



# **Ley Marco de Cambio Climático y pueblos indígenas en Chile. Elementos para su incorporación**

---

**Serie Policy Papers | N°7, 2020**

Consuelo Biskupovic-Macarena Sepúlveda-Rosario Carmona

## Introducción<sup>1</sup>

Como parte de sus compromisos nacionales e internacionales respecto a la mitigación y adaptación al Cambio Climático (CC), el actual gobierno, y en particular la Oficina de Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente (MMA), lanzó en junio del 2018 un proceso de participación y discusión para la elaboración de un Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático<sup>2</sup>. Inscritos en este proceso se han realizado talleres, diálogos y consultas públicas tanto en regiones como en Santiago. En específico, se realizaron diálogos ciudadanos en las dieciséis regiones del país, a los cuales asistieron en promedio cincuenta personas, mayormente del sector público, y dos diálogos ciudadanos sectoriales con expertos de los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil, ambos en Santiago y con aproximadamente cien asistentes cada uno (Jiménez et al., 2019).

De acuerdo con lo señalado por los funcionarios de la Oficina de Cambio Climático en estas instancias participativas, y siguiendo lo que anuncia el anteproyecto mismo, esta ley busca enfrentar los desafíos que impone el cambio climático, estableciendo un sistema de gobernanza, instrumentos de gestión y mecanismos de financiamiento adecuados para transitar hacia un desarrollo bajo en emisiones de gases efecto invernadero,

reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia.

En el contexto antes mencionado, este policy paper expone la necesidad de incluir a los pueblos indígenas tanto en las instancias de participación de la ley de CC como en la producción de conocimiento relativo al fenómeno. Se plantea que es necesario integrar a los pueblos indígenas con el fin de fortalecer la propuesta legal. La inclusión de dichos pueblos permitiría fortalecer su participación en los conflictos actuales con el Estado, empresas y privados, los que derivan en su mayoría de políticas extractivistas. Les permitiría, igualmente, ser parte de decisiones y de la gestión de ecosistemas, ampliando y fortaleciendo el sistema de gobernanza que plantea la ley. Por el contrario, excluirlos anula sus derechos de participación y por lo tanto incrementa la vulnerabilidad climática en la que estos pueblos se encuentran actualmente<sup>3</sup>.

Cabe señalar que en el mundo a lo menos diez países están desarrollando marcos legales en esta materia. En América, países como Brasil (2009), México (2012), Honduras (2014), Perú (2018) y Colombia (2018) poseen una Ley de Cambio Climático. Por el contrario, Chile no cuenta con un marco jurídico que permita asignar responsabilidades a la reducción de emisiones o exigir implementación y reporte

---

<sup>1</sup> Agradecemos a Nicolás Alvear por la ayuda brindada

<sup>2</sup> Ver “Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático”, <https://mma.gob.cl/wpcontent/uploads/2019/07/Présentacion-Ley-Marco-CC.pdf>

<sup>3</sup> Para problematizar lo anterior, nos hemos enfocado en analizar las zonas con gran porcentaje de población indígena viviendo en contexto rural principalmente pues es donde la degradación de los territorios y la correlación que existe entre estos y los indicadores de pobreza son más visibles.

de medidas de mitigación de emisiones y adaptación a los impactos del CC. Aunque los países latinoamericanos se encuentran muy por debajo de los países más industrializados en cuanto a sus emisiones de gases efecto invernadero, muchos se encuentran experimentando directamente los impactos del cambio climático<sup>4</sup>. Especialmente en territorios de selvas tropicales, montañas altas, islas pequeñas, regiones costeras y zonas áridas o semiáridas, territorios habitados principalmente por población indígena.

En el proyecto de Ley Marco de Cambio Climático se observa un énfasis en mitigación, adaptación y gestión institucional, pero se deja poco espacio al reconocimiento de las perspectivas locales, las que podrían ser un importante aporte a la política pública relacionada con el CC. En específico, los pueblos indígenas no son considerados en el proyecto, ni en cuanto a la vulnerabilidad en la que se encuentran ni respecto a los saberes y aportes que pueden movilizar para la reducción del riesgo socio-ambiental al que están expuestos, así como respecto al aumento de la resiliencia que pudieran desarrollar o incluso frente a los procesos de adaptación al CC.

