



AIBR
**Revista de Antropología
Iberoamericana**
www.aibr.org
Volumen 18
Número 1
Enero - Abril 2023
Pp. 17 - 39

Madrid: Antropólogos
Iberoamericanos en Red.
ISSN: 1695-9752
E-ISSN: 1578-9705

Participación de los pueblos indígenas en la política climática. Una revisión etnográfica de la experiencia chilena

Rosario Carmona

Universidad de Bonn; Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR)
y Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres
(CIGIDEN)

rosariocarmonayost@gmail.com

Recibido: 19.08.2021

Aceptado: 11.05.2022

DOI: 10.11156/aibr.180102

RESUMEN

Los pueblos indígenas cobran relevancia en los debates globales sobre cambio climático; sin embargo, su involucramiento en la gobernanza climática nacional continúa siendo marginal. Este artículo analiza la consideración de la participación de los pueblos indígenas en la gobernanza climática chilena a través de una etnografía del Estado realizada entre los años 2017 y 2020. Se llevó a cabo una revisión documental de la política climática nacional entre 1995 y 2020, observación participante y 41 entrevistas semiestructuradas. Los hallazgos dan cuenta de que, si bien hay avances recientes, la participación de los pueblos indígenas no cumple con los estándares de la participación intercultural. Tampoco existen mecanismos que permitan la colaboración y posicionen a los pueblos indígenas como agentes ante el cambio climático. El caso chileno ilustra el tipo de reconocimiento que se le entrega a los pueblos indígenas en la política climática internacional y, por lo tanto, su análisis permite identificar las barreras que dificultan la efectiva colaboración. Mientras estas barreras no sean abordadas, no solo se arriesga incrementar la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, sino que también se pierde la oportunidad de promover los procesos de transformación institucional que son necesarios para responder al cambio climático. Son necesarios más avances a nivel nacional para fortalecer la participación de los pueblos indígenas en la CMNUCC.

PALABRAS CLAVE

Pueblos indígenas, política climática, participación, etnografía del Estado, Chile.

PARTICIPATION OF INDIGENOUS PEOPLES IN CLIMATE POLICY. AN ETHNOGRAPHIC ASSESSMENT OF THE CHILEAN EXPERIENCE

ABSTRACT

Indigenous Peoples gain prominence in global climate change debates. Nevertheless, their involvement in national climate governance remains marginal. This article analyses the consideration of Indigenous Peoples' participation in the Chilean climate governance through an ethnography of the state conducted between 2017 and 2020. A documentary review of national climate policy between 1995 and 2020, participant observation and 41 semi-structured interviews were conducted. The findings show that, although recent progress, Indigenous Peoples' participation does not meet the standards of intercultural participation. Nor are there mechanisms in place to enable collaboration and to position Indigenous Peoples as agents in the face of climate change. The Chilean case illustrates the type of recognition given to Indigenous Peoples in international climate policy, and therefore its analysis allows for the identification of barriers to effective collaboration. As long as these barriers remain unaddressed, an increase in Indigenous Peoples' vulnerability is at risk. We also lose the opportunity to promote the institutional transformation processes necessary to respond to climate change. More efforts are needed at the national level to enhance Indigenous Peoples' participation in the UNFCCC.

KEY WORDS

Indigenous Peoples, climate policy, participation, ethnography of the state, Chile.

Agradecimientos

Agradezco a todos los participantes de esta investigación, especialmente a las comunidades *mapuche* de Lonquimay, que generosamente me recibieron. Así como también los comentarios de Paulina Méndez, Carolina Garay, Joaquín Molina y los revisores anónimos de este artículo. Agradezco también el financiamiento otorgado por el CIIR (ANID/FONDAP 15110006) y CIGIDEN (ANID/FONDAP 15110017).

Introducción

Los pueblos indígenas paulatinamente se posicionan como actores relevantes ante el cambio climático (Delgado, 2019). Esto se debe a tres principales factores: en primer lugar, son uno de los grupos más vulnerables ante este fenómeno, debido a su interdependencia con sus territorios y las dinámicas de inequidad forjadas desde las colonias (Millaleo, 2020). En segundo lugar, los territorios indígenas acogen el 80% de la biodiversidad existente en el planeta (Garnett, Burgess, Fa *et al.*, 2018). Debido a esto, sus conocimientos y técnicas ecológicas son progresivamente reconocidos en los debates sobre conservación, mitigación y adaptación (IPCC, 2022; Vogel y Bullock, 2020).

Tercero y más importante, el reconocimiento de los pueblos indígenas en los debates climáticos se debe a la lucha del movimiento indígena internacional. Superando su histórica exclusión, los dirigentes indígenas han exigido participación en las conferencias climáticas desde la década de 1970, abriéndose paso ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (Sherpa, 2019). En el año 2001, los pueblos indígenas accedieron a su propia circunscripción¹, y en 2008 conformaron el Foro Internacional de Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático (FIPICC), el cual les permite participar articuladamente en las reuniones de la CMNUCC. Gracias a esto, la CMNUCC ha llamado a considerar a los pueblos indígenas en la toma de decisión (UNFCCC, 2006) y reconocido sus aportes a las contribuciones determinadas a nivel nacional² (NDC) (CMNUCC, 2018).

A través del FIPICC, la demanda indígena logró plasmarse en el Acuerdo de París del año 2015. En su preámbulo, el acuerdo recomienda a las Partes de la Convención considerar los derechos de los pueblos in-

1. Las circunscripciones agrupan a organizaciones afines ante la Convención.

2. Las NDC son los compromisos de mitigación y adaptación de un país en el marco del Acuerdo de París.

dígenas y el artículo 5 sugiere que las medidas de adaptación se basen e inspiren en sus conocimientos. El mismo año, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP) (decisión 1/P135) promovió la creación de una Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas (LCIPP, por su acrónimo en inglés). A grandes rasgos, esta plataforma promueve el intercambio de conocimientos indígenas, el fortalecimiento de capacidades y la integración de sus aportes a la gobernanza climática. La LCIPP es operacionalizada por un grupo de trabajo de facilitación, el primer órgano formal en la historia de las Naciones Unidas que permite a los pueblos indígenas dialogar de manera horizontal con las Partes (Sherpa, 2019).

No obstante, la consideración de los pueblos indígenas en la política climática de los Estados continúa siendo mínima (Shawoo y Thornton, 2019). La gobernanza climática reproduce la marginación y reduce sus conocimientos a «buenas prácticas», es decir, herramientas que sirven a las agendas hegemónicas (Petzold, Andrews, Ford, Hedemann y Postigo, 2020). Además, los pueblos indígenas suelen ser representados como víctimas del cambio climático y no como agentes (Callison, 2017; Ford, Cameron, Rubis, Maillet, Nakashima, Willox y Pearce, 2016). Por lo tanto, son posicionados como objeto de políticas públicas que omiten las dinámicas de colonialidad y marginación que determinan su vulnerabilidad (Belfer, Ford y Maillet, 2017).

