

SOBRE LA GOBERNANZA

COMENTARIO

El reconocimiento es solo el comienzo: los Territorios Indígenas y Tradicionales después de la Meta 3 del Marco Mundial de la Diversidad Biológica

A medida que los países se preparan para convertir las metas internacionales de biodiversidad en políticas nacionales, el reconocimiento de los Territorios Indígenas y Tradicionales debe mantener la distinción entre la gobernanza territorial y la clasificación en una categoría de conservación.

June Rubis

Becaria de investigación de la Universidad Macquarie, Australia; Cofundadora de Building Initiatives in Indigenous Heritage (BiiH), Sarawak; y Miembro honorario del Consorcio TICCA

Nota del autor. Este breve comentario se basa en argumentos que se están desarrollando en un artículo académico más extenso que se publicará, tras su revisión por pares, en un número especial de la revista Journal of Agrarian Change.

La paradoja del reconocimiento

El reconocimiento internacional puede proporcionar una importante capacidad de incidencia política precisamente en contextos donde el reconocimiento nacional de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Locales, sus territorios y su gobernanza consuetudinaria sigue siendo limitado. Sin embargo, las formas a través de las cuales este reconocimiento se concreta en términos administrativos pueden, a su vez, favorecer determinadas concepciones del territorio y la gobernanza.

La experiencia en torno al reconocimiento de los TICCA, territorios de vida, ofrece una lección importante. Los conceptos desarrollados para hacer visibles las formas existentes de gobernanza territorial pueden adquirir una vida institucional propia y, así, influir en la manera en que los gobiernos, las organizaciones de conservación y otros actores se relacionan posteriormente con las comunidades y sus territorios. A medida que los Territorios Indígenas y Tradicionales (TIT) se incorporan a la arquitectura de implementación de la Meta 3 del Marco Mundial de Diversidad Biológica, la pregunta no es solo si el reconocimiento ocurre, sino cómo los territorios se vuelven reconocibles para las instituciones y qué puede transformarse en ese proceso.

Los Territorios Indígenas y Tradicionales (TIT) están ahora reconocidos explícitamente en la Meta 3 del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal y en el compromiso mundial de conservar el 30 % de las tierras y aguas para 2030 (Convention on Biological Diversity, [CBD], 2022a). Este reconocimiento constituyó un logro político importante después de años de trabajo sostenido por parte de los negociadores del Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad (FIIB)

(International Indigenous Forum on Biodiversity [IIFB], 2025).

Pero a medida que los países pasan del acuerdo a la implementación, existe el riesgo de que al hacer que un territorio sea legible para las instituciones de conservación, esto reemplace el reconocimiento de su gobernanza territorial. Por lo tanto, es necesario hacer una distinción importante: identificar un territorio, reconocer su

sistema de gobernanza y clasificarlo para su conservación no representan lo mismo.

Un Territorio Indígena y Tradicional no debería tener que convertirse en un área protegida, en Otra Medida Efectiva de Conservación Basada en Áreas (OMECA) o en otra categoría de conservación para que su gobernanza sea reconocida. La distinción puede parecer sencilla, pero las instituciones de conservación a menudo hacen legibles a los territorios a través de procesos de mapeo, designación, gestión, monitoreo y presentación de informes que, en la práctica, pueden hacer que estos distintos actos institucionales estén más estrechamente relacionados entre sí (Rubis y Theriault, 2020).

Un Territorio Indígena o Tradicional no se constituye por el hecho de ser identificado como tal en el marco de una política internacional. Las comunidades pueden tener sus propios nombres para sus territorios, sus propias formas de entender las relaciones y responsabilidades territoriales, sus propias instituciones de gobernanza e historias políticas, y límites que pueden ser fijos, superpuestos o relacionales (Stevens et al., 2024). Por lo tanto, la distinción es importante porque plantea la pregunta de si las instituciones están reconociendo la gobernanza territorial en sus propios términos o si la están haciendo legible mediante categorías y prácticas administrativas desarrolladas para otros fines.

Sin embargo, el reconocimiento en sí mismo puede ser políticamente significativo. Para muchos Pueblos Indígenas y Comunidades Locales, en particular aquellos cuyos territorios consuetudinarios y sistemas de gobernanza siguen siendo poco reconocidos en la legislación y las políticas nacionales, el reconocimiento internacional puede proporcionar un lenguaje político y una capacidad de incidencia para los sistemas territoriales que los gobiernos han marginado o invisibilizado desde el punto de vista administrativo. La Meta 3 otorga reconocimiento normativo internacional a los Territorios Indígenas y Tradicionales; por sí misma, no confiere reconocimiento jurídico a territorios particulares ni

a sus sistemas de gobernanza. Por lo tanto, la forma en que ese reconocimiento se traduce en la legislación, las políticas y las prácticas nacionales es una cuestión aparte.