De igual forma, el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (PANCC) habla de enfoque de género y participación de la ciudadanía a través de la constitución de mesas territoriales, pero no se establecen sus funciones específicas, vinculantes, ni a nivel regional ni a nivel nacional, lo que debilita la

propuesta de gobernanza ambiental, al delegar gran parte de la gestión de CC a los órganos y actores institucionales.

Por lo tanto, en función de los principios que rigen este anteproyecto de Ley, como la equidad y la participación, esta debiese otorgar facultades a los pueblos indígenas. Respecto a la equidad, “es deber del Estado procurar una justa asignación de cargas, costos y beneficios, con especial énfasis en sectores, comunidades y ecosistemas vulnerables al cambio climático” (art. 2). Por su parte, el principio de participación asegura que “toda persona o agrupación de personas tendrá derecho a participar en la elaboración de los instrumentos de gestión del cambio climático, mediante los mecanismos provistos para ello en la presente ley” (art. 30).

La idea de asegurar la participación de los pueblos indígenas se sustenta en el hecho que, además de estar confrontados a una vulnerabilidad socio-ambiental, los pueblos indígenas cuentan con una estrecha y larga vinculación con el entorno que habitan, por lo cual su inclusión en las estrategias de gestión y producción de conocimientos relacionados al CC, contribuirán a la resiliencia y adaptación ambiental, así como también a impulsar procesos de desarrollo y reactivación de las economías locales al poner en valor sus acervos culturales (Ulloa, 2011).

## II. Participación indígena en políticas de cambio climático a nivel nacional

---

<sup>4</sup> Para más información consultar aquí <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions>

Chile está diseñando propuestas sectoriales para enfrentar el CC, pero sin antes revisar críticamente los factores que inciden en la desigualdad ambiental y social, los que a su vez incrementan la vulnerabilidad a este fenómeno. En relación con los pueblos indígenas, la única política que ha considerado la participación de comunidades indígenas es la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales del año 2016. Esta estrategia responde al compromiso del Estado chileno en su Contribución Nacional Determinada, en el marco del Acuerdo de París, y se alinea con el rol que se les ha otorgado a los bosques en la mitigación, especialmente fomentado a través del programa de Naciones Unidas REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation). Por lo tanto, esta iniciativa, aunque considera las realidades locales, se centra más bien en aspectos biofísicos e indicadores determinados por la comunidad internacional, promoviendo una relación con los territorios basado en el esquema de pago por resultados. Dicho esquema puede invisibilizar la relación local con el territorio y menoscabar la autodeterminación ambiental<sup>5</sup>.

De esta forma, el proyecto de Ley Marco relativa al CC implica una confirmación y profundización de las desigualdades que han excluido durante siglos a los pueblos indígenas de las gobernanzas que administran los territorios (Tsosie, 2007). Sin una revisión crítica de estas estructuras, los marcos legales que las refuerzan y las dinámicas de colonialidad en escalas internacionales, nacionales y sub-nacionales que las validan, cualquier estrategia de adaptación que se diseñe no resultará efectiva. Menos, si los

saberes locales sobre el entorno son invisibilizados.

La pérdida de control territorial se constituye como uno de los principales factores de vulnerabilidad. Antes de aplicar medidas para paliar los efectos del CC, resulta necesario analizar las relaciones de poder y los procesos del capitalismo que afectan los ecosistemas que los pueblos indígenas habitan. Una política o ley que no considere esta situación ni promueva la transferencia de recursos y conocimientos, limita aún más el acceso y uso de los territorios.

Para evitar que la autodeterminación ambiental de los pueblos sea menoscabada, es fundamental identificar la fuente, cómo se conciben, desarrollan y diseminan los conocimientos sobre CC, y cómo todas esas aristas se vinculan con desigualdades globales y locales. Así, las respuestas y cambios institucionales deben apuntar a modificar las estructuras que determinan la vulnerabilidad, a partir de respuestas que surjan desde lo social y la acción colectiva.