Las ciencias sociales han estudiado la relación de los pueblos indígenas con el cambio climático desde 1970 y el tema ha adquirido especial relevancia en los últimos años (Karki, Pokhrel y Adhikari, 2017). Estos estudios se han centrado principalmente en las percepciones locales sobre el cambio climático (p.e. Codjoe, Owusu y Burkett, 2014), así como en las medidas de adaptación basadas en el conocimiento indígena (p.e. Ajani, Mgbenka y Okeke, 2013). Investigaciones recientes han analizado el impacto de los proyectos internacionales sobre sus territorios (Ulloa, 2011). Progresivamente, aumentan los estudios sobre su participación en la política climática; por ejemplo, Shea y Thornton (2019) evalúan cómo los pueblos indígenas fueron considerados en las primeras NDC y las agendas estatales durante las COP. Sin embargo, las dificultades que enfrentan los pueblos indígenas para que este reconocimiento se traduzca en participación efectiva continúan inexploradas (Belfer, Ford, Maillet, Araos y Flynn, 2019). Tampoco existe suficiente investigación sobre cómo su participación en la gobernanza climática se concreta a nivel nacional (Shea y Thornton 2019), especialmente en América Latina.

Tomando en cuenta estos antecedentes, este artículo analiza la consideración de la participación indígena en la construcción de la gobernanza

za climática chilena a través de una etnografía del Estado. La participación es comprendida como el involucramiento de la sociedad civil en las decisiones públicas, con el fin de resolver, atender e incidir en asuntos de interés (Guillen, Sáenz, Badii y Castillo, 2009). Al ser un proceso que promueve la democracia, la participación permite la consideración de grupos específicos y minorías, como los pueblos indígenas (Henríquez, 2014). En específico, la participación efectiva de los pueblos indígenas, o intercultural, se basa en y promueve espacios de encuentro horizontales que toman en consideración las desigualdades construidas históricamente (de la Maza, Campos, Vega y Gaete, 2008).

En Chile existen diez pueblos indígenas reconocidos por ley: *mapuche*, *aymara*, *rapa nui*, *likan antai*, *quechua*, *colla*, *diaguita*, *kawesqar*, *yagan* y *chango*. Estos pueblos representan el 12,8% de la población nacional (INE, 2017) y habitan las zonas más vulnerables ante el cambio climático (Biskupovic, Sepúlveda y Carmona, 2020). Por lo tanto, su participación en el diseño de la política climática resulta determinante. Para esto, primero se identifica la mención a los pueblos indígenas en la política climática a partir del año 1995, año en que Chile ratificó la CMNUCC. Luego, se evalúa la participación indígena en la política climática a partir de la opinión de diversos actores involucrados.

Metodología

Esta investigación fue realizada entre 2017 y 2020 a través de una etnografía del Estado. Este enfoque etnográfico concibe al Estado como una entidad cotidiana que se construye socialmente, y a la administración estatal como una arena más de la vida social (Sharma y Gupta, 2006). Aunque la marginación de los pueblos indígenas de la política chilena es un problema histórico (Antileo, 2013), también es un proceso dinámico. La etnografía permitió observar cómo esta línea se construye cotidianamente a través de prácticas y discursos (Sharma y Gupta, 2006). Como toda política pública, la política climática chilena evidencia cómo emergen y se materializan los proyectos políticos e intereses de agentes, agencias y discursos (Shore, 2010). Por lo tanto, analizarla etnográficamente permite observar cómo distintos actores construyen el rol del Estado ante el cambio climático, cómo evalúan su respuesta, qué expectativas tienen y cómo operan.

Para identificar la mención a los pueblos indígenas en la política climática realicé una revisión documental (Valles, 1999) de toda la legislación climática existente entre 1995 y 2020. Se rastrearon todas las referencias a los pueblos indígenas. Para evaluar su participación, conduje observación

participante en diversas reuniones estatales. También observé la implementación de una política climática, la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCCRV), en la comunidad indígena de Quinquén, en Lonquimay. Esta estrategia fue seleccionada porque es la única que ha promovido la colaboración con los pueblos indígenas. En paralelo, conduje etnografía en tres Conferencias de Cambio Climático de Naciones Unidas: la COP23 de Fiji realizada Bonn en 2017, la COP25 de Chile realizada en Madrid en 2019, y la conferencia intersesional de 2019 en Bonn. También atendí las reuniones presesionales y las actividades paralelas de estos eventos (diálogos, conferencias de prensa, etc.). Específicamente, observé la participación del Estado en las reuniones de la LCIPP, los eventos organizados por Chile y las interacciones de los delegados nacionales con los dirigentes indígenas. Se analizaron las competencias interculturales de los delegados y su postura respecto a los conocimientos y participación indígenas. También observé la participación de dirigentes indígenas de Chile, identificando sus motivaciones y evaluaciones.

Realicé 41 entrevistas semiestructuradas. Los participantes fueron seleccionados a partir de tres criterios principales: i. 21 dirigentes indígenas que han participado en alguna acción climática —estrategia sectorial, programa, comité o proceso participativo—. Como la ENCCRV se implementa en una comunidad *mapuche*, y este pueblo representa el 80% de la población indígena nacional (INE, 2017), la mayoría de estos entrevistados fueron *mapuche*. Todos hablan castellano, algunos hablan también un idioma indígena y solo dos hablan inglés fluidamente; ii. 14 funcionarios estatales vinculados a la gobernanza climática; y iii. 6 académicos especializados en política indígena y/o climática. Las entrevistas indagaron sobre los estándares de participación indígena en la política climática y la consideración de los conocimientos indígenas.

Toda la información fue inspeccionada a través de un análisis de contenido. Los datos se organizaron a partir de dos categorías de participación: formal e informal. Luego se realizó una codificación inductiva que recogió las principales ideas expuestas por los participantes y, con ellas, el significado latente de sus respuestas (Mitchell, 1967). El análisis de los procesos de participación formal derivó en cuatro subcategorías: i. diseño de estrategia climática; ii. implementación de estrategia climática; iii. Ley de Cambio Climático; y iv. participación internacional.

Finalmente, la información fue evaluada a través de los ocho facilitadores de la participación intercultural propuestos por de la Maza y colaboradores (2008). Según estos autores, un proceso de participación intercultural debe ser i. planificado; ii. liderado democráticamente, es decir, además de la legitimidad institucional, debe promover la confianza

entre los actores; iii. integrado a estructuras estables de participación; iv. representativo de discursos colectivos; v. diverso, es decir, que tome en consideración los distintos sectores y sus intereses, especialmente los subrepresentados; vi. transversal en su planificación; vii. transparente en la difusión y acceso a la información; y viii. pertinente a las condiciones sociales y culturales de un territorio particular.

Resultados

Chile ha construido sostenidamente su gobernanza climática a través de comités, oficinas y planes de acción (Moraga y Araya, 2016). Estas acciones han fortalecido la institucionalidad y las estrategias de mitigación; sin embargo, la adaptación y gestión del riesgo climático no han avanzado como se requiere (PNUD, 2021). Además, esta gobernanza se caracteriza por ser altamente centralizada; la integración de los niveles subnacionales y los estándares de participación son deficientes (Flores, Maillet, Cariaga-Cerda, Hernández-González, Huenante, Martines y Yáñez-Abad, 2019).