En un artículo anterior en Policy Matters, sostuve que los Territorios Indígenas y Tradicionales deberían ser entendidos como sistemas de gobernanza por derecho propio. Ese argumento se basa en el trabajo y la labor de incidencia que los Pueblos Indígenas y las Comunidades Locales vienen llevando a cabo desde hace mucho tiempo para lograr el reconocimiento y el respeto de sus territorios, su gobernanza territorial, sus leyes consuetudinarias y sus instituciones (Rubis, 2025a, 2025b).

Su reconocimiento explícito en la Meta 3 introduce ahora estas cuestiones en un nuevo marco institucional. Forest Peoples Programme y sus socios ya han examinado los Territorios Indígenas y Tradicionales junto con las áreas protegidas y las OMECA como vías diferenciadas para la implementación de la Meta 3, con especial atención a los derechos y la aplicación autodeterminada; mientras que la Meta 22 proporciona un importante contexto complementario en materia de derechos concernientes a las tierras, los territorios y los recursos (CBD, 2022b; Forest Peoples Programme [FPP], 2024a, 2024b).

A medida que avanza la implementación de los TIT a través del Artículo 8(j), el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (PoWPA, por sus siglas en inglés) y la planificación nacional de la biodiversidad, la pregunta que surge es qué forma adopta el reconocimiento y qué instituciones lo hacen efectivo.

El trabajo de implementación ya está en marcha. El Programa de Trabajo sobre el Artículo 8(j) incluye una tarea prioritaria para elaborar directrices sobre el TIT en apoyo de las Metas 2 y 3, junto con el trabajo sobre las tierras tradicionales y el uso de los recursos en la planificación espacial. En la primera reunión del Órgano Subsidiario sobre el Artículo 8(j), celebrada en Ciudad de Panamá en octubre de 2025, las

Partes negociaron los elementos propuestos para estas directrices, ahora contenidos en la Recomendación 1/3 para su consideración en la COP17. Estas directrices constituyen un espacio importante en el que el significado y las condiciones del reconocimiento de los TIT pueden comenzar a articularse antes de que se traduzcan en disposiciones jurídicas e institucionales nacionales.

Esta distinción es importante porque la gobernanza territorial indígena y tradicional no adquiere su autoridad a través del reconocimiento en virtud del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Los sistemas de gobernanza, las instituciones, las leyes consuetudinarias y las relaciones con las tierras y las aguas pueden preceder ampliamente al reconocimiento en el marco del CDB. Por lo tanto, la implementación implica algo más que identificar los territorios que pueden contribuir a los objetivos de biodiversidad. También requiere prestar atención a los sistemas de gobernanza a través de los cuales se constituyen y se mantienen esos territorios.

En paralelo, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (OSACTT) ha hecho aportes para la primera actualización oficial del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas desde su adopción en 2004. La actualización busca apoyar la implementación de la Meta 3, prestando mayor atención a aspectos cualitativos como la gobernanza equitativa, y será examinada en la 17.^a reunión de la Conferencia de las Partes (COP17) del CDB.

Las directrices del Artículo 8(j) y la propuesta de actualización del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas acercan entre sí dos partes del Convenio que tienen diferentes trayectorias institucionales. Las primeras se han desarrollado en torno a los conocimientos indígenas, las instituciones consuetudinarias, la participación, los derechos y las relaciones con los territorios, mientras que la segunda está estrechamente relacionada con los sistemas nacionales de áreas protegidas, la planificación de la conservación, la gestión y el monitoreo de la biodiversidad. Por lo tanto, su intersección plantea una cuestión práctica: ¿cómo se hará efectivo el reconocimiento de la gobernanza territorial a

medida que estos distintos ámbitos institucionales se relacionen con los Territorios Indígenas y Tradicionales?

Las instituciones responsables de áreas protegidas aportan prácticas administrativas consolidadas de designación, gestión, monitoreo y presentación de informes. En cambio, los Territorios Indígenas y Tradicionales pueden abarcar sistemas de autoridad territorial, gobernanza y derecho consuetudinarios, medios de vida, continuidad cultural y relaciones de responsabilidad entre los pueblos, las tierras y las aguas. Por lo tanto, establecer una relación más estrecha entre los TIT y las instituciones responsables de áreas protegidas plantea preguntas no solo sobre cómo los territorios contribuyen a los objetivos de conservación, sino también sobre cómo la propia gobernanza territorial es reconocida dentro de esos sistemas administrativos.