### III. Cambio climático y pueblos indígenas: ¿Por qué incluirlos en una Ley Marco?

Desde la década de 1970, tanto los derechos indígenas como las legislaciones ambientales son reconocidos y comienzan a establecer vínculos entre sí (Ulloa, 2005). Pero es a partir de la década de 1990 que estas alianzas se fortalecen. La Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, institucionaliza la relación entre territorio, medio ambiente y desarrollo, entregándole un rol central a la

<sup>5</sup> Ver las críticas de los pueblos indígenas a este proyecto <https://no-redd.com/espanol/>

naturaleza en las políticas de desarrollo y crecimiento económico. Desde entonces los pueblos indígenas han articulado sus demandas y organización política en un nuevo contexto mundial de crisis ambiental. Bajo este nuevo escenario, la problemática ambiental ha venido a replantear nuestra relación con la naturaleza y a visibilizar nuestra dependencia e interconexión con ella a través de diversos y complejos procesos productivos, distributivos y de consumo. En este escenario complejo, resulta imprescindible transformar nuestras dinámicas culturales y buscar nuevos marcos orientadores para relacionarnos con la naturaleza, en el cual los pueblos indígenas se han vuelto actores clave para pensar y practicar procesos de transición que nos permitan revertir la crisis.

Tanto en Chile como en el resto de América Latina, los pueblos indígenas han sido los primeros en experimentar las problemáticas ambientales generadas por diversos procesos extractivos, industriales y externalidades del crecimiento urbano. En general, los sectores rurales, campesinos e indígenas son los receptores directos de los costos o pasivos de lo que convencionalmente se entiende por desarrollo socioeconómico, tal como lo ilustran los casos de las comunidades mapuche afectadas por la actividad forestal, los vertederos y rellenos sanitarios, y las represas hidroeléctricas como Ralco; o el caso de comunidades diaguitas enfrentadas al emblemático proyecto Pascua Lama en la Región de Atacama. En definitiva, la problemática ambiental se relaciona

directamente con la situación de los pueblos indígenas a lo largo del país. La degradación de los ecosistemas es uno de los motivos por los cuales los pueblos indígenas demandan la autogestión y autonomía de sus territorios.

La relación entre pueblos indígenas, medio ambiente y desarrollo ha pasado a formar parte importante en la agenda nacional e internacional al estar vinculada con procesos de desarrollo local y propuestas alternativas para el manejo integrado de recursos naturales, forestales y producción agropecuaria. Asimismo, esta relación ha cobrado relevancia en torno a las políticas de conservación y protección de la naturaleza debido a que son estos sectores de la población quienes habitan los lugares con mayor biodiversidad del planeta, tal como lo respalda la FAO<sup>6</sup>.

Los pueblos indígenas se presentan como catalizadores de procesos sustentables a partir de nuevas formas de apropiación, gestión y usufructo de recursos naturales. Enfrentar los desafíos del CC implica un cambio urgente en nuestro modelo de desarrollo<sup>7</sup>. Darle un lugar central a los pueblos indígenas en las políticas relativas al CC es también considerar que son sujetos claves en el desarrollo local de territorios deprimidos económicamente.

En nuestro país, observamos que tras la ratificación del convenio 169 de la OIT en el año 2008<sup>8</sup> y la posterior creación del Ministerio de Medio Ambiente en 2010, la relación entre pueblos indígenas y desarrollo

<sup>6</sup> Ver por ejemplo <http://www.fao.org/zhc/detail-events/es/c/1028079/>

<sup>7</sup> Ver la carta publicada el 5 de noviembre del 2019 y firmada por más de 11.000 científicos de todo el mundo

<sup>8</sup> Organización Internacional del Trabajo, ver [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms\\_632113.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_632113.pdf)

sustentable se ha hecho cada vez más concreta, favoreciendo mecanismos de participación y consulta, así como la conformación de asociaciones y cooperativas de producción. Sin embargo, los debates internacionales y diversos estudios señalan que estos pueblos continúan siendo los grupos sociales más empobrecidos y a su vez, los más vulnerables frente al cambio climático (IPCC, 2014; Echeverri, 2009; Ulloa, 2011).