1. Mención a los pueblos indígenas en la política climática de Chile

Para exponer la mención a los pueblos indígenas en la política climática, primero nos referiremos a los documentos suscritos ante la CMNUCC: las comunicaciones nacionales —que reportan los avances en materia climática— las NDC y el Plan Nacional de Adaptación. Luego revisaremos la gobernanza nacional: los planes de acción, las estrategias sectoriales y las legislaciones.

Las dos primeras comunicaciones nacionales de Chile (1999 y 2011) no mencionan a los pueblos indígenas, y la tercera (2017) solo lo hace en términos demográficos. La primera NDC (2016) los omite, mientras que la segunda (2020) sugiere que la diversidad demográfica y geográfica del país sea considerada en la toma de decisiones. Además, menciona que el diseño de instrumentos y medidas analizará los conocimientos de los pueblos indígenas cuando estén disponibles. El Plan Nacional de Adaptación señala que es necesario coordinar con la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) en caso de que alguna medida se aplique en áreas indígenas protegidas. No obstante, estas recomendaciones no poseen un carácter vinculante y, según la Oficina de Cambio Climático, no existen normas sobre cómo proceder.

Respecto a las legislaciones nacionales, el primer Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (PANCC) (2008-2012) no menciona a los pueblos indígenas. El PANCC II (2017-2022) identifica a los pueblos indígenas como altamente vulnerables debido al impacto del cambio climático sobre los sistemas productivos. El PANCC II también reconoce el rol del conocimiento tradicional en la identificación de riesgos climáticos y promueve su consideración en la elaboración de material educativo. Sin embargo, no especifica cómo estos conocimientos deben integrarse. En la Oficina de Cambio Climático reconocieron que no hay consenso sobre qué se comprende por conocimiento indígena.

Dentro de las estrategias sectoriales se identificaron dos principales tipos de mención. Por un lado, los pueblos indígenas como vulnerables ante el cambio climático. Este reconocimiento está presente en el Plan de Adaptación al Cambio Climático en Biodiversidad (2014), el Plan de Adaptación al Cambio Climático del Sector Salud (2016), el Plan de Acción Nacional de Consumo y Producción Sustentables (2017-2022) y la Ruta Energética (2018-2022). Por otro lado, dos documentos posicionan a los pueblos indígenas como agentes en las medidas que apuntan a reducir su vulnerabilidad: la Ruta Energética (2018-2022) y la ENCCRV (2017-2025). Estas dos estrategias son las únicas que consideraron la participación indígena durante el diseño y además promueven su involucramiento temprano en la implementación. Específicamente, la ENCCRV está basada en el mecanismo REDD+³, y por lo tanto debe responder a las Salvaguardas de la CMNUCC —que resguardan los derechos de los pueblos indígenas— y establecer mecanismos institucionales, participativos y financieros que involucren a las comunidades. Tres de sus catorce proyectos se ejecutan en alianza con comunidades indígenas, una en el Norte con comunidades *aymara*, y dos en el Sur con comunidades *mapuche*.

Finalmente, ninguna de las legislaciones que abordan materias climáticas mencionan a los pueblos indígenas. Esta omisión se observa en todos los decretos relevantes en materia climática (decretos número 336; 81; 87; 74; 1; 134), especialmente en los decretos n° 360 de 2017, que crea la Comisión Técnica Interministerial de Cambio Climático, el decreto n° 52 de 2018, que crea la Comisión Asesora Presidencial Permanente de Cambio Climático, y el decreto n° 19 de 2020, que crea el Comité Asesor Ministerial Científico sobre el Cambio Climático. Tampoco se menciona a los pueblos indígenas en el proyecto de Ley Marco de Cambio Climático (aprobado en marzo de 2022).

3. REDD+ es el enfoque de la CMNUCC que apunta a la mitigación a través de la reducción de la deforestación y degradación de los bosques.

Solo se encontró un reglamento que involucra a la institucionalidad indígena en la gobernanza climática. Una resolución del 2019 —año en que Chile organizó la COP25— creó una Unidad de Medio Ambiente y Cambio Climático en CONADI, que solo sesionó ese año.

2. Evaluación de la participación de los pueblos indígenas en la política climática

A través de los participantes fue posible constatar que la participación de los pueblos indígenas en la gobernanza climática estatal se inscribe principalmente en procesos formales convocados por el Estado. Hasta la fecha, no se ha configurado un movimiento ni asociación indígena que aborde el cambio climático directamente. Aunque todos los participantes indígenas mencionaron estar preocupados por el cambio climático, asumen que no se han articulado. Muchos señalaron que este vacío se debe a las presiones que posicionan los múltiples conflictos socioecológicos que afectan sus territorios (INDH, s/f), los cuales son más urgentes de atender. La desarticulación también se atribuye al impacto de las políticas de desarrollo, que promueven proyectos individuales y la competencia por los recursos, debilitando la colaboración. Aunque predomina la desilusión en torno a los procesos participativos, estos actores reconocen que es su responsabilidad exigirle al Estado que les entregue más información, los convoque al diseño de las estrategias climáticas y que considere sus conocimientos y opiniones. Una líder *mapuche* menciona: «*debemos hacer alianzas, hay que estar allí. Si nosotros no lo hacemos, no lo hace nadie por nosotros, o lo hacen desde otro escenario y nada cambia. Debemos instalar nuestros temas ante el cambio climático, capacitar a las culturas que no son indígenas, para que vean con otros ojos*» (Entrevista a Dirigente Indígena 18, 15 de enero de 2020).

Respecto a la participación formal, cabe mencionar que existen pocos mecanismos que financien la participación de la sociedad civil. Esta ha sido convocada principalmente a través de consultas *online*, difundidas y ejecutadas solo en castellano, y que finalmente son contestadas mayormente por expertos (Sapiains, Ugarte y Aldunce, 2017). En el Ministerio de Medio Ambiente (MMA) confiesan que la participación no ha sido promovida como corresponde. En palabras de un miembro de la Comisión Asesora Presidencial Permanente de Cambio Climático, el Estado solo promueve la participación «en el papel».

La mayoría de los participantes indígenas desconoce qué está haciendo el Estado en materia climática y todos indicaron sentirse excluidos del debate. Opinan que sus conocimientos son descartados por la política climá-

tica, pues esta se diseña en el nivel central y, además, subestima los conocimientos locales. Aunque su opinión ha sido consultada en algunas ocasiones, no existen mecanismos pertinentes para traducirlos en política pública. El proyecto MAPS-Chile⁴ ilustra esta situación: el MMA organizó un proceso participativo multiactor para identificar posibles acciones de mitigación. El único participante indígena invitado fue un dirigente *mapuche*, quien, si bien valora la invitación, evalúa que la discusión fue academizada por los expertos, abstrayendo el carácter localizado del cambio climático. Además, señala que no hubo una posterior evaluación ni retribución, por lo que no sabe si este proyecto consideró finalmente su opinión.