La planificación nacional de la biodiversidad puede ofrecer otra vía. En Filipinas, los Pueblos Indígenas desarrollaron una Estrategia y Plan de Acción de Biodiversidad de los Pueblos Indígenas (IPBSAP, por sus siglas en inglés), en la que articularon sus propias prioridades, metas y contribuciones a la implementación del Marco Mundial de Biodiversidad, incorporándolas al proceso nacional de planificación de la biodiversidad. La IPBSAP no es en sí misma un mecanismo de reconocimiento de los TIT, pero ilustra cómo la gobernanza territorial indígena y las prioridades en materia de biodiversidad pueden incorporarse a la implementación nacional mediante un proceso de planificación liderado por los titulares de derechos, en lugar de hacerlo solo a través de la clasificación como área protegida o de conservación (Department of Environment and Natural Resources [DENR], 2025; Indigenous Peoples and Biodiversity Coalition Philippines [IPBC], 2024; Reyes, 2025).

La importancia política del reconocimiento de los TIT varía considerablemente según el contexto. En distintas partes del Sudeste Asiático, la gobernanza territorial se desarrolla en paisajes conformados por la superposición de clasificaciones estatales de tierras, concesiones comerciales y áreas protegidas (Hall et al., 2011).

Las intervenciones de carbono forestal y otras acciones climáticas están agregando nuevas capas institucionales a estos paisajes de por sí ya disputados (Lau et al., 2025). En Indonesia, los Pueblos Indígenas, las Comunidades Locales y sus organizaciones han utilizado el mapeo comunitario y el contramapeo desde, al menos, la década de 1990 para hacer valer sus reclamos territoriales consuetudinarios frente a las clasificaciones estatales de los bosques (Peluso, 1995). Más recientemente, las organizaciones Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) y Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA) han vinculado el mapeo comunitario con sistemas de verificación, registro y reconocimiento formal, al tiempo que trabajan para integrar los mapas de territorios consuetudinarios en los sistemas geospaciales oficiales (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 2025; Badan Registrasi Wilayah Adat, 2024). Estos procesos hacen que los territorios sean legibles dentro de las instituciones estatales como parte de un proyecto político más amplio orientado a reivindicar una autoridad basada en las instituciones indígenas. Mis propias investigaciones publicadas sobre Sarawak examinan de manera similar cómo las relaciones y las prácticas territoriales de los Dayak siguen vigentes, mientras son objeto de negociación en el marco de sistemas jurídicos, de conservación y de gobernanza de los recursos que solo las reconocen parcialmente (Rubis, 2019, 2024).

Las experiencias de Australia y Canadá aportan perspectivas desde entornos históricos e institucionales diversos. El Programa de Áreas Protegidas Indígenas de Australia ha apoyado la gestión del Country por parte de las Primeras Naciones y, al mismo tiempo, ha generado beneficios ambientales, culturales, sociales y económicos, incluido el intercambio de conocimientos entre generaciones (Australian Government Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water [DCCEEW], n.d.). En Canadá, las Áreas Protegidas y

Conservadas Indígenas están enmarcadas en torno al papel principal de los gobiernos indígenas, ejercido a través de sus propias leyes, sistemas de gobernanza y conocimiento, aunque sus formas institucionales pueden variar entre la gobernanza indígena y diferentes arreglos de cogobernanza (Indigenous Circle of Experts [ICE], 2018). La experiencia canadiense también pone de manifiesto con mayor claridad los continuos interrogantes respecto a la jurisdicción y la relación entre la gobernanza indígena y los sistemas estatales de conservación (Townsend y Roth, 2024). El equilibrio entre estas oportunidades y estos aspectos pendientes variará según los contextos políticos, jurídicos e institucionales en los que se lleva a cabo el reconocimiento, particularmente allí donde el reconocimiento de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Locales, sus sistemas de gobernanza consuetudinarios y sus territorios siga siendo parcial.

A medida que las Partes se preparan para la COP17 en Armenia, la forma en que estos procesos se conecten entre sí determinará qué significado adquiere el reconocimiento en la práctica. Por lo tanto, mantener la distinción entre identificar un territorio, reconocer su sistema de gobernanza y clasificarlo dentro de una categoría de conservación será cada vez más importante a medida que avance la implementación. El reconocimiento de un Territorio Indígena y Tradicional no debería, por sí mismo, exigir su clasificación como una OMEC u otra categoría de conservación. El reconocimiento dentro de un marco de conservación tampoco debería implicar que los TIT obtienen su significado o autoridad de dicho marco. Por lo tanto, la intersección entre el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas y el Artículo 8(j) ofrece una oportunidad para que la gobernanza territorial indígena y tradicional contribuya a formar las instituciones que tendrán una interacción cada vez mayor con los TIT a medida que se implemente la Meta 3.

Nota de terminología. En este artículo, «Comunidades Locales» se utiliza en el sentido de Comunidades Locales que encarnan estilos de vida tradicionales, en consonancia con la terminología del Artículo 8(j) del CDB.

¿Qué aporta el reconocimiento de los Territorios Indígenas y Tradicionales al trabajo desarrollado durante años sobre los TICCA, territorios de vida?

El movimiento de los TICCA, territorios de vida, ha desarrollado un cuerpo sustancial de experiencia y estudios sobre el reconocimiento apropiado de los territorios y áreas conservados por los Pueblos Indígenas y las Comunidades Locales. Este trabajo ha establecido principios importantes en relación con la libre determinación y el autorreconocimiento, la autoridad de los custodios y las instituciones de gobernanza, los derechos colectivos y las múltiples vías legales y políticas a través de las cuales pueden reconocerse los territorios de vida. También ha demostrado que el reconocimiento como área protegida u OMEC no es indispensable ni necesariamente apropiado para todos los territorios de vida. La experiencia del reconocimiento de los TICCA también muestra cómo los conceptos desarrollados para hacer visibles las formas existentes de gobernanza territorial pueden adquirir una vida institucional propia y terminan influyendo en la manera en que los gobiernos, las organizaciones de conservación y otros actores se relacionan posteriormente con las comunidades y sus territorios.

El reconocimiento explícito de los Territorios Indígenas y Tradicionales en la Meta 3 incorpora toda esta experiencia acumulada a un nuevo contexto institucional. A nivel mundial, los TIT se están impulsando ahora a través del Artículo 8(j) y el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas; su reconocimiento efectivo se definirá, en última instancia, a través de disposiciones nacionales en materia jurídica, de políticas y de gobernanza. Esto hace que sea necesario analizar con mayor detenimiento qué implica el reconocimiento en estos distintos niveles y ámbitos.

La distinción propuesta en este comentario —entre identificar un territorio, reconocer su sistema de gobernanza y clasificarlo dentro de una categoría de conservación— ofrece una manera de abordar esta cuestión. En la misma, se pone el foco en los diferentes actos institucionales que pueden terminar integrándose entre sí durante la implementación, al tiempo que se aprovecha la amplia experiencia del movimiento TICCA en materia de reconocimiento apropiado. Este enfoque puede resultar particularmente útil a medida que el trabajo emergente sobre los TIT avance en contextos en los que los TICCA, territorios de vida, ya constituyen un marco importante para la gobernanza comunitaria, así como aquellos en los que la gobernanza territorial se articula a través de otros sistemas consuetudinarios e institucionales.

Referencias

- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara. (2025). *BRWA verifikasi 14 wilayah adat di Toraja*. <https://www.aman.or.id/index.php/news/read/2223>
- Australian Government Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water. (n. d.). *Indigenous Protected Areas*. <https://www.dc-ccew.gov.au/environment/land/indigenous-protected-areas>
- Badan Registrasi Wilayah Adat. (2024). *Perluasan registrasi dan pengakuan wilayah adat: Rapat pleno dan penyusunan rencana strategis BRWA*. <https://v4.brwa.or.id/berita/perluasan-registrasi-dan-peng-kuan-wilayah-adat-rapat-pleno-dan-penyusunan-rencana-strategis-brwa/717.html>
- Convention on Biological Diversity. (2022a). *Kunming–Montreal global biodiversity framework: Target 3*. <https://www.cbd.int/gbf/targets/22>
- Convention on Biological Diversity. (2022b). *Kunming–Montreal global biodiversity framework: Target 22*. <https://www.cbd.int/gbf/targets/3>