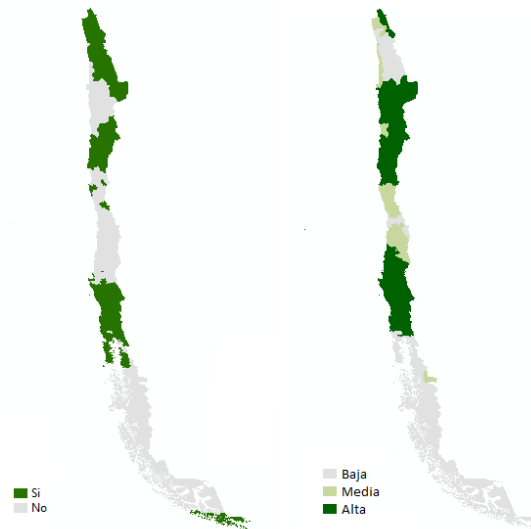
## 1. Vulnerabilidad socio-ambiental

Debido a lo anterior, a continuación, mencionamos algunos elementos relevantes para considerar la participación de pueblos indígenas como actores clave frente a la adaptación y resiliencia al cambio climático.

Cabe señalar que respecto específicamente a la vulnerabilidad al CC de los pueblos indígenas en Chile, a partir de una relación estadística entre el nivel de vulnerabilidad al cambio climático por comuna (según los cambios estimados en la temperatura y precipitación para los años 2081-2100 considerados en el escenario RCP 8.5) y las comunas en las cuales existen comunidades indígenas, títulos de merced reconocidos o que poseen Áreas de Desarrollo Indígena

(ADIs)<sup>9</sup>, se observa una alta vulnerabilidad al CC en zonas con presencia indígena.

En la siguiente imagen, vemos a la izquierda, las comunas del país en las cuales existe presencia de comunidades indígenas (según información de la CONADI sobre comunidades indígenas, títulos de merced reconocidos y Áreas de Desarrollo Indígenas -ADI-) y a la derecha, una representación del nivel de variabilidad climática por comuna, según el escenario pesimista RCP8.5 estimado para el año 2100<sup>10</sup> por el ICPP.



A pesar de las transformaciones socio-económicas de los países latinoamericanos, los pueblos indígenas siguen siendo los grupos sociales menos favorecidos. En Chile, la Región de la Araucanía es un caso ilustrativo, pues

<sup>9</sup> Existe relación entre las variables de nivel de variabilidad de temperaturas y precipitaciones (calculadas como alta, media o baja a partir de un coeficiente de variabilidad por comuna) en el escenario RCP8.5 (escenario más pesimista según el IPCC) y la clasificación de comunas como indígenas a partir de la existencia de comunidades indígenas, títulos de merced reconocidos o Áreas

de Desarrollo Indígena (ADIs) en la comuna. Las tablas de resultado y la información por comuna se adjuntan en anexo.

<sup>10</sup> Para esta gráfica, entendemos la vulnerabilidad según precipitaciones y temperaturas, basándonos en estos datos:

<https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/chile/climate-data-projections>

concentra la mayor cantidad de población indígena rural, y contiene a 7 de las 10 comunas más pobres del país (Nueva Imperial, Perquenco, Lumaco, Teodoro Schmidt, Puerto Saavedra, Toltén y Lonquimay, donde un 57,1% se encuentra en esa condición<sup>11</sup>).

La reducción de la pobreza es uno de los principales ejes de la política climática, siendo el primer Objetivo de Desarrollo Sustentable (ODS)<sup>12</sup> de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, que plantea un desarrollo inclusivo y sostenible, orientado a disminuir las desigualdades y fortalecer la democracia. Así también, los pueblos indígenas se encuentran en mayor vulnerabilidad socio-ambiental, debido a procesos de contaminación derivados del extractivismo, pero también porque habitan regiones geográficas de gran riqueza y biodiversidad, que hoy representan las zonas más vulnerables frente al cambio climático, como las selvas tropicales, las montañas altas, islas pequeñas, regiones costeras y otros territorios de mayor exposición a desastres naturales.

En consecuencia, si bien los pueblos indígenas son quienes menos contribuyen al cambio climático, soportan sus consecuencias directas, tales como sequías prolongadas y aumento de las temperaturas (lo cual afecta las condiciones de productividad de los cultivos sobre todo en la zona del secano costero), deforestación de tierras, inundaciones o inviernos extremos con fuertes nevazones en la zona cordillerana, como ha sido el caso de Lonquimay y Curarrehue (De La Cuadra, 2013). Por mencionar algunos casos, desde el Norte de

Chile, en Tarapacá, hasta el sur del país, en la Araucanía, las comunidades indígenas enfrentan el problema de la degradación y vulnerabilidad de las formaciones vegetacionales y del bosque nativo. Estos no solo entregan numerosos servicios ecosistémicos a las comunidades, como la utilización de plantas medicinales, sino que también actividades socioeconómicas de las cuales las comunidades dependen (ver ENCCRV, 2016).

Este escenario de vulnerabilidad socio-ambiental limita o genera la pérdida de medios productivos para llevar adelante actividades económicas, forzando procesos de migración que muchas veces producen más pobreza entre las familias, pues la mayor parte de la población indígena migrante se ubica en las periferias urbanas y en los trabajos menos calificados, dificultando la movilidad social al no contar con los medios económicos ni la formación educacional para mejorar sus condiciones de vida urbana.

## 2. Participación y representación en plataformas políticas

Desde la Cumbre de Río, los pueblos indígenas se han posicionado como actores relevantes para abordar el cambio climático (Tsosie, 2007). Sin embargo, los reconocimientos que les han sido entregados, a la vez que los

<sup>11</sup> Encuesta de Caracterización Socio-económica (2015).

<sup>12</sup> Objetivos de Desarrollo Sustentable, ver por ejemplo

[https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/ods/undp\\_cl\\_ODS\\_Informe\\_ODS\\_Chile\\_ante\\_NU\\_Septiembre2017.pdf](https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/ods/undp_cl_ODS_Informe_ODS_Chile_ante_NU_Septiembre2017.pdf)

posicionan como actores políticos, reconfiguran sus territorios e inciden en las dinámicas locales a través de organismos estatales y multilaterales (Ulloa, 2011). A su vez, este reconocimiento se refleja en la creación de espacios internacionales donde los pueblos posicionan en bloque sus demandas, como es el caso del Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático, constituido el año 2008. Aunque el involucramiento de sus representantes con los procesos de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) se remonta al año 2000, no es sino hasta el año 2010 que los pueblos indígenas comienzan a ser considerados de manera efectiva, especialmente a través de las Salvaguardas ambientales y sociales para aplicar el enfoque REDD+, establecidas en la COP16 en Cancún. Durante la COP20 celebrada en Lima el año 2014, los pueblos indígenas contaron con el primer espacio oficial para posicionar sus demandas, y al año siguiente, en la COP21 de París, las partes deciden aprobar la creación de una plataforma de comunidades locales y pueblos indígenas (LCIPP) en el marco de la CMNUCC. Ese mismo año, el IPCC en su quinto informe declara que “los sistemas y prácticas relacionados con los conocimientos indígenas, locales y tradicionales, en particular la visión holística que tienen los pueblos indígenas de la comunidad y el medio ambiente, son un recurso fundamental para la adaptación al cambio climático, pero no se han utilizado coherentemente en los esfuerzos de adaptación existentes. Integrar dichas formas de conocimiento en las prácticas aumenta la eficacia de la adaptación” (IPCC, 1014, p. 20).

Este informe recalca el rol central del conocimiento de los pueblos indígenas para adaptarse al CC.

La LCIPP tiene tres principales funciones centradas en los conocimientos, políticas y acciones para el CC y en asegurar la plena participación de los pueblos indígenas. Su primer plan de trabajo será sometido a aprobación durante la próxima COP<sup>13</sup>.

En Latinoamérica, desde el año 2006 se celebra la “Cumbre de los Pueblos”, una plataforma política paralela a las convenciones de la ONU, que busca posicionar la voz y la mirada de los pueblos latinoamericanos. El año 2010, se desarrolló en Bolivia la “Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra” donde estos pueblos plantearon demandas particulares.

Por ende, no integrar estas dimensiones (conocimientos, acciones, políticas y participación de los pueblos indígenas) en el proyecto de Ley de CC es desconocer los procesos discutidos y acordados los últimos años por la comunidad internacional relativos al rol e importancia de los pueblos indígenas en estas materias.