A continuación, se expone la evaluación de las experiencias que más se mencionaron.

2.1. *Participación en el diseño de una estrategia climática*

La ENCCRV es la única estrategia sectorial que ha promovido la participación diferenciada de los pueblos indígenas durante su elaboración. Esto se debe a los requisitos internacionales que velan por los derechos y la participación de las comunidades indígenas involucradas: el programa de Naciones Unidas ONU-REDD, las políticas operacionales del Banco Mundial —agencia que administra el Fondo de Cooperación de Carbono Forestal (FCPF), que financia parte de la ENCCRV—, y las Salvaguardas de la CMNUCC. Específicamente, las políticas operacionales del Banco Mundial exigen la realización de una consulta indígena, lo cual posicionó muchas dificultades a la institución a cargo, la Corporación Nacional Forestal (CONAF), como relata un funcionario:

mis jefes decían «qué vamos a estar haciéndoles preguntas a los indígenas para formular un proyecto de tres millones de dólares». Pero no es que lo hicimos nosotros de simpáticos, sino que había dinero. Por otro lado, si queríamos seguir accediendo a donativos, teníamos que seguir las directrices de Cancún, del Banco Mundial, de las agencias de ONU-REDD (entrevista a Funcionario Estatal 3, 14 de noviembre de 2018).

La interpretación de la legislación nacional⁵ determinó que solo se hiciera un Diálogo Indígena el último año (2016). Este consistió en talle-

4. MAPS-Chile es un proyecto liderado por el MMA el año 2012, que buscó la interacción entre la investigación especializada y la sociedad civil. En <https://mma.gob.cl/cambio-climatico/proyecto-maps-chile/>.

5. A pesar de ser auto ejecutable, la aplicabilidad de la consulta indígena en Chile está regulada por un Decreto (número 66). El Estado evalúa los posibles impactos de las medidas sobre los medios de vida indígena.

res regionales —conducidos en castellano— dirigidos a identificar las causas de la degradación y deforestación y a recoger posibles respuestas desde los conocimientos locales.

Este diálogo fue evaluado positivamente por todos los funcionarios estatales, quienes consideran que más que enriquecer el contenido de la ENCCR, promovió su legitimidad. Sin embargo, los participantes indígenas critican que solo hayan sido convocados ciertos dirigentes y no las comunidades y autoridades tradicionales. Aunque reconocen que su opinión fue escuchada, opinan que el documento ya estaba definido por el Estado y que su rol se redujo a evaluar lo que se les presentó. Tampoco fueron posteriormente informados sobre los avances. Producto de esto, los dirigentes indígenas consideran que la ENCCR reproduce las falencias de previas políticas de desarrollo implementadas en sus territorios, como la desigualdad en el acceso a la información y la ausencia de transparencia.

2.2. Participación en la implementación de una estrategia climática

La implementación de la ENCCR en Quinquén también demandó grandes esfuerzos interculturales. Según los funcionarios de CONAF, los comuneros no querían que se les impusiera un nuevo proyecto de desarrollo que desestima sus necesidades y a largo plazo no los beneficia. Los participantes *mapuche* relataron que en un primer momento CONAF les presentó un proyecto que ya estaba aprobado, el cual rechazaron. Para no perder los recursos aprobados, CONAF realizó múltiples reuniones con la comunidad para definir nuevos objetivos. Estas actividades posicionaron un reto institucional, ya que, como suele suceder en las reuniones entre funcionarios estatales y personas indígenas, tendieron a desviarse hacia problemas históricos y estructurales, como la desposesión, la segregación y la desigualdad. Aunque los funcionarios señalan que respetan los protocolos locales, también reconocen que no pueden ajustar sus agendas a estas formalidades y confiesan que preferirían destinar los recursos a la implementación.

Por lo demás, estas reuniones se realizaron solo en castellano, posicionando diversas tensiones epistemológicas. Los funcionarios de CONAF creen que son ellos quienes le imponen el problema del cambio climático a los comuneros, quienes no les transmiten su opinión de manera abierta.

No todos opinan, yo siempre me quedo con la sensación de que instalamos el tema. No he tenido la oportunidad de conversar en una forma más franca con la gente sobre cuál es la percepción que ellos tienen, si simplemente asumen

que tienen que hacer esto, o no, ahí me queda siempre la duda. Ellos no manifiestan explícitamente su parecer y uno trata de forzar esa opinión. Hay que siempre ir encajonando, buscando lo que uno quiere traerse (entrevista a Funcionario Estatal 8, 18 de diciembre de 2017).

Por su parte, los comuneros mencionaban «que se les hace difícil entender». A pesar de estas limitantes, todos los participantes entrevistados involucrados en la ENCCRV evalúan positivamente estas reuniones. Los dirigentes *mapuche* mencionaron que por primera vez tuvieron la posibilidad de decidir y ejecutar su propia propuesta. Los funcionarios consideran que fortalecen sus competencias interculturales, exploran nuevas metodologías de trabajo y «crecen como personas».

Otro proyecto de la ENCCRV que incide sobre Quinquén es la reforestación de un sector de la reserva nacional colindante China Muerta, la cual se incendió en el año 2015. Aunque parte de este terreno pertenece a la comunidad y posee múltiples funciones socioecológicas, la reforestación no se planificó en conjunto. Según los comuneros, ellos solicitaron participación, pero CONAF les respondió que esta era una iniciativa distinta a la que habían sido invitados. Según los funcionarios de CONAF, este es un proyecto nacional y sus objetivos no son flexibles.

Durante la estadía en Lonquimay se observó también la ejecución del proyecto «Comunidades Mediterráneas Sostenibles», el cual cuenta con financiamiento del Fondo Mundial para el Medio Ambiente y que fue implementado por el MMA. Dos iniciativas se realizaron en conjunto con dos comunidades *mapuche*. En una, la participación se redujo a la información y, en otra, fueron los dirigentes quienes diseñaron la propuesta. La primera acción no cumplió con sus objetivos —promover la agroforestería— y terminó financiando cultivos de avena, replicando la política de desarrollo local en territorios indígenas del Ministerio de Agricultura. Por el contrario, la segunda experiencia fue evaluada por la institución como la más exitosa a nivel nacional. Los dirigentes indígenas involucrados consideran que sus opiniones fueron escuchadas y que sus propuestas —reforestación y huertos—, aunque no coincidían plenamente con los objetivos institucionales, pudieron ser negociadas para beneficiar a la comunidad. El compromiso fue tal que el proyecto derivó en la conformación de una cooperativa local.

Si bien la ENCCRV y el proyecto «Comunidades Mediterráneas Sostenibles» representan avances, no se encuentran libres de desafíos. Todos los participantes indígenas mencionaron su preocupación respecto a su continuidad. Tal desconfianza es mayor en aquellos participantes indígenas no involucrados en estas iniciativas, quienes también consideran

que estas iniciativas no se diferencian de la política indígena de desarrollo, altamente deslegitimada (Aninat y Hernando, 2019).

2.3. Participación en torno a la Ley Marco de Cambio Climático

A finales de 2018, el Estado inició un proceso participativo para la elaboración de un proyecto de Ley Marco de Cambio Climático. Aunque este proceso sienta un precedente en el contexto de elaboración de una ley (redactadas generalmente por el parlamento o el presidente), su difusión fue deficiente y la participación se centró en la información y consulta, minimizando el involucramiento de la sociedad civil (Moraga, Martínez y Maillat, 2020). Toda la información fue transmitida solo en castellano, y los pueblos indígenas no fueron convocados ni informados (Cayupi, 2019; Millaleo, 2020). Debido a esto, la participación de representantes indígenas rurales fue mínima.

El Estado evaluó este proceso como exitoso. Desde la Oficina de Cambio Climático señalan que la participación ciudadana representó un gran aporte. Sin embargo, la evaluación de los participantes indígenas y académicos es distinta, especialmente en lo que refiere a la participación de los pueblos indígenas. Además de no contar con acceso a la participación diferenciada, los participantes indígenas consideran que su incidencia fue restringida por la falta de capacidades técnicas, humanas y financieras. Las comunidades y sus dirigentes no siempre cuentan con el tiempo y recursos necesarios para asistir a estos procesos. Tampoco manejan los conceptos referentes al cambio climático, presentados en un lenguaje altamente técnico.

Imagínese lo difícil que es para las comunidades indígenas participar en ese tipo de procesos en el contexto de extrema pobreza que nos encontramos. Cómo comentar sendos documentos, sin asesores, sin tener los medios. Los empresarios tienen su *staff* de profesionales para armar sus propuestas, comentarios. Es como David contra Goliat. No tenemos ese nivel de incidencia, no hay igualdad de condiciones (entrevista a Dirigente Indígena 20, 10 de marzo de 2020).

Finalmente, el proyecto omitió por completo a los pueblos indígenas, situación que fue criticada por diversos dirigentes y académicos indígenas (Cayupi, 2019; Millaleo, 2020). No obstante, en julio de 2020 fue ingresado al Congreso y sometido a discusión. Dirigentes indígenas exigieron la realización de una consulta indígena, sin embargo, el MMA desestimó esta demanda en dos oportunidades, argumentando que esta ley no afectará directamente a los territorios indígenas. Como alternativa, la ministra

de Medio Ambiente, Carolina Schmidt, declaró que se consultarán las estrategias sectoriales que sí los afecten directamente. Luego de un proceso de revisión apoyado por científicos, el proyecto de ley fue aprobado en marzo de 2022.

2.4. Participación indígena en procesos internacionales

Hasta la fecha, no existen muchas experiencias facilitadas por el Estado que hayan promovido la participación de los pueblos indígenas a nivel internacional. En el marco de la ENCCRV se invitó a dirigentes indígenas a actividades internacionales para introducirles el enfoque REDD. Aunque todos valoran positivamente el acceso a la información, no saben si sus opiniones fueron consideradas porque el Estado no volvió a contactarlos.

El tema indígena tampoco ha sido abordado por la delegación climática chilena, como lo reconocen todos los funcionarios entrevistados. Aunque algunos dirigentes indígenas han sido invitados a las COP, su participación se ha acotado a los objetivos estatales. En el Ministerio de Relaciones Exteriores confiesan:

nos falta preparación a nivel nacional para entender qué visión sostenemos, cómo vamos a promover la participación de nuestros pueblos indígenas de manera estructurada en estas discusiones. Y sobre todo, qué propuestas vamos a llevar. Pero no hemos tenido realmente un diálogo interno dentro de la delegación, y mucho menos dentro del país, sobre qué contribuir, cómo favorecer esa participación (entrevista a Funcionario Estatal 6, 26 de enero de 2018).

El Estado tampoco se ha involucrado en el proceso de la LCIPP. No se ha suscrito ningún documento que apoye su operacionalización ni existe un delegado que siga sus negociaciones. La información tampoco ha sido difundida a las agencias nacionales a cargo de la política indígena.

Este vacío intentó ser abordado en 2019, durante la organización de la COP25. El Estado aspiraba a acortar la brecha con la sociedad civil y para eso realizó una serie de actividades regionales para difundir información. Según los participantes, estas actividades se tradujeron principalmente en conciertos musicales. También, el Estado conformó una Comisión Asesora Presidencial Permanente de Cambio Climático, que incluyó a un dirigente *mapuche*. Según su opinión, en esta comisión han primado los intereses del sector privado, mayormente representado y con más recursos para incidir que él, que está solo.

En 2019 el Estado también convocó la conformación de un «Caucus Chileno Indígena sobre Cambio Climático» (en adelante Caucus Chileno).

Según la convocatoria, este Caucus Chileno apuntaba a facilitar la presencia de dirigentes indígenas en la COP25 y generar una propuesta para contribuir a una «estrategia global» de cambio climático. A menos de dos semanas de la realización de la conferencia, este grupo fue conformado por veinticinco personas pertenecientes a cada uno de los pueblos indígenas que habitan Chile y cinco funcionarios de CONADI. Finalmente, debido a que la COP25 finalmente se realizó en Madrid,⁶ solo asistieron diez representantes del Caucus Chileno. Su participación fue organizada y gestionada por un consultor del Estado. Según un delegado nacional, la participación del Caucus Chileno no se articuló a la agenda nacional, el resto de la delegación no sabía cuál era su rol. Esta ambigüedad pudo constatare durante la reunión preparatoria de la LCIPP. Por un lado, la ministra Carolina Schmidt señaló que «necesitamos» a los pueblos indígenas para abordar el cambio climático, pero no mencionó mecanismos concretos para facilitar esta colaboración. Tampoco se involucraron a los representantes de CONADI, ausencia leída con escepticismo por el Caucus Chileno. Por otro lado, no hubo fortalecimiento de capacidades. Los dirigentes indígenas no comprendían cuál era el objetivo de esta reunión. Ellos esperaban posicionar las demandas de sus pueblos, pero la reunión —de carácter más bien técnico— estaba destinada a discutir el trabajo de la LCIPP. Debido a esto, la desilusión y desconfianza no tardaron en emerger.

Otras actividades que evidenciaron improvisación fueron dos diálogos sobre la LCIPP organizados por el Estado. El primero, que supuestamente apuntaba a difundir el trabajo de la LCIPP a la sociedad civil, consistió en una serie de breves y desarticuladas presentaciones de diez miembros del Caucus Chileno. El segundo, que se realizó en la zona Azul, la zona oficial de las negociaciones, apuntaba a socializar con las Partes de la CMNUCC los avances de la plataforma. Esta actividad comenzó con la entrega de un «Documento de Reflexión y Propuesta» redactado por el Caucus Chileno a la ministra Schmidt, quien luego de recibirlo dejó la sala. La dirigente que entregó el documento a la ministra evalúa esta actividad como «simbólica».

Yo le dije a la ministra, *«ministra, usted nos pide cuidar los bosques, cuidar la biodiversidad, pero para eso tenemos que tener voz, para tener voz, tenemos que estar reconocidos constitucionalmente»*. Después foto, foto, y la ministra se fue a otra sesión. Pero que las Partes nos hayan escuchado, no, porque ni

6. En octubre de 2019, seis semanas antes de la COP25, estalló en Chile una crisis social y política que determinó la cancelación de la conferencia. El Gobierno de España ofreció como sede Madrid, permitiendo que la fecha se mantuviera y que Chile continuara con la presidencia.

siquiera se leyó el texto públicamente (entrevista a Dirigente Indígena 21, 24 de enero de 2020).

Como ella menciona, sus palabras no fueron escuchadas por los demás asistentes, pues no contó con un micrófono y además no habló en el idioma oficial de las negociaciones, el inglés, sino en castellano. Luego de la entrega, la reunión continuó en inglés. La ausencia de traducción simultánea limitó la participación de los miembros del Caucus Chileno que, a pesar de estar sentados en la mesa, no hablan este idioma.

La falta de coherencia determinó que muchos miembros del Caucus Chileno se sintieran instrumentalizados por el Estado. Todos cuestionaron el apelativo de *guardianes de la naturaleza* que se les achaca, el cual se contradice con los múltiples conflictos territoriales que restringen su autodeterminación ambiental. También evalúan que su participación no fue incidente debido a que el Estado no los respaldó políticamente. El consultor a cargo reconoce que estos actores se sintieron «perdidos». No obstante, la mayoría aprovechó la oportunidad para aprender sobre los procesos de la CMNUCC y entablar vínculos con dirigentes indígenas de otros países y ONG.

Luego de la COP, las expectativas sobre la agenda climática en materia indígena son bajas. Los participantes indígenas que no asistieron observan al Caucus Chileno con desconfianza, principalmente porque fue conformado por el Gobierno y no de acuerdo con los sistemas de representación de los pueblos. Por su parte, los miembros enfrentaron múltiples barreras para continuar; el Estado no convocó una reunión de evaluación y luego la pandemia de Covid-19 posicionó las barreras que todos conocemos. Durante 2020 se realizaron un par de actividades *online*, pero no se definió ninguna agenda. La mayoría de los integrantes se retiró del grupo debido a diversos motivos, dejando una incertidumbre respecto proyección.⁷ Según uno de los miembros, «*lo que pasó en la COP no tiene ninguna diferencia con la CONAF, CONADI, o cualquier servicio público en materia indígena*» (entrevista a Dirigente Indígena 20, 10 de marzo de 2020).

Discusión

Como ha podido observarse, en Chile no existe una política que articule los asuntos indígenas con los climáticos. La mayoría de los documentos

7. A la COP26 en Glasgow en 2021 solo viajaron dos miembros del Caucus Chileno de manera independiente.

consultados invisibiliza a los pueblos indígenas. Los que los nombran remiten principalmente a su vulnerabilidad, reproduciendo la mirada acrítica que omite sus causas históricas, sociales e institucionales y no define estrategias para afrontarla (Belfer, Ford y Maillot, 2017; Callison, 2017; Ford *et al.*, 2016).

Tampoco se ha facilitado la participación intercultural (de la Maza *et al.*, 2008). Ninguno de los documentos genera espacios que promuevan el diálogo horizontal, sino que la participación de los pueblos indígenas se acota a acciones específicas en sus territorios. Todos presentan a los pueblos indígenas como un sector homogéneo, pasando por alto las diferenciaciones culturales, identitarias y territoriales. La mayoría de las experiencias participativas existentes han sido improvisadas y no lideradas democráticamente, pues se reducen a la entrega de información sin abordar las brechas y desconfianza existentes. La participación tampoco fue integrada a los sistemas indígenas de representación ni se basó en la representatividad de los discursos colectivos, por lo que las actividades no integraron a la diversidad de los participantes y sus discursos. Tampoco se reconocen sectores distintos dentro de los mismos pueblos indígenas, como por ejemplo las mujeres, uno de los grupos más vulnerables ante el cambio climático, especialmente en América Latina (Ulloa, Escobar, Donato y Escobar, 2008). El único proceso diferenciado, la ENCCRV, fue motivado por los fondos internacionales y no puede ser evaluado como transparente y pertinente; no existió una difusión adecuada de la información y la planificación no se realizó de manera conjunta, lo cual limitó el involucramiento.

La participación indígena tampoco se ajusta a los tratados de derecho ratificados por Chile, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. A pesar de que las políticas y legislaciones sobre cambio climático pueden afectar directamente los territorios indígenas, el Estado ha descartado la consulta indígena en todos los procesos. Su omisión durante la discusión de la Ley Marco de Cambio Climático representa una denegación de los derechos ambientales de los pueblos indígenas (Millaleo, 2020). Por lo demás, hasta la fecha ninguna estrategia sectorial se ha consultado.

Aunque la organización de la COP25 implicó actividades participativas, estas no fueron planificadas como corresponde. El Caucus Chileno fue conformado una semana antes de la conferencia y la Comisión Asesora Presidencial Permanente de Cambio Climático integró a una persona indígena sin concederle representatividad. Ninguna de estas iniciativas fue definida en conjunto con los pueblos indígenas y convocada de manera transparente, ni tampoco generó espacios pertinentes e inclusivos. Con

respecto al Caucus Chileno, tampoco se definieron con claridad sus objetivos ni se fortalecieron las capacidades de sus integrantes. Por lo tanto, estos actores solo posicionaron intereses y motivaciones personales que, por lo demás, no generaron un mayor eco en la institucionalidad.

La participación de los pueblos indígenas en la política climática nacional es evaluada negativamente por todos los participantes. Sus deficiencias se atribuyen principalmente a la falta de mecanismos de participación en materia ambiental (Flores *et al.*, 2019) y a los problemas estructurales de la política dirigida a los pueblos indígenas, que no ha logrado resolver los conflictos interculturales ni establecer la confianza hacia el Estado (Aninat y Hernando, 2019). El apoyo se reduce a voluntades individuales y no a mecanismos acordados colaborativamente. También se reconoce que existe una falta de coordinación y articulación de los mismos pueblos indígenas, quienes no han integrado el cambio climático en sus discursos y demandas. Como resultado, la incertidumbre prevalece entre los participantes indígenas, pues quienes han participado en un proceso local dudan sobre la continuidad e impactos a largo plazo de tales iniciativas, y quienes han participado en uno internacional no perciben el respaldo político del Estado para proyectar su trabajo en Chile. Sin embargo, este es un proceso en curso y sus alcances no pueden ser evaluados de manera concluyente. La oportunidad de asistir a la COP25 y observar los procesos del FIPICC ha instalado nuevas expectativas entre los dirigentes, quienes han incorporado la variable *cambio climático* en sus demandas.

Vale la pena mencionar que la gobernanza climática chilena dialoga con otros procesos políticos previos y en curso. Por un lado, los impactos de los diversos conflictos socioecológicos que afectan a las comunidades indígenas (INDH, s/f) restringen la colaboración con el Estado y han instalado dinámicas de negociación que actualmente son reproducidas por la política climática —como, por ejemplo, la omisión de la consulta indígena y la imposición de soluciones centralizadas y verticales—. Por otro lado, la gobernanza climática nacional seguirá los avances que se den en materia de reconocimiento y participación. En el año 2021 se conformó en Chile una Convención Constituyente que durante la escritura de este artículo se encuentra redactando una nueva Constitución. Gracias al establecimiento de escaños reservados, esta Convención cuenta con representantes de los pueblos indígenas, entre los cuales una mujer *mapuche* fue elegida como su primera presidenta. Gracias a este proceso, además del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, la plurinacionalidad, el buen vivir y el pluralismo han cobrado protagonismo en los debates nacionales; también la discusión sobre los derechos de la naturaleza y la necesidad de redactar una constitución ecológica. Todas estas

reflexiones permean la gobernanza climática; por ejemplo, en junio de 2021, el Estado inició una discusión participativa para redactar la Estrategia Climática de Largo Plazo, convocando por primera vez un proceso diferenciado para los pueblos indígenas.

También cabe recordar que la política climática chilena se desprende mayormente de las negociaciones internacionales. Las recomendaciones de la CMNUCC y las demandas del FIPICC empujan a los Estados a aumentar sus esfuerzos. La última COP26 en Glasgow destacó *«el importante papel que desempeñan la cultura y los conocimientos de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la adopción de medidas eficaces contra el cambio climático, e insta a las Partes a que hagan participar activamente a los pueblos indígenas y las comunidades locales en el diseño y la aplicación de medidas contra el cambio climático»*⁸. En paralelo, el IPCC fortalece la presencia de los pueblos indígenas en sus informes; el último informe sobre adaptación entrega contundente evidencia sobre los beneficios —ecológicos, sociales y éticos— que se desprenden de la efectiva participación de los pueblos indígenas en la gobernanza climática (Carmona, McDonald, Sambo, Bhadra Rai, Sanago y Thorsell, 2022). Por su parte, los pueblos indígenas continúan dando pasos concretos con la LCIPP, a través de la cual se ejecutan diversas actividades que promueven la coproducción de conocimientos y el fortalecimiento de capacidades. Estos mandatos son apropiados por los dirigentes indígenas, muchos de ellos provenientes de América Latina, quienes empujan los límites institucionales a nivel nacional. Al respecto, destacan los casos de Perú, México y Guatemala, que, gracias a la articulación de movimientos indígenas como la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas del Amazonas (COICA), han posicionado a los pueblos indígenas como agentes en sus legislaciones climáticas (Millaleo, 2020). Estos procesos nacionales no solo fortalecen el reconocimiento indígena y transforman la institucionalidad en la región, sino que también retroalimentan los procesos de la CMNUCC y, con ello, reconfiguran la geopolítica del cambio climático.

Conclusiones

El caso de Chile ilustra el tipo de reconocimiento otorgado a los pueblos indígenas en la política climática internacional. Si bien se perciben avances en lo formal y legal, el involucramiento en la gobernanza climática es limitado y no cumple con los estándares de participación intercultural. La

8. Ver <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/glasgow-climate-change-conference-october-november-2021/outcomes-of-the-glasgow-climate-change-conference>.

participación ha sido promovida por fondos internacionales y no por un genuino compromiso del Estado hacia la situación específica de cada pueblo y la valoración de sus conocimientos y propuestas. El énfasis entregado a la vulnerabilidad climática refuerza la marginación, pues esta no se aborda desde un enfoque basado en el reconocimiento efectivo y los derechos de los pueblos indígenas.

A pesar de lo anterior, la demanda de los pueblos indígenas de participar en la gobernanza climática es progresivamente reconocida a nivel internacional. Observar cómo esta participación se promueve y materializa en cada país permite evaluar la coherencia entre las demandas de los pueblos indígenas, las recomendaciones de la CMNUCC y las legislaciones a nivel nacional. El enfoque etnográfico nos permite contrastar las diferentes visiones y proyectos que se posicionan como legítimos, así como identificar las barreras que limitan la participación, internacional y nacional, de los pueblos indígenas. Este análisis contribuye a identificar estrategias más pertinentes y acordes a los territorios, indígenas y no indígenas, en los que se implementarán.

Para avanzar, los Estados deben promover una participación basada en los derechos de los pueblos indígenas y, por lo tanto, generar procesos de consentimiento libre, previo e informado. Los conocimientos indígenas deben ser aproximados de manera respetuosa, siempre en acuerdo con los pueblos y con miras a coproducir conocimientos que respeten sus sistemas propios de gobierno y leyes consuetudinarias. También son necesarios mecanismos permanentes para la participación de los pueblos indígenas en la gobernanza climática nacional que incluyan la diversidad territorial y los contextos culturales específicos. Además de la elaboración colaborativa de respuestas, estos mecanismos deben permitir a los pueblos indígenas participar del reporte y monitoreo de sus avances. La participación internacional también debe apoyarse. Como primer paso, los Estados deben fortalecer sus competencias interculturales e incluir representantes indígenas en sus delegaciones nacionales.

Referencias

- Ajani, E.; Mgbenka, R. y Okeke, M. (2013). Use of Indigenous Knowledge as a Strategy for Climate Change Adaptation among Farmers in sub-Saharan Africa: Implications for Policy. *Asian Journal of Agricultural Extension, Economics & Sociology*, 2(1): 23-40.
- Aninat, I. y Hernando, A. (2019). Mapeando el laberinto de la política pública indígena en Chile. *Estudios Públicos*, 153: 7-56.
- Antileo, E. (2013). Nuevas formas de colonialismo: Diáspora mapuche y el discurso de la multiculturalidad. Tesis de Magíster en Estudios Latinoamericanos. Universidad de Chile.

- Belfer, E.; Ford, J. y Maillet, M. (2017). Representation of Indigenous peoples in climate change reporting. *Climatic Change*, 145(1-2): 57-70.
- Belfer, E.; Ford, J.; Maillet, M.; Araos, M. y Flynn, M. (2019). Pursuing an Indigenous Platform: Exploring Opportunities and Constraints for Indigenous Participation in the UNFCCC. *Global Environmental Politics*, 19(1): 12-33.
- Biskupovic, C.; Sepúlveda, M. y Carmona, R. (2020). *Ley Marco de Cambio Climático y pueblos indígenas en Chile. Elementos para su incorporación*. Serie Policy Papers. CIIR.
- Callison, C. (2017). Climate Change Communication and Indigenous Publics. En *The Oxford Encyclopedia of Climate Change Communication*. M. Nisbet, S. Ho, E. Markowitz, S. O'Neill, M. Schäfer y J. Thaker, Eds. Oxford: Oxford University Press.
- Carmona, R.; McDonald, J.; Sambo, D.; Bhadra Rai, T.; Sanago, G. y Thorsell, S. (2022). *Recognising the contributions of Indigenous Peoples in global climate action? An analysis of the IPCC report on Impacts, Adaptation and Vulnerability*. IWGIA.
- Cayupi, J. (2019). Pueblos indígenas, actores claves en la gobernanza del cambio climático. *Observatorio de Ley de Cambio Climático para Chile*. (CR)2. En <https://www.cr2.cl/policy-brief-observatorio-ley-de-cambio-climatico-pueblos-indigenas-actores-claves-en-la-gobernanza-del-cambio-climatico/>.
- CMNUCC (2018). *Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas*.
- Codjoe, S.; Owusu, G. y Burkett, V. (2014). Perception, experience, and indigenous knowledge of climate change and variability: The case of Accra, a sub-Saharan African city. *Regional Environmental Change*, 14(1): 369-383.
- de la Maza, F.; Campos, M.; Vega, P. y Gaete, T. (2008). Propuesta para incorporar la participación intercultural en los Planes de Desarrollo Comunal de la Región de la Araucanía. En *Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile*. Gobierno de Chile.
- Delgado, D. (2019). *La participación de los pueblos indígenas en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. De actores «tradicionales» a actores frente al Antropoceno*. Documentos de Trabajo n° 22. Madrid, Fundación Carolina.
- Flores, C.; Maillet, A.; Cariaga-Cerda, V.; Hernández-González, M.; Huenante, N.; Martínez, F. y Yáñez-Abad, P. (2019). Análisis del modelo de participación adoptado en materia ambiental. Más información que participación. Las dudas que deja la consulta pública del anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático para Chile. *Observatorio de Ley de Cambio Climático para Chile*. (CR)2. En <https://leycambioclimatico.cl/policy-brief-analisis-del-modelo-de-participacion-adoptado-en-materia-ambiental/>.
- Ford, J.; Cameron, L.; Rubis, J.; Maillet, M.; Nakashima, D.; Willox, A. y Pearce, T. (2016). Including indigenous knowledge and experience in IPCC assessment reports. *Nature Climate Change*, 6(4): 349-353.
- Garnett, S.T.; Burgess, N.; Fa, J.; Fernández-Llamazares, Á.; Molnár, Z.; Robinson, C.; Watson, J.; Zander, K.; Austin, B.; Brondizio, E.; Collier, N.; Duncan, T.; Ellis, E.; Geyle, H.; Jackson, M.V.; Jonas, H.; Malmer, P.; McGowan, B.; Sivongxay, A. y Leiper, I. (2018). A spatial overview of the global importance of Indigenous lands for conservation. *Nature Sustainability*, 1(7): 369-374.
- Guillen, A.; Sáenz, K.; Badii, M. y Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena*, 4(1): 179-193.

- Henríquez, A. (2014). Participación indígena: Desarrollo y alcances en torno a la participación ambiental. *Ius Et Praxis*, 19(2): 251-300.
- INDH (s/f). Mapa de conflictos socioambientales en Chile. En <https://mapaconFLICTOS.indh.cl/#/>.
- INE (2017). *Censo*. Gobierno de Chile.
- IPCC (2022). *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*.
- Karki, M.; Pokhrel, M. y Adhikari, J. (2017). Climate change: Integrating indigenous and local knowledge into adaptation policies and practices. A case study from Nepal. En M. Cairns, Ed. *Shifting Cultivation Policies: Balancing Environmental and Social Sustainability*. CABI.
- Millaleo, S. (2020). El Acuerdo de París sobre cambio climático y el proyecto de la ley marco en Chile: Entre el protagonismo y la denegación de los pueblos indígenas. *Anuario de Derechos Humanos, Número especial*: 141-153.
- Mitchell, R. (1967). The Use of Content Analysis for Explanatory Studies. *The Public Opinion Quarterly*, 31(2): 230-241.
- Moraga, P. y Araya, G. (2016). La Gobernanza del Cambio Climático. (CR)2, *Adapt-Chile*.
- Moraga, P.; Martínez, F. y Mailet, A. (2020). *¿De qué se habló durante la discusión en general del Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado? Policy Brief (CR)2*.
- Petzold, J.; Andrews, N.; Ford, J.D.; Hedemann, C. y Postigo, J.C. (2020). Indigenous knowledge on climate change adaptation: A global evidence map of academic literature. *Environmental Research Letters*, 15(11): 113007.
- PNUD (2021). *Gobiernos Locales y Acción Climática en Chile. Recomendaciones para promover una gobernanza climática multinivel no deje a nadie atrás*.
- Sapiains, R.; Ugarte, A. y Aldunce, P. (2017). Los significados de la participación para el cambio climático en Chile. *Ambiente y Desarrollo*, 21(41): 43-60.
- Sharma, A. y Gupta, A. (2006). Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization. En A. *The anthropology of the state. A reader*. A. Sharma y A. Gupta, Eds. Blackwell Publishing.
- Shawoo, Z. y Thornton, T.F. (2019). The UN local communities and Indigenous peoples' platform: A traditional ecological knowledge based evaluation. *WIREs Climate Change*, 10(3).
- Shea, M. y Thornton, T. (2019). Tracing country commitment to Indigenous peoples in the UN Framework Convention on Climate Change. *Global Environmental Change*, 58: 101973.
- Sherpa, P. (2019). *The Historical Journey of Indigenous Peoples in Climate Change Negotiation*. IUCN. En <https://www.iucn.org/news/commission-environmental-economic-and-social-policy/201912/historical-journey-indigenous-peoples-climate-change-negotiation>.
- Shore, C. (2010). La Antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la «formulación» de las políticas. *Revista Antípoda*, 10: 21-49.

- Ulloa, A. (2011). Políticas globales del cambio climático: Nuevas geopolíticas del conocimiento y sus efectos en territorios indígenas. En *Perspectivas culturales del clima*. A. Ulloa, Ed. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ulloa, A.; Escobar, E.; Donato, L. y Escobar, P. (Eds.) (2008). *Mujeres indígenas y cambio climático. Perspectivas latinoamericanas*. UNAL-Fundación Natura de Colombia-UNODC.
- UNFCCC (2006). *Statement, International day of the world's indigenous peoples*. En http://unfccc.int/files/press/news_room/statements/application/pdf/20060808_rk_indigenous.pdf.
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión Metodológica y práctica profesional*. Síntesis.
- Vogel, B. y Bullock, R.C.L. (2020). Institutions, indigenous peoples, and climate change adaptation in the Canadian Arctic. *GeoJournal*.

Referencias primarias

- Funcionario Estatal 3 (14 de noviembre de 2018). Entrevista grabada, transcripción verbatim. Santiago de Chile. Registro: Rosario Carmona.
- Funcionario Estatal 8 (18 de diciembre de 2017). Entrevista grabada, transcripción verbatim. Temuco, Chile. Registro: Rosario Carmona.
- Funcionario Estatal 6 (26 de enero de 2018). Entrevista grabada, transcripción verbatim. Santiago de Chile. Registro: Rosario Carmona.
- Dirigente Indígena 20 (10 de marzo de 2020). Entrevista grabada, transcripción verbatim. Online. Registro: Rosario Carmona.
- Dirigente Indígena 18 (15 de enero de 2020). Entrevista grabada, transcripción verbatim. Online. Registro: Rosario Carmona.
- Dirigente Indígena 21 (24 de enero de 2020). Entrevista grabada, transcripción verbatim. Online. Registro: Rosario Carmona.