- Department of Environment and Natural Resources. (2025). *Philippine biodiversity strategy and action plan (PBSAP) 2024–2040: Abridged version* (DENR Administrative Order No. 2025-23). Biodiversity Management Bureau. https://bmb.gov.ph/wp-content/uploads/2025/09/-Signed_DAO_2025-23_w_Annex_PBSAP_Abridged_Version.pdf
- Forest Peoples Programme. (2024a). *Conservation pathways*. (Briefing paper). <https://www.forestpeoples.org/publications-resources/briefing-papers/article/conservation-pathways/>
- Forest Peoples Programme. (2024b). *Conservation pathways needs assessment*. <https://www.forestpeoples.org/publications-resources-reports/article/conservation-pathways-needs-assessment/>
- Hall, D., Hirsch, P., & Li, T. M. (2011). *Introduction to Powers of exclusion: Land dilemmas in Southeast Asia*. NUS Press; University of Hawai'i Press.
- Indigenous Circle of Experts. (2018). *We rise together: Achieving pathway to Canada Target 1 through the creation of Indigenous Protected and Conserved Areas in the spirit and practice of reconciliation*. Parks Canada. <https://publications.gc.ca/site/eng/9.852966/publication.html>
- Indigenous Peoples and Biodiversity Coalition Philippines. (2024). *Indigenous peoples' biodiversity strategy and action plan (IPBSAP), Philippines*. <https://transformativepathways.net/wp-content/uploads/2024/12/Philippines-IPBSAP-October-2024.pdf>
- International Indigenous Forum on Biodiversity. (2025). *Position on Target 3*. <https://iifb-indigenous.org/wp-content/uploads/2025/02/iifb-position-on-target-3.3.pdf>
- Lau, Y., Kenney-Lazar, M., Bashir, S. N., Cole, R., Gevaña, D. T., Lee, J. S. H., Marks, D., Miller, M. A., Ren, Y., Taylor, D., & Zhou, Y. (2025). Challenges in forest carbon governance: Insights from Southeast Asia. *WIREs Climate Change*, 16(5), e70018. <https://doi.org/10.1002/wcc.70018>
- Peluso, N. L. (1995). Whose woods are these? Counter-mapping forest territories in Kalimantan, Indonesia. *Antipode*, 27(4), 383–406. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.1995.tb00286.x>
- Reyes, G. B. (2025). IPBSAP: Advancing Indigenous Peoples-led sustainable biodiversity. *Policy Matters*, 24. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/Policy-Matters-Issue-24.pdf>
- Rubis, J. M. (2019). *Seeing the utan from the orang: A decolonial Indigenous approach to orang utan conservation in Sarawak* [Tesis doctoral, University of Oxford]. Oxford University Research Archive.
- Rubis, J. (2024). A political ecology of remembering for Dayaks of Sarawak, Malaysian Borneo. In A. Fleschenberg, K. Kresse, & R. C. A. Castillo (Eds.), *Thinking with the South: Reframing research collaboration amid decolonial imperatives and challenges* (pp. 249–274). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110780567>
- Rubis, J. (2025a, July 7). Reimagining conservation through Indigenous remembering and revitalisation. *IUCN CEESP Blog*. <https://iucn.org/blog/202507/reimagining-conservation-through-indigenous-remembering-and-revitalisation>
- Rubis, J. (2025b). Reimagining conservation through Indigenous remembering, revitalisation, and the recognition of Indigenous and traditional territories. *Policy Matters*, (24). <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/Policy-Matters-Issue-24.pdf>
- Rubis, J., & Theriault, N. (2020). Concealing protocols: Conservation, Indigenous survivance, and the dilemmas of visibility. *Social & Cultural Geography*, 21(7), 962–984. <https://doi.org/10.1080/14649365.2019.1574882>
- Stevens, S., Eghenter, C., Fitzsimons, J., Goradze, I., Ironside, J., Mellis, C., Nitah, S., Parling, P., Reyes, G., & Tabanao, G. (2024). *Recognising territories and areas conserved by Indigenous peoples and local communities (ICCAs) overlapped by protected areas*. (IUCN WCPA Good Practice Guidelines No. 34). IUCN. <https://doi.org/10.2305/RSLY2962>
- Townsend, J., & Roth, R. J. (2024, January 4). Canada's nature agreement underscores the need for true reconciliation with Indigenous Nations. *The Conversation*. <https://thetyee.ca/Analysis/2024/01/25/Removing-Roadblocks-Indigenous-Protected-Conserved-Areas/>

Revisado por: Cristina Eghenter y Mohammad Arju

Traducido del inglés por: Josefina Boris

La correspondencia relativa a este artículo debe dirigirse a June Rubis en jrubis@gmail.com

Las opiniones expresadas en este comentario pertenecen al autor y no reflejan necesariamente las opiniones o posiciones políticas del Consorcio TICC.

Cita recomendada: Rubis, J. (2026). El reconocimiento es solo el comienzo: los Territorios Indígenas y Tradicionales después de la Meta 3 del Marco Mundial de la Diversidad Biológica (Sobre la gobernanza). Consorcio TICC. <https://doi.org/10.70841/HJH76B>