### 3. Conocimientos claves arraigados en los territorios

Los pueblos indígenas tienen un cuerpo de conocimientos tradicionales forjados a través de una larga historia de ocupación territorial en distintos nichos ecológicos. Estos

<sup>13</sup> Para más información, consultar aquí [https://www4.unfccc.int/sites/nwpstaging/News/P](https://www4.unfccc.int/sites/nwpstaging/News/Pages/Inidigenous-Peoples-and-Local-Communities-Platform-Update.aspx)

[ages/Inidigenous-Peoples-and-Local-Communities-Platform-Update.aspx](https://www4.unfccc.int/sites/nwpstaging/News/Pages/Inidigenous-Peoples-and-Local-Communities-Platform-Update.aspx)



conocimientos conforman la base para su desarrollo, tanto en las dinámicas de poblamiento como en las distintas actividades y prácticas productivas. A lo largo de la historia, gracias a una estrecha relación con los territorios que habitan, los pueblos indígenas han sabido adaptarse a los cambios e incertidumbres del clima, acumulando amplios conocimientos respecto a los ciclos astronómicos, agrícolas, de uso y gestión de recursos naturales como, por ejemplo, la diversificación de cultivos y uso de semillas propias que pueden resistir heladas de invierno o altas temperaturas de verano. Las prácticas tradicionales de los pueblos originarios pueden promover la resiliencia y adaptación al cambio climático, al combinarse con nuevas tecnologías y conocimientos científicos para la reducción de riesgos socio-ambientales.

El conocimiento local y su relación con el cambio climático han sido estudiados desde la década de 1970. Sin embargo, el tema ha adquirido especial relevancia en los últimos años, en particular el conocimiento indígena (Green & Raygorodestsky, 2010; Hiwasaki et al., 2014). Estos estudios se han centrado principalmente en las percepciones locales sobre el cambio climático, así como en las medidas de adaptación basadas en el conocimiento indígena. No obstante su consideración en el diseño de políticas climáticas, la inclusión de los pueblos indígenas se ha dado principalmente en las etapas primarias y de diagnóstico (Nakashima et al., 2012). Esto se alinea con la invisibilización y exclusión de las personas y organizaciones sociales en el proceso de difusión, definición y gobernanza del problema del cambio climático (Hasbún-Mancilla et al., 2017).

Tal como enfatiza Ulloa (2011), es importante considerar los diversos conocimientos en juego, dando cuenta de una “geopolítica del conocimiento” que permita sobrepasar el poder que ejercen los saberes expertos en tanto que saberes dominantes (Ulloa & Prieto-Rozo, 2013).

A partir de sus prácticas cotidianas, las sociedades indígenas están respondiendo al cambio climático actual (Ajani, Mgbenka & Okeke, 2013; Gyampoh, Amisah, Idinoba & Nkem, 2009; Kpadonou, Adégbola, y Tovignan, 2012; Nakashima et al., 2012; Turner y Clifton, 2009). Sin embargo, sus conocimientos tienden a ser subestimados debido a ser considerados subjetivos y arbitrarios en relación con la ciencia (Smit et al., 2001). Asimismo, el conocimiento local o “saber ciudadano” (Biskupovic y Canteros, 2019), comprendido como aquel que es movilizado para crear, estudiar, gestionar y controlar el entorno, muchas veces es solo escuchado por los interesados o habitantes locales. Este conocimiento que se crea a través de procedimientos y configuraciones locales, al margen de las instituciones, en procesos de disputas y definiciones, surge como contra-experticia, es decir, para equiparar o debatir desde un conocimiento alternativo al de los expertos que crean las políticas (Sintomer, 2008). Por ende, muchas veces se lo considera, desde las políticas públicas, como un saber ilegítimo y/o conflictivo, tendencioso, que no posee los requisitos para incidir en los procesos de toma de decisión. Sin embargo, enfatizamos en que es central mirar y considerar esta contra-experticia para integrarla en la mirada y aplicación de políticas públicas sobre los territorios.

## 4. Relación economías y ecosistemas

Según organismos como FAO y el Banco Mundial, a nivel global, los pueblos indígenas ocupan el 22% de la superficie terrestre y habitan los territorios con mayor riqueza natural que representa el 80% de la biodiversidad del planeta. En nuestro país, coincide que los territorios con mayor riqueza ambiental son aquellos habitados por población indígena y también son los que presentan mayores niveles de conflictividad socio-ambiental debido a la intervención de diversos proyectos de inversión. Asimismo, una parte importante de los territorios habitados por pueblos indígenas se encuentran dentro de los límites del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE). De la superficie total del SNASPE, que corresponde al 19% del territorio continental de Chile, el 10% de dicho territorio se encuentra habitado por pueblos indígenas<sup>14</sup>. A esto se suma el hecho de que las actividades económicas de estos pueblos mayormente dependen del acceso a los ecosistemas, como es el caso de la pesca, agricultura, pastoