuerdo.

En consecuencia, resulta imprescindible, de conformidad con el espíritu del propio Acuerdo de Escazú, que se pueda garantizar una participación y oportunidad por medios (incluyendo mecanismos de participación) apropiados, métodos tradicionales y con adecuación a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público. Por ello, solicitamos a las partes, así como a la CEPAL en su calidad de secretaría técnica del acuerdo, que garanticen un mecanismo efectivo y adecuado para la participación representativa de los pueblos indígenas, con respeto de la estructura orgánica. El mismo cuyo diseño deberá ser coordinado con las instancias representativas de los pueblos indígenas.

### III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LAS PROPUESTAS

Las 11 propuestas referidas se sustentan en los siguientes fundamentos jurídicos:

#### 1) La propuesta responde y da cumplimiento a los deberes consagrados por el espíritu y finalidad del propio AE

El Acuerdo de Escazú consagrada, en su artículo 7, el derecho a la participación en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales. Pero, además, consagra importantes disposiciones sobre los deberes de los Estados partes, que constituyen las bases o fundamentos jurídicos para promover la participación de las organizaciones indígenas representativas en las reuniones de la COP del Acuerdo de Escazú. Así, el Acuerdo prevé deberes estatales de los Estados partes de dos tipos: sustantivos y procedimentales, los mismos que están contemplados en el propio texto del Acuerdo de Escazú que promueven la participación de los pueblos indígenas en su implementación. Estos son:

**CUADRO N° 2. Deberes estatales sustantivos y procedimentales de los Estados partes del Acuerdo de Escazú**

Deberes sustantivos	Deberes procedimentales
---------------------	-------------------------



Artículo 4.6: Cada Parte garantizará un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección.

Artículo 7.15: En la implementación del presente Acuerdo, cada Parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.

Artículo 15: “La Conferencia de las Partes examinará y fomentará la aplicación y efectividad del presente Acuerdo. A ese efecto: a) establecerá por consenso los órganos subsidiarios que considere necesarios para la aplicación del presente Acuerdo [...]”

Artículo 18.2: El Comité [de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento] tendrá carácter consultivo [...] asegurando una participación significativa del público y considerando las capacidades y circunstancias nacionales de las partes.

Artículo 5.4: Cada Parte garantizará que dichas personas o grupos en situación de vulnerabilidad, incluidos los pueblos indígenas y grupos étnicos, reciban asistencia para formular sus peticiones y obtener respuesta.

Artículo 7.12: Cada Parte promoverá, según corresponda y de acuerdo con la legislación nacional, la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental o con incidencia ambiental, de acuerdo con las reglas de procedimiento que para dicha participación prevea cada foro.

Artículo 7.13: Cada Parte alentará el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores. Cada Parte promoverá la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda.

Artículo 7.14: Las autoridades públicas realizarán esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación.

Estos deberes son parte esencial del Acuerdo, que como todo tratado internacional de derechos humanos, es de obligatorio cumplimiento para los Estados partes.

## 2) Se fundamenta en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Existen disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos que garantizan y promueven la participación indígena, las cuales deben ser consideradas como fundamentos o bases para la consideración de las presentes propuestas objeto del Informe. Éstas se encuentran sistematizadas en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 3. Derecho a la participación de los pueblos indígenas en instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos**

Convenio N° 169 de la OIT	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI)
<u>Artículo 7.1:</u> “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de	<u>Artículo 18:</u> “Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a



lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.

Artículo 6.1.b: “[...] los gobiernos deberán: [...] establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”

Artículo 2.1: “Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”.

mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones”.

Artículo 23: “Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar”.

Artículo 41: “Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica. Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan”.

Como se puede apreciar, ambos instrumentos: el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante “Convenio 169 de la OIT”) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante “DNUDPI”), incluyen el deber de los Estados y de los organismos del Sistema Universal de Derechos Humanos de adoptar medidas para garantizar el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a participar en los procesos de toma de decisiones que afecten sus vidas.

Ello es de suma importancia, considerando que el artículo 7.15 del Acuerdo establece el deber de los Estados partes de garantizar el respeto a su legislación nacional y sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas en la implementación del Acuerdo.

Al respecto, es importante destacar que 22 de los 24 países signatarios del Acuerdo de Escazú han ratificado el Convenio 169 de la OIT y/o votaron a favor de la adopción de DNUDPI, lo cual refleja la voluntad de la mayoría de estos Estados por promover los derechos de los pueblos indígenas. A continuación, el detalle de ello:

**CUADRO N° 4. Estados signatarios del Acuerdo de Escazú que ratificaron y/o votaron a favor de instrumentos internacionales a favor de los derechos de pueblos indígenas**

Estados	Firma del Acuerdo	Estado parte del Acuerdo de Escazú desde	Ratificación del C169 de la OIT	A favor de la adopción de la DNUDPI
Antigua y Barbuda	27/09/2018	27/09/2018	-	A favor



2	<b>Argentina</b>	27/09/2018	22/01/2021	03/07/2000	A favor
3	<b>Belize</b>	24/09/2020	-	-	A favor
4	<b>Brasil</b>	27/09/2018	-	25/07/2002	A favor
5	<b>Bolivia</b>	02/11/2018	26/09/2019	11/12/1991	A favor
6	<b>Colombia</b>	11/12/2019	-	07/08/1991	Se abstuvo
7	<b>Costa Rica</b>	27/09/2018	-	02/04/1993	A favor
8	<b>Dominicana</b>	26/09/2020	-	25/06/2002	A favor
9	<b>Ecuador</b>	27/09/2018	21/05/2020	15/05/1998	A favor
10	<b>Granada</b>	26/09/2019	-	-	Ausente en la votación
11	<b>Guatemala</b>	27/09/2018	-	05/06/1996	A favor
12	<b>Guyana</b>	27/09/2018	18/04/2019	-	A favor
13	<b>Haití</b>	27/09/2018	-	-	A favor
14	<b>Jamaica</b>	26/09/2019	-	-	A favor
15	<b>México</b>	27/09/2018	22/01/2021	05/09/1990	A favor
16	<b>Nicaragua</b>	27/09/2019	09/03/2020	25/08/1990	A favor
17	<b>Panamá</b>	27/09/2018	10/03/2020	-	A favor
18	<b>Paraguay</b>	28/09/2018	-	10/08/1993	A favor
19	<b>Perú</b>	27/09/2018	-	02/02/1994	A favor
20	<b>República Dominicana</b>	27/09/2018	-	-	A favor
21	<b>San Vicente y las Granadinas</b>	12/07/2019	26/09/2019	-	A favor
22	<b>Saint Kitts y Nevis</b>	26/09/2019	26/09/2019	-	Ausente en la votación
23	<b>Santa Lucía</b>	27/09/2018	01/12/2020	-	A favor
24	<b>Uruguay</b>	27/09/2018	26/09/2019	-	A favor

Por lo tanto, se destaca la voluntad de los Estados signatarios de proteger los derechos de los pueblos indígenas que habitan en sus respectivos territorios.

### 3) Existen antecedentes de mecanismos en otros tratados que promueven la participación de pueblos indígenas que deben ser replicados



A la fecha, existen antecedentes de la existencia de mecanismos propios para la participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas en el marco de las COP de distintos tratados internacionales.

Con el fin de promover la participación de representantes indígenas en dichas instancias, se realizó un análisis de diferentes mecanismos implementados en las COP de 3 instrumentos internacionales, estos son: la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (en adelante “CITES”), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante “CMNUCC”) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (en adelante “CDB”). A continuación, se presenta la síntesis de dichos mecanismos existentes:

**CUADRO N° 5. Mecanismos existentes e implementados en las COP a favor de los derechos de pueblos indígenas**

CITES	CMNUCC	CDB
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Realización de reuniones y talleres convocadas por la Secretaría del Tratado, para tratar diversos asuntos con las organizaciones indígenas y articular el trabajo con ellas.</li> <li>● Presentación de propuestas de órganos de la CITES y de Estados Parte para mejorar la implementación del convenio con los pueblos indígenas.</li> <li>● Adopción de decisiones de la COP para mejorar la participación de los pueblos indígenas.</li> <li>● Conformación de un “Grupo de trabajo entre reuniones sobre la participación de los pueblos indígenas y las comunidades rurales” y del “Grupo de trabajo entre reuniones sobre los medios de subsistencia”.</li> <li>● Notificación a las Partes del “Cuestionario sobre la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Creación del Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre cambio climático – FIPICC, también llamado Caucus indígena de la CMNUCC.</li> <li>● Aprobación de la Plataforma de comunidades locales y pueblos indígenas (mecanismo online para el intercambio de información).</li> <li>● Reconocimiento del deber estatal de incluir los conocimientos tradicionales y de los pueblos indígenas al implementar sus políticas de adaptación climática.</li> <li>● Conformación de un Grupo de Trabajo para facilitar la puesta en funcionamiento de la PCLPI.</li> <li>● Aprobación de planes de trabajo para el funcionamiento de la PCLPI.</li> <li>● Lanzamiento del portal web de la PCLPI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Conformación de un Grupo de Trabajo entre periodo de sesiones y aprobación de un Programa de Trabajo para promover la aplicación del artículo del artículo 8 j) del CDB (sobre la preservación de conocimientos y prácticas de las comunidades indígenas para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica).</li> <li>● Aprobación de un Programa de trabajo sobre la aplicación del artículo 8 j) del CDB y disposiciones conexas.</li> <li>● Realización de talleres para fortalecer las capacidades de los pueblos indígenas sobre el artículo 8 j) del CDB.</li> <li>● Aprobación de Directrices voluntarias vinculadas con los deberes contenido en el artículo 8 j) del CDB.</li> <li>● Puesta en funcionamiento de un enlace web de la CDB con información sobre los conocimientos tradicionales.</li> </ul>

Como se puede apreciar, existe un conjunto de mecanismos que se replican en este tipo de espacios de las COP, mecanismos que representan espacios propios para pueblos indígenas que se han venido desarrollando exclusivamente en algunos de estos espacios





internacionales, como la conformación y reconocimiento oficial del Caucus Indígena de la CMNUCC, la Plataforma de comunidades locales y pueblos indígenas (en adelante “PCLPI”), Grupos de Trabajo, y hasta planes de trabajo y cuestionarios dirigido a los Estados Parte en el marco de la CITES acerca de la participación indígena.

Asimismo, existen mecanismos que buscan promover y fortalecer las capacidades de los representantes indígenas para participar activamente en las COP, tales como talleres y reuniones de trabajo, la conformación de Grupos de Trabajo a reunirse entre las sesiones de la COP, así como la puesta en funcionamiento de enlaces web para difundir información relacionada con la implementación de los respectivos tratados en coordinación con los pueblos indígenas.

Es oportuno indicar que dichos mecanismos son las vías oficiales a través de los cuales se promueve la participación e involucramiento de pueblos indígenas para la implementación de instrumentos normativos internacionales, por lo que son herramientas valiosas e indispensables que deberán servir de base para que los Estados partes puedan aprobar las propuestas de la COICA para una plena y efectiva participación de los pueblos indígenas en la COP del Acuerdo de Escazú.

Para mayor detalle de dichas COP y sus mecanismos a favor de los pueblos indígenas revisar los Anexos 1 del presente Informe.

#### **4) Da continuidad y concreta las consideraciones socializadas por los Estados signatarios en el marco de las reuniones previas a la COP del Acuerdo**

La presente propuesta concretiza las consideraciones expuestas por los Estados signatarios y representantes del Público en el marco de las reuniones previas a la COP del Acuerdo.

Así, con respecto a la primera reunión de los países signatarios del Acuerdo, la misma se llevó a cabo el 11 y 12 de octubre de 2019 en la ciudad de San José, con el apoyo de la CEPAL, en su calidad de Secretaría del Acuerdo. Y contó con la participación de representantes de: i) 19 países signatarios; ii) organismos internacionales (ONU, ACNUDH, PNUMA, BID y otros); y, iii) otras organizaciones (ONGs, como DAR, universidades, entre otros). Esta reunión fue clave para promover la entrada en vigor del Acuerdo, así como una reunión preparatoria para la Primera COP.

En el marco de esta primera reunión, se rescata los siguientes aportes relacionados con la participación de los pueblos indígenas en la implementación del Acuerdo:

Representante del Estado de Uruguay: “[...] al discutir las reglas de procedimiento [de la COP del Acuerdo] deben considerarse cinco criterios, a saber: i) sencillez y brevedad; ii)



claridad; iii) consideración de buenas prácticas en Acuerdos Multilaterales Ambientales, adaptándolas al Acuerdo de Escazú; iv) consideración de las disposiciones mismas y espíritu del Acuerdo de Escazú; y, v) construcción sobre la experiencia exitosa de la negociación del Acuerdo, particularmente en lo atinente a la participación del público” (párrafo 45).

Consenso de los y las representantes de los Estados signatarios: “Se reafirmó la necesidad de facilitar de manera especial la participación de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad y de grupos específicos como mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y defensores ambientales así como incorporar a los grupos que sufren discriminaciones múltiples” (párrafo 46).

Asimismo, la segunda reunión de los países signatarios del Acuerdo de Escazú se realizó el 9 y 10 de octubre del 2020 en modalidad virtual, con el apoyo de la CEPAL en su calidad de Secretaría del Acuerdo. Contó con la participación de representantes de: i) 20 países signatarios; ii) organismos internacionales (ONU, ACNUDH, UNICEF, PNUD, PNUMA, UNESCO, Banco Mundial, BID, otros); y, iii) otras organizaciones (DAR, GIZ, FIIAPP, ICMM, entre otras). Al respecto, es importante destacar las siguientes consideraciones relacionadas con brindar apoyo a los pueblos indígenas (y otros grupos vulnerables) para su participación en las sesiones de la COP del Acuerdo:

Estado de Panamá: “[...] se refirió a los idiomas oficiales, español e inglés, invitando a considerar medidas específicas para personas y grupos en situación de vulnerabilidad, pueblos indígenas y otros colectivos de la región que no debían verse excluidos de poder seguir las reuniones por no manejar adecuadamente esos idiomas”.

Sobre el numeral VII.5 de la propuesta de Reglas del procedimiento de la COP, se señala que la Mesa Directiva de la COP “contará con un representante del público con voz pero sin voto”; y, el numeral XI.1 señala que cada Parte dispondrá de un voto”. Si bien las anteriores reglas son concordantes con el artículo 16 del Acuerdo (“Cada Parte en el presente Acuerdo dispondrá de un voto”), como vimos, en la mencionada reunión, se recomendó establecer medidas específicas para garantizar la efectiva participación de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, pueblos indígenas y otros colectivos que no manejen los idiomas oficiales (español e inglés). Y, en ese sentido, y a partir del análisis sistémico del Acuerdo, deberá considerarse la representación de los pueblos indígenas, así como los mecanismos efectivos y adecuados para la participación representativa de los pueblos indígenas, con respeto de la estructura orgánica. El mismo cuyo diseño deberá ser coordinado con las instancias representativas de los pueblos indígenas.

En cuanto a la propuesta de Reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento y propuesta de Disposiciones Financieras necesarias para el funcionamiento e implementación del Acuerdo, se mencionó la necesidad de establecer mecanismos para apoyar el acceso de personas y grupos vulnerables al Comité, como los pueblos indígenas, incluyendo asistencia técnica y



jurídica, participación de expertos en audiencias, apoyo financiero para estos fines, entre otros asuntos.

#### IV. SOLICITUDES Y RECOMENDACIONES FINALES

Solicitamos a la CEPAL, como secretaría técnica, y a los Estados partes del Acuerdo de Escazú a que propongan a la Mesa Directiva, la inclusión de un punto específico en la agenda de la COP 1 para abordar y adoptar una decisión que aborde este informe sobre las 11 propuestas sustentadas. Ello, considerando las lecciones aprendidas para la formulación de los mecanismos de participación para los pueblos indígenas en las COP del CMNUCC, CDB y CITES, así como el espíritu propio del Acuerdo de Escazú y los estándares del derecho internacional de los derechos humanos.

Asimismo, y a fin de concretar el debate de estas propuestas en el marco de la COP 1 del Acuerdo de Escazú a celebrarse del 20 al 22 de abril en Chile, solicitamos el derecho a voz en dicha sesión a fin de poder socializar y sustentar nuestras propuestas con los Estados Partes del Acuerdo.

#### V. ANEXOS

##### **Anexo 1: Mecanismos existentes de las COP que garantizan la participación de los pueblos indígenas**

A continuación, se presenta un estudio de los mecanismos implementados en las COP existentes, a fin de contribuir en la aprobación de las propuestas para promover la participación de la COICA y sus organizaciones base, en la primera COP del Acuerdo de Escazú.

##### **1) SOBRE LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN EL MARCO DE LA COP DE LA CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES (CITES)**

##### **1.1. INFORMACIÓN GENERAL DE LA CITES Y DE SU CONFERENCIA DE LAS PARTES**

La CITES es un Tratado Internacional cuya finalidad es vigilar que el comercio internacional de especies de flora y fauna silvestre no constituya una amenaza para su supervivencia. Este Tratado fue acordado en 1973 y entró en vigor el 1 de julio de 1975, contando, a la fecha, con 183 Partes contratantes<sup>1</sup>. La CITES se compone de 25 artículos y 3 apéndices<sup>2</sup>, que son tres listas de especies de flora y fauna silvestre, respecto de las cuales se establecen un conjunto de limitaciones (apéndices 1 y 2) y prohibiciones para su comercio (apéndice 3). El artículo XI.3 de la CITES ordena a las Partes a participar en las reuniones de la COP con la finalidad de que examinen la aplicación de la Convención.

Entre los años 1976 y 2019, se celebraron 18 sesiones de la COP, mientras que la 19ª sesión se realizará del 14 al 25 de noviembre del 2022. La Secretaría de la CITES está a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la cual también se encarga de las sesiones de la COP.

<sup>1</sup> La lista de las 183 Partes de la CITES puede ser revisada en: <https://cites.org/esp/disc/parties/chronolo.php>.

<sup>2</sup> Los 3 apéndices de la CITES pueden ser revisados en: <https://cites.org/esp/app/index.php>.



## 1.2. MECANISMOS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS DE PUEBLOS INDÍGENAS EN LA COP DE LA CITES

En esta COP, se identificó cinco clases de mecanismos para promover la participación de los pueblos indígenas en la implementación de la CITES:

- i) Reuniones y talleres con las organizaciones indígenas, a cargo de la Secretaría del Tratado.
- ii) Propuestas de órganos de la CITES y de Estados Parte.
- iii) Decisiones de la COP.
- iv) Conformación de un “Grupo de trabajo entre reuniones sobre la participación de los pueblos indígenas y las comunidades rurales” y del “Grupo de trabajo entre reuniones sobre los medios de subsistencia”.
- v) Notificación a las Partes del “Cuestionario sobre la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales”.

Al respecto, se puede empezar señalando las **reuniones de coordinación con organizaciones indígenas convocadas por la Secretaría de la CITES**. Así, por ejemplo, se tiene la reunión organizada por la CITES en Nazca, Perú, sobre el impacto de las medidas de conservación de la vida silvestre en los medios de subsistencia de las comunidades indígenas y campesinas (septiembre de 2012), en la que participaron autoridades de las Partes de la CITES, expertos de la OEA, PNUMA, WWF y representantes de la comunidad campesina de Lucanas. Incluyó una visita a la referida comunidad para conocer sobre la conservación y manejo sostenible de la vicuña.

Asimismo, tuvo lugar el taller regional para África Central y del Oeste “*Más allá de las sanciones: involucramiento de pueblos indígenas y comunidades locales en la lucha contra el tráfico de la vida silvestre*” (febrero de 2016), organizado con el fin de mejorar la comprensión y dirección sobre cómo involucrar a los pueblos indígenas como colaboradores activos en la protección contra el tráfico ilegal de la vida silvestre. Este taller contó con la participación de agencias de la ONU, Gobiernos nacionales, Academia, ONGs y comunidades locales. Entre las recomendaciones arribadas, destacan: i) fortalecer los derechos y deberes de los pueblos indígenas en la lucha contra el tráfico de la vida silvestre; ii) establecer mecanismos para su participación e involucramiento en las acciones de prevención y manejo sostenible de la vida silvestre; iii) fortalecer las alianzas de las comunidades con ONG y entidades públicas; y, iv) fortalecer los mecanismos de aprendizaje y construir conocimiento sobre los motivos, dinámicas y respuestas al referido tráfico ilegal.

Con relación a las **propuestas de órganos de la CITES y de Estados Parte**, en el marco de la 69° reunión del Comité Permanente de la CITES (2017), la Secretaría examinó el uso de los términos “comunidades rurales, indígenas y locales” a fin de armonizar su uso en las resoluciones y decisiones de la COP que se encuentran en vigor. Dada las consideraciones políticas que estos términos pueden tener, se encargó al Grupo de trabajo del Comité Permanente sobre las comunidades rurales, continuar con la revisión de esta terminología.

Asimismo, se verificó que los Estados Parte de Namibia y Zimbabwe y el Grupo de trabajo de la CITES sobre medios de subsistencia y comunidades rurales, presentaron propuestas para la COP 18, con el fin de que las decisiones de la COP (enmiendas de apéndices, proyectos de resolución y otras) sean evaluadas previamente por las comunidades rurales que podrían verse afectadas por ellas. Al respecto:



- i) En el informe presentado por Namibia y Zimbabwe, se propuso:
- Que antes de presentar sus propuestas ante la COP, las Partes evalúen las repercusiones que dichas propuestas podrían generar a los pueblos indígenas.
  - Asimismo, al proponer modificaciones en los apéndices I y II, las Partes deben especificar: i) si las comunidades rurales hacen uso, comercio o manejo de la especie; y, ii) las consultas realizadas y comentarios recibidos de las comunidades rurales sobre la propuesta modificatoria.
  - Los comentarios de las comunidades rurales deben provenir de instituciones reconocidas a nivel local que representen sus intereses.
- ii) En el informe del Grupo de trabajo sobre medios de subsistencia y comunidades, se propuso al Comité Permanente de la CITES:
- Continuar revisando la terminología sobre “pueblos indígenas”, “comunidades locales” o “comunidades rurales”, así como la coherencia de estos términos en todas las resoluciones y decisiones que adopte la COP.
  - Establecer un grupo de trabajo entre períodos de sesiones para impulsar la participación efectiva de los pueblos indígenas y las comunidades locales en los procesos de la CITES. Se debe promover el equilibrio regional de las Partes y los observadores, así como priorizar la participación de representantes de los pueblos indígenas y las comunidades locales.
  - Elaborar una orientación no vinculante para orientar a las Partes sobre cómo consultar a los pueblos indígenas y a las comunidades locales, al momento de formular sus propuestas para enmendar los Apéndices de la CITES.
  - Formular recomendaciones sobre la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en los procesos de la CITES a la 19ª reunión de la COP.
- Se propone a la Secretaría de la CITES:
- Publicar una notificación invitando a las Partes a brindar información sobre sus experiencias y las enseñanzas extraídas al hacer participar a los pueblos indígenas y las comunidades locales en los procesos de la CITES.
  - Consultar a organizaciones y expertos pertinentes, y colaborar con ellos, con miras a reunir información sobre las experiencias y las enseñanzas extraídas para complementar la información remitida por las Partes.
  - Recopilar la información remitida por las Partes y otras organizaciones pertinentes y presentar un resumen al Comité Permanente.

Sobre la base de las anteriores recomendaciones, en la 18ª reunión, **la COP aprobó las siguientes decisiones** en materia de promoción de la participación de los pueblos indígenas en la implementación de la CITES:

**Cuadro N° 6. Decisiones de la reunión 18 de la COP de la CITES**

Decisión	Contenido
17.57 (Rev. CoP18), Participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales	El Comité Permanente deberá: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Examinar la terminología utilizada en las diferentes resoluciones y decisiones referida a “pueblos indígenas”, “comunidades locales” o “comunidades rurales”.</li> <li>b) Formular recomendaciones a la 19ª reunión de la COP acerca de si se requiere coherencia en la terminología en todas estas resoluciones y decisiones.</li> </ul>





<p>18.31</p> <p>Participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales</p>	<p>El Comité Permanente deberá:</p> <p>a) Establecer un <u>grupo de trabajo entre períodos de sesiones para considerar cómo hacer participar efectivamente a los pueblos indígenas y las comunidades locales en los procesos de la CITES</u>, teniendo en cuenta las deliberaciones que mantuvieron en el último período entre sesiones y la información proporcionada con arreglo a la Decisión 18.32 y presentar sus conclusiones y recomendaciones.</p> <p>b) Al establecer el grupo de trabajo, esforzarse por lograr un equilibrio regional de Partes y observadores, así como dar especial consideración a la participación de representantes de los pueblos indígenas y las comunidades locales.</p> <p>c) Elaborar orientación no vinculante que las Partes que formulen propuestas puedan utilizar, según proceda, al consultar a los pueblos indígenas y las comunidades locales como parte de las consultas que pudieran realizarse acerca de las propuestas para enmendar los Apéndices.</p> <p>d) Formular recomendaciones sobre la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en los procesos de la CITES a la 19° reunión de la COP.</p>
<p>18.32</p> <p>Participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales</p>	<p>La Secretaría deberá:</p> <p>a) Publicar una notificación invitando a las Partes a proporcionar información sobre sus experiencias y las enseñanzas extraídas al hacer participar a los pueblos indígenas y las comunidades locales en los procesos de la CITES.</p> <p>c) Consultar a organizaciones y expertos pertinentes, y colaborar con ellos, con miras a reunir información sobre las experiencias y las enseñanzas extraídas para complementar la información remitida por las Partes.</p> <p>c) Recopilar información remitida por las Partes y otras organizaciones y presentar un resumen al Comité Permanente.</p>
<p>18.33</p> <p>Medios de subsistencia</p>	<p>Se invita a las Partes a:</p> <p>a) Recopilar o realizar nuevos casos de estudio sobre la forma en que la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales que conviven con la fauna y la flora silvestres en el comercio de especies incluidas en los Apéndices de la CITES, contribuye a sus medios de subsistencia y a la conservación de las especies en el medio silvestre.</p> <p>b) Hacer participar a los pueblos indígenas y las comunidades locales en los procesos de adopción de decisiones de la CITES a nivel nacional, a fin de optimizar el logro de los objetivos de la Convención.</p> <p>c) Cuando proceda, incluir temas relacionados con la aplicación de la CITES y los medios de subsistencia en los planes nacionales de conservación de la vida silvestre y de desarrollo socioeconómico, así como en los proyectos pertinentes que se desarrollen con financiación externa.</p>
<p>18.34</p> <p>Medios de subsistencia</p>	<p>El Comité Permanente establecerá un <u>grupo de trabajo sobre la CITES y los medios de subsistencia</u> para vigilar los progresos de las Partes en la aplicación de la Decisión 18.33 para lograr la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en los procesos de adopción de decisiones del Tratado y formular recomendaciones, según proceda, a la 19ª reunión de la COP.</p>
<p>18.35</p>	<p>Sujeto a la disponibilidad de financiación externa, la Secretaría, entre otros asuntos:</p>





Medios de subsistencia	<p>a) Apoyará la recopilación o realización de nuevos estudios de casos sobre la CITES y los medios de subsistencia y ayudará a las Partes a publicar y presentar los estudios de casos en las plataformas apropiadas.</p> <p>b) Con el fin de identificar las mejores prácticas, encargará la realización de un examen de estudios sobre la CITES y los medios de subsistencia, y de las directrices actuales sobre el uso sostenible de la fauna y la flora silvestres y la participación de los pueblos indígenas.</p> <p>c) Preparará orientación acerca de la mejor manera de potenciar al máximo los beneficios para los pueblos indígenas y las comunidades locales de la aplicación de la CITES y el comercio de especies incluidas en los Apéndices de la CITES-</p> <p>d) Organizará la producción de materiales de divulgación, incluidos publicaciones y cortometrajes basados en los estudios de casos, a fin de fomentar la sensibilización sobre la aplicación de la CITES y los medios de subsistencia.</p>
18.37 Medios de subsistencia	Sujeto a la disponibilidad de recursos financieros externos, la Secretaría organizará una reunión conjunta del grupo de trabajo entre períodos de sesiones sobre la participación los pueblos indígenas y las comunidades locales* y el grupo de trabajo entre períodos de sesiones sobre la CITES y los medios de subsistencia a fin de apoyar la aplicación de las Decisiones 18.31 y 18.34.
18.38 Día Mundial de la Vida Silvestre	El Comité Permanente estudiará la posibilidad de designar en el futuro un Día Mundial de la Vida Silvestre centrado en los medios de subsistencia de los pueblos indígenas y las comunidades rurales y locales.

Finalmente, en cumplimiento de las decisiones antes sistematizadas, se pudo identificar las siguientes **notificaciones de la Secretaría de la CITES a las Partes:**

- Notificación del 11 de noviembre de 2019: se informó sobre la composición del “Grupo de trabajo entre reuniones sobre la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales y rurales” y del “Grupo de trabajo entre reuniones sobre los medios de subsistencia”. Ambos están conformados por Estados Parte, PNUMA y ONGs en materia de conservación.
- Notificación del 29 de abril de 2020: con la cual se alcanzó a las Partes el “cuestionario sobre la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales”, del cual destacan, las siguientes preguntas:
  - *¿Cuántos grupos “pueblos indígenas y comunidades locales” (IPLC) ampliamente reconocidos hay en su país? Sírvase proporcionar toda la información que pueda, inclusive su estatuto jurídico, distribución, población, porcentaje de población nacional, la forma en que están organizados, etc. ¿Aproximadamente qué porcentaje de los IPLC viven a proximidad de la fauna y la flora silvestre?*
  - *¿Han participado los IPLC en los procesos de la CITES a nivel local, nacional o internacional? Esto podría incluir, sin limitarse a ello, la gestión, la conservación, la designación del estado jurídico o la utilización de las especies nativas incluidas en los Apéndices de la CITES, la preparación de una posición nacional sobre una cuestión que ha de abordarse en las reuniones de la CITES, la adopción de medidas legislativas o administrativas a nivel nacional o local que les afectará, y/o la participación en las reuniones de la CITES como un miembro de la delegación nacional. Sírvase facilitar ejemplos.*
  - *¿Cómo se realiza la participación de los IPLC en el comercio de las especies incluidas en los Apéndices de la CITES y en los procesos de adopción de decisiones? Alternativas: suministro de información, consultas, participación, colaboración, empoderamiento (por ejemplo, solicitar el consentimiento o el derecho de voto), otros.*



- *¿Qué factores han contribuido al éxito de la participación de los IPLC respecto de la CITES? Alternativas: gobernanza/instituciones comunitarias; liderazgo tradicional y uso de los conocimientos tradicionales; establecimiento de confianza e integridad; leyes que garantizan la distribución adecuada de los beneficios u otros mecanismos bien establecidos; apoyo del gobierno; apoyo de organizaciones no gubernamentales; mayor reconocimiento de los beneficios del comercio legal y sostenible para los medios de subsistencia y la conservación de las especies; fomento de capacidad para los IPLC; buen mecanismo para la distribución de beneficios organización a nivel local; campañas de sensibilización y educación; valores culturales y tradicionales muy arraigados; participación de los IPLC en la conservación de las especies y los hábitats; otros.*
- *¿Cuáles son las principales lagunas y desafíos a que se enfrenta la participación de los IPLC en el contexto de la CITES? ¿Cómo pueden superarse y qué oportunidades de mejora se han identificado?*

## 2) SOBRE LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN EL MARCO DE LA COP DE LA CONVENCIÓN MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (CMNUCC)

### 2.1 INFORMACIÓN GENERAL DE LA CMNUCC Y DE SU CONFERENCIA DE LAS PARTES

La CMNUCC es un Tratado Internacional cuyo objetivo es “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” (artículo 2). La Convención fue acordada en el año 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994, contando, a la fecha, con 197 Partes contratantes<sup>3</sup>. Está compuesta por 26 artículos que, principalmente, se refieren a los compromisos sobre las políticas y planes estatales y regionales para prevenir o reducir las causas del cambio climático, mitigar sus efectos y facilitar la adaptación adecuada a sus impactos. El artículo 7 instituye la COP del CMNUCC, órgano encargado supremo de la Convención, encargado de examinar regularmente y promover su eficaz su aplicación.

Entre los años 1997 y 2020, se han celebrado 25 sesiones ordinarias de la COP de la CMNUCC, habiéndose convocado a la 26° sesión para los días 31 de octubre al 12 de noviembre del año en curso en Glasgow, Reino Unido. Cabe indicar que el CMNUCC cuenta con una Secretaría Ejecutiva (con sede en Bonn, Alemania), cuya función principal es promover la implementación del Tratado, así como del Protocolo de Kioto (1997) y el Acuerdo de París (2015). Entre otras funciones, debe organizar los períodos de sesiones de la COP de la CMNUCC y de sus órganos subsidiarios.

### 2.2 MECANISMOS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS DE PUEBLOS INDÍGENAS EN LA COP DE LA CMNUCC

En esta COP se pudo identificar los siguientes mecanismos, a través de los cuales, se promueve la participación indígena para la implementación de los compromisos climáticos del Tratado bajo comentario:

- Creación del Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre cambio climático (Caucus indígena) (en adelante “FIPICC”).

<sup>3</sup> La lista de las 197 Partes de la CITES (196 Estados y la Unión Europea como la primera organización regional de integración económica) puede ser revisada en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=IND&mtmsg\\_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtmsg3&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=IND&mtmsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtmsg3&clang=en).





- ii) Aprobación de la Plataforma de comunidades locales y pueblos indígenas (en adelante “PCLPI”).
- iii) Establecimiento del deber estatal de incluir los conocimientos tradicionales y de los pueblos indígenas al momento de implementar políticas de adaptación climática.
- iv) Conformación de un Grupo de Trabajo para facilitar la puesta en funcionamiento de la PCLPI.
- v) Aprobación de planes de trabajo para el funcionamiento de la PCLPI.
- vi) Lanzamiento del portal web de la PCLPI.

Al respecto, se debe empezar señalando que, desde el año 2001, los pueblos indígenas fueron considerados como una “circunscripción” dentro de la CMNUCC, reconociéndoles 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<sup>4</sup> o reunión paralela) y presentar declaraciones a las Partes (Delgado, 2019, p. 11). Luego, en el año 2008, se establece el Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático (en adelante, “FIPICC”), como caucus para los pueblos indígenas que participan en las reuniones de la CMNUCC (sesiones de la COP y sesiones intermedias).

De manera tal que, a través del FIPICC, sus representantes (a pesar de tener sus propias agendas de nivel local, nacional o internacional) lleven aquellos asuntos que los pueblos indígenas hayan acordado que merecen ser negociados en los procesos de la CMNUCC.

De esta forma, el FIPICC (o caucus indígenas en la CMNUCC) cuenta con representantes de las 7 regiones del mundo: i) África, ii) el Ártico, iii) Asia, iv) Norte América, v) América Latina y el Caribe, vi) el Pacífico y vii) Rusia y el Este de Europa. Entre los temas clave que el FIPICC ha puesto en agenda destacan: los impactos del cambio climático en perjuicio de los pueblos indígenas y la urgencia de implementar medidas de adaptación y mitigación junto con dichos pueblos; establecer un fondo internacional manejado por los pueblos indígenas para desarrollar y fortalecer sus capacidades y conocimientos ancestrales frente a la crisis climática; la necesidad de que los gobiernos, empresas y expertos respeten el principio del consentimiento libre, previo e informado en la toma de decisiones climáticas, entre otros<sup>5</sup>.

Posteriormente, con la adopción de la Decisión 1/CP.21 (2015) –que aprueba el Acuerdo de París<sup>6</sup>–, las Partes reconocen que el cambio climático es un problema común de la humanidad y se comprometen a: “*respetar, promover y tomar en consideración sus respectivas obligaciones con respecto 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 de vulnerabilidad y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional”<sup>7</sup>. Asimismo, las Partes se comprometen a mantener y promover la cooperación regional e internacional para movilizar una acción más ambiciosa frente al cambio climático, incluyendo a todos los interesados que no son Partes, nombrando, entre otros, a los pueblos indígenas.*

<sup>4</sup> De acuerdo con Dahl, el caucus indígena empieza a aplicarse en el marco del primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas proclamado por la ONU en el año 1993, “pero fue llevada a todas las otras instancias internacionales donde se reunieron los pueblos indígenas y fue frecuentemente utilizada con gran eficacia” (2004, p. 18).

<sup>5</sup> Para mayor información, ver: <http://www.iipfcc.org/quienes-somos>.

<sup>6</sup> El Acuerdo de París es un Tratado Internacional basado en la CMNUCC cuyo objeto es “reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza” (artículo 2.1).

<sup>7</sup> El citado párrafo se encuentra tanto en el preámbulo de la Decisión como en el preámbulo del Acuerdo de París



Conforme con ello, en el párrafo 135 de la citada decisión, se acuerda crear una Plataforma de comunidades locales y pueblos indígenas (en adelante “PCLPI”)<sup>8</sup>: *“Reconoce la necesidad de reforzar los conocimientos, las tecnologías, las prácticas y los esfuerzos de las comunidades locales y los pueblos indígenas para hacer frente al cambio climático y darle respuesta, y establece una plataforma para el intercambio de experiencias y mejores prácticas sobre la mitigación y la adaptación de manera holística e integrada”*.

Junto con ello, el artículo 7.5 del Acuerdo de París establece que las acciones de adaptación deben llevarse a cabo mediante un enfoque que responda a cuestiones de género, sea participativo y transparente, tome en consideración a los grupos y ecosistemas vulnerables y, además de basarse en inspirarse en la mejor información científica disponible, incluya a *“los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales, con miras a integrar la adaptación en las políticas y medidas socioeconómicas y ambientales pertinentes, cuando sea el caso”*.

Posteriormente, en la COP24 (diciembre del 2018), las Partes acordaron establecer un Grupo de Trabajo de Facilitación (en adelante, “GTF”) de la PCLPI, con el fin de impulsar el funcionamiento del referido mecanismo, así como facilitar el desempeño de sus funciones (párrafo 2 de la decisión 2/CP.24. El GTF está conformado por 7 representantes de las Partes de la CMNUCC y por *“siete representantes de organizaciones de pueblos indígenas, uno de cada una de las siete regiones socioculturales indígenas de las Naciones Unidas”* (párrafo 3c de la decisión 2/CP.24). Además, el párrafo 6 de la decisión 2/CP.24 establece que *“los representantes de los pueblos indígenas serán nombrados por los pueblos indígenas, por conducto de sus coordinadores”*, debiendo notificar estos nombramientos al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (en adelante, “OSACT”). Además, el GTF opera bajo las siguientes reglas:

- i) El GTF elige anualmente a 2 copresidentes y 2 copresidentes adjuntos.
- ii) La elección y rotación de los copresidentes y copresidentes adjuntos tendrá en cuenta el equilibrio geográfico regional y entre género.
- iii) El periodo de funciones es de 3 años hasta por dos mandatos consecutivos, debiendo permanecer en el cargo hasta que se haya elegido a sus sucesores.
- iv) El GTF funciona con arreglo a la norma del consenso.
- v) Se invita a las Partes, comunidades locales y pueblos indígenas a tener en cuenta la PCLPI en los planos local, nacional y regional, a fin facilitar el intercambio de experiencias y mejores prácticas para la mitigación y adaptación climática inclusiva.
- vi) El GTF se reúne 2 veces al año, coincidiendo con los periodos de sesiones de los órganos subsidiarios y el periodo de sesiones de la COP.
- vii) Con arreglo al enfoque progresivo, el GTF propondrá un plan de trabajo inicial bienal del periodo 2020 al 2021, centrado en el desempeño de las funciones de la PCLPI.
- viii) La secretaría de la CMNUCC, con el apoyo del GTF, debe hacer accesible la labor de la PCLPI, entre otras, creando un *website* específico dedicado a la Plataforma, en el sitio web de la CMNUCC.

El hecho de que el GTF se rige por la igualdad de representantes indígenas y de las Partes, lo convierte en una alianza sin precedentes que puede ser tomada en cuenta como un modelo para otros procesos internacionales similares. En vista de ello, se considera importante revisar los

<sup>8</sup> El portal web de la PCLPI puede ser revisado en el siguiente enlace: <https://unfccc.int/LCIPP>.



principales alcances de las reuniones sostenidas por el GTF, así como los principales alcances de Plan de trabajo inicial de la PCLPI 2020 – 2021 (acogido por el OSACT en la COP 25) el cual también puede servir como modelo para promover la participación indígena en el marco de la COP de Escazú:

**Cuadro N° 7. Principales alcances de las reuniones del GTF de la PCLPI**

Reunión	Principales alcances
<p><b>1° reunión</b></p> <p>14 al 16 de junio de 2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se resaltó que el GTF constituye una alianza sin precedentes entre las Partes de la CMNUCC y los pueblos indígenas, siendo la PCLPI un modelo para promover la participación indígena en otros marcos internacionales.</li> <li>- La reunión estuvo abierta a observadores y fue transmitida vía <i>webcast live</i>.</li> <li>- Se acordó que el propósito principal del <i>website</i> de la PCLPI es que la información de la plataforma sea ampliamente accesible. Para agilizar el desarrollo del <i>website</i>, se estableció un Subcomité encargado de esta tarea.</li> <li>- Se preparó la propuesta del plan de trabajo inicial de la PCLPI.</li> <li>- Sobre los asuntos financieros tratados, destacan: i) la necesidad de asegurar fondos para implementar la PCLPI y para la participación de los miembros (titulares y suplentes) en todas las sesiones del GTF; ii) los fondos deben de cubrir la participación en las sesiones del GTF, la COP y otras reuniones paralelas; iii) dado que la lengua del GTF es el inglés, se evaluaría proponer al OSACT que se pueda financiar intérpretes para las sesiones del GTF; iv) Si bien Canadá ofreció de US\$ 612,800 para financiar a un representante indígena por 4 años como Punto Focal en la Secretaría Ejecutiva de la CMNUCC, no se logró el acuerdo porque algunos miembros del GTF consideraron que todo aporte debería dirigirse al fortalecimiento de la PCLPI y sus funciones en general y no en asuntos específicos.</li> </ul>
<p><b>2° reunión</b></p> <p>28 al 30 de noviembre de 2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se presentó un bosquejo sobre el portal web de la PCLPI.</li> <li>- Si bien la propuesta del plan inicial de trabajo aún se encontraba bajo la revisión del OSACT, se invitó a los miembros a evaluar cómo implementar las acciones propuestas para el primer semestre del 2020.</li> </ul>
<p><b>Plan de trabajo inicial de la PCLPI 2020 – 2021</b></p> <p>Publicado el 27 de marzo de 2020</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Introducción del Plan:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>o El plan contempla actividades transversales que abordan más de 1 función, buscando generar impactos multinivel (comunal, local, nacional, regional e internacional).</li> <li>o Las actividades se realizarán con otros organismos (de la CMNUCC y de fuera del Tratado) para fortalecer la coherencia e impacto de la PCLPI</li> <li>o Se promueven consideraciones de género, en concordancia con el plan de acción de género de la CMNUCC.</li> </ul> </li> <li>- <u>Actividades del Plan sobre la función de promoción:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Organizar reuniones anuales junto con la COP, sobre conocimientos tradicionales y de pueblos indígenas para responder al cambio climático.</li> <li>o Organizar reuniones regionales sobre las amenazas e impactos a ecosistemas y medios de sustento por el cambio climático.</li> </ul> </li> <li>- <u>Actividades del Plan sobre la función de construcción de capacidades:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Organizar talleres temáticos anuales para construir capacidades.</li> <li>o Desarrollar un plan y materiales de capacitación.</li> <li>o Desarrollar recomendaciones para el involucramiento y aportes de pueblos y comunidades locales en los procesos de la CMNUCC.</li> </ul> </li> </ul>





	<p>- <u>Actividades del Plan sobre la integración de políticas y acciones climáticas con los conocimientos de los pueblos indígenas y comunidades locales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Identificar políticas y prácticas para la participación de pueblos indígenas en los órganos de la CMNUCC y por fuera de la Convención.</li> <li>○ Sustener un taller con múltiples actores para fortalecer las sinergias con los órganos de la CMNUCC y por fuera de la Convención.</li> <li>○ Emitir recomendaciones anuales, dirigidas a las Partes, a los pueblos indígenas, comunidades locales y otros, para que implementen buenas prácticas para promover la participación de pueblos indígenas y comunidades locales en las políticas climáticas nacionales.</li> <li>○ Identificar e informar sobre los fondos existentes en el sistema de Naciones Unidas, así como fondos adicionales para la participación de pueblos indígenas y comunidades locales de todas las regiones en asuntos relacionados con el cambio climático.</li> <li>○ Promover la PCLPI a nivel nacional y regional.</li> </ul>
<p><b>3° reunión</b></p> <p>5 al 8 de octubre de 2020</p>	<p>- Se identificó a los siguientes organismos para coordinar con la PCLPI:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Organismos bajo la CMNUCC: el Comité de París para la construcción de capacidades, el Programa de Trabajo de Lima en género, entre otros.</li> <li>○ Organismos fuera de la CMNUCC: el Foro Permanente de Cuestiones Indígenas, el Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones indígenas, UNESCO, FAO, IUCN, entre otros.</li> </ul>
<p><b>4° reunión</b></p> <p>14 al 17 de diciembre de 2020</p>	<p>- Se revisaron las herramientas del <i>website</i> para resaltar el trabajo y las recomendaciones de los pueblos indígenas, así como las reuniones lideradas por pueblos indígenas.</p> <p>- Se revisaron las propuestas de recomendaciones para involucrar a los pueblos indígenas en los procesos de la CMNUCC.</p> <p>- Se revisaron los avances de la propuesta de documento de trabajo para identificar las políticas y prácticas que promueven la participación de los pueblos indígenas y comunidades locales en los órganos de la CMNUCC y por fuera de la Convención.</p> <p>- Se brindó información actualizada sobre el documento de trabajo y la herramienta online con el detalle de los fondos existentes en el sistema de Naciones Unidas, así como fondos adicionales para la participación de pueblos indígenas y comunidades locales de todas las regiones en asuntos relacionados con el cambio climático.</p>
<p><b>5° reunión</b></p> <p>21 al 24 de junio de 2021</p>	<p>- La reunión abarcó tanto los avances en la implementación del primer Plan Bianual de la PCLPI (actividades concluidas y por desarrollar), así como la propuesta de segundo Plan de la PCLPI.</p> <p>- También se revisó la propuesta de recomendaciones para el involucramiento y aportes de los pueblos indígenas y comunidades locales en los procesos de la CMNUCC, según: i) los organismos y procesos en el marco de la CMNUCC, ii) el fortalecimiento de procesos fuera de la Convención y iii) la implementación del portal web de la PCLPI.</p>

### 3) SOBRE LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN EL MARCO DE LA COP DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA (CDB)

#### 3.1 INFORMACIÓN GENERAL DEL CDB Y DE SU CONFERENCIA DE LAS PARTES



La CDB es un Tratado Internacional aprobado en el año 1992 con el objetivo de perseguir la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos (artículo 1). Entró en vigor el 29 de diciembre de 1993, contando, en la actualidad con 196 Partes contratantes<sup>9</sup>. Está compuesta por 42 artículos y 2 anexos, en los cuales se desarrollan: medidas para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica; medidas en materia de acceso a los recursos genéticos, acceso a la tecnología y para su transferencia; reglas sobre recursos y mecanismos financieros, entre otras.

Entre los años 1994 y 2020, se han celebrado 14 sesiones ordinarias y 2 sesiones extraordinarias de la COP del CDB, habiéndose convocado a la 15° sesión para los días 11 al 15 de octubre del año 2020 y 25 de abril al 8 de mayo del año 2022. Cabe indicar que el CDB cuenta con una Secretaría (con sede en Montreal, Canadá) cuya función principal es ayudar a los Gobiernos a aplicar el Tratado y sus programas de trabajo, la cual también tiene el rol de Secretaría Ejecutiva de la COP del CDB.

### 3.2 MECANISMOS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS DE PUEBLOS INDÍGENAS EN LA COP DEL CDB

El artículo 8 literal j) del CDB establece los deberes de las Partes contratantes de preservar y mantener los conocimientos, innovaciones y prácticas que las comunidades indígenas aplican para tradicionalmente para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, así como de promover su aplicación con la aprobación y participación de dichos pueblos, fomentando que los beneficios derivados del uso de estos conocimientos se compartan equitativamente<sup>10</sup>.

En esta COP se verifica que, en 12 de sus 14 reuniones, se han aprobado 23 decisiones que promueven el cumplimiento de los deberes previstos en el citado artículo 8 j) del CDB. De esta forma, las decisiones dieron lugar a los siguientes mecanismos, en cuya implementación ha resultado clave la participación de los pueblos indígenas:

- i) Conformación de un Grupo de Trabajo entre periodo de sesiones y aprobación de un Programa de Trabajo para promover la aplicación del artículo del artículo 8 j) del CDB.
- ii) Aprobación de Directrices voluntarias vinculadas con los deberes contenido en el artículo 8 j) del CDB.
- iii) Puesta en funcionamiento de un enlace web de la CDB con información sobre los conocimientos tradicionales.

A continuación, se brinda información relevante sobre los referidos mecanismos.

- Sobre el Grupo de trabajo entre periodo de sesiones y el Programa de Trabajo para promover la aplicación del artículo 8 j) del CDB**

<sup>9</sup> La lista de las 196 Partes de la CITES (195 Estados y la Unión Europea como la primera organización regional de integración económica) puede ser revisada en: <https://www.cbd.int/information/parties.shtml>.

<sup>10</sup> "Artículo 8. Conservación in situ

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: (...)

j). Con arreglo o a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente".





En primer lugar, se debe de informar que, desde las primeras reuniones de la COP, se ha buscado promover que las Partes adopten medidas para la implementación del artículo 8 j), con la participación de sus comunidades indígenas e informen sobre la adopción de las referidas medidas. Asimismo, que se constituyan mecanismos para fortalecer las capacidades de las comunidades indígenas en la preservación y mantenimiento de sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.

Así por ejemplo, en el marco de la 3ª reunión de la COP, se solicita a la Secretaría Ejecutiva que organice un curso práctico de 5 días de duración para, entre otros, “examinar las aportaciones hechas por las comunidades indígenas y locales con estilos tradicionales de vida”, así como “examinar la necesidad de establecer un grupo de trabajo de composición abierta entre períodos de sesiones o un órgano subsidiario para estudiar la función de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y locales que entrañan estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica”.

Para fortalecer esta línea de trabajo, en la Decisión IV/9 adoptada en la 4ª reunión de la COP, se aprueba constituir un “grupo de trabajo entre períodos de sesiones de composición abierta encargado de la aplicación del artículo 8 j) del Convenio y disposiciones conexas”<sup>11</sup>. El referido Grupo de Trabajo se compone por las Partes y observadores, incluyendo representantes de comunidades indígenas con estilos de vida tradicionales de importancia para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica. Asimismo, se hace un llamado a las Partes para que incluyan en sus delegaciones, a representantes de las referidas comunidades indígenas. Para ello, se aprueba (en el párrafo 11 de la Decisión IV/17) que se asignarían 300 mil dólares para el referido Grupo de Trabajo, provenientes del Fideicomiso del CDB.

De manera complementaria, en su siguiente reunión, la COP aprueba la Decisión V/16 con la cual se establece el “Programa de trabajo sobre la aplicación del artículo 8 j) y sus disposiciones conexas”, con el objetivo de promover una aplicación justa de las referidas normas, en los niveles local, nacional, regional e internacional, así como garantizar la plena y efectiva participación de las comunidades indígenas en todas las etapas y niveles de su aplicación. El programa se configura sobre la base de principios generales y tareas (divididas en dos fases); el mismo que fue objeto de evaluación en el marco de las reuniones de la COP 6 (Decisión VI/10), COP 7 (Decisión VII/16) y COP 9 (Decisión IX/13).

Por otro lado, mediante la Decisión X/40, la COP informa que su Secretaría Ejecutiva – en alianza con el Gobierno de España y la Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad de América Latina y el Caribe– realizó diversos talleres (regionales y subregionales) para fortalecer las capacidades de los pueblos indígenas en relación con el artículo 8 j). Asimismo, en esta decisión, se agradecieron los esfuerzos realizados por la Secretaría para promover un Fondo Fiduciario Voluntario que facilite la participación de las comunidades indígenas y locales en la implementación del CDB e invitó a las Partes, gobiernos e instituciones y mecanismos de financiación a contribuir generosamente con el referido Fondo.

<sup>11</sup> Para mayor información sobre el referido Grupo de Trabajo, ver: <https://www.cbd.int/convention/wg8j.shtml>.





En las reuniones 11° y 12° (Decisión XI/14 y Decisión XII/12, respectivamente), la COP continuó evaluando el progreso de la aplicación del artículo 8 j) y sus disposiciones conexas, requiriendo al Secretario Ejecutivo que continúe informando sobre los progresos en la implementación de dichas normas. Asimismo, que, en consulta con las Partes, las comunidades indígenas y otros interesados, se revisen los informes nacionales, a fin de recopilar un conjunto de buenas prácticas sobre las acciones adoptadas sobre este particular. El resultado de dicha acción debe reunirse en un informe en la forma de un Cuaderno Técnico del CDB con los respectivos estudios de caso, como herramienta para los interesados.

La COP también requirió a la Secretaría que continúe con los talleres de fortalecimiento de capacidades, en coordinación con otros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, a fin de optimizar los recursos humanos y financieros limitados. Sumado a ello, la COP hace suyo el “Plan de acción sobre utilización consuetudinaria sostenible de la diversidad biológica” e invita a las Partes, otros gobiernos, organizaciones pertinentes, comunidades indígenas e interesados directos a que pongan en marcha el referido plan, según las circunstancias nacionales, los respectivos regímenes jurídicos y políticas.

También se debe señalar que, desde las últimas reuniones de la COP, se promoviendo la aplicación de un glosario de términos y conceptos clave en el contexto del artículo 8j) y disposiciones conexas, el cual abarque términos como “conocimientos tradicionales”, “comunidades indígenas y locales o pueblos indígenas y comunidades locales”, “evaluación del impacto cultural”, “lugar sagrado”, “diversidad biocultural”, entre otros más (Decisión 14/13).

Por último, se debe señalar que en la COP 14, se acordó evaluar si se requieren modificaciones al “Grupo de trabajo entre períodos de sesiones de composición abierta encargado de la aplicación del artículo 8 j)”. A mayor detalle, se debe recabar las opiniones de las Partes, gobiernos y pueblos indígenas respecto de los posibles arreglos institucionales para promover una mayor aplicación de las referidas normas del CDB, y su implementación junto con otros organismos como la UNESCO, así como, tomando en cuenta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París.

□ ***Sobre las Directrices voluntarias vinculadas con el deber contenido en el artículo 8 j) del CDB y la protección de los derechos de los pueblos indígenas.***

En segundo lugar, se identificaron 3 Directivas formuladas en el marco del CDB, relacionadas con el artículo 8 j) del referido Tratado, que, a su vez, promueven la participación de los pueblos indígenas en diferentes aspectos.

Sobre el particular, se observa que, en la COP 6, se encargó al Grupo de Trabajo entre períodos de sesiones encargado de la aplicación del artículo 8 j), formular las “Directrices Akwé: Kon voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares” (anexadas a la referida decisión).



En cumplimiento de ello, en la 7° reunión, la COP decide prestar apoyo a las referidas Directrices y solicita a las Partes que hagan uso de estas, las cuales deben de servir como una pauta orientadora en sus procesos de evaluación de impactos, en particular, cuando *“se propongan proyectos de desarrollo que hayan de realizarse, o que probablemente repercutan en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas por las comunidades indígenas y locales”* (Decisión VII/16).

Tiempo después, en las reuniones 13° (diciembre de 2016) y 14° (noviembre de 2018) de la COP, también se presentaron las siguientes Directrices voluntarias:

- i) *“Directrices voluntarias Mo’Otz Kuxtal, para la elaboración de mecanismos, legislación u otras iniciativas adecuadas para garantizar el “consentimiento previo y fundamentado”, el “consentimiento libre, previo y fundamentado” o la “aprobación y participación”, según las circunstancias nacionales, de los pueblos indígenas y las comunidades locales para el acceso a sus conocimientos, innovaciones y prácticas, para la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de sus conocimientos, innovaciones y prácticas que sean pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y para denunciar e impedir la apropiación ilegal de los conocimientos tradicionales”* (Decisión XIII/18); y,
- ii) *“Directrices Voluntarias Rutzolijirisaxik para la Repatriación de Conocimientos Tradicionales de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Locales Pertinentes para la Conservación y la Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica”* (Decisión 14/12).

- ***Puesta en funcionamiento de un enlace web de la CDB con información sobre los conocimientos tradicionales.***

Finalmente, cabe señalar que en su 10° reunión, la COP aprueba crear un *website* sobre el artículo 8 j) del CDB e información acerca de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales (Decisión X/40). Asimismo, se acuerda que el desarrollo de esta *website* debía ser consultado con las comunidades indígenas y locales participantes en la implementación del CDB, a fin de identificar con ellas, las posibles lagunas y deficiencias. El referido *website* se encuentra actualmente operativo y puede ser consultados en el enlace: <https://www.cbd.int/traditional/>.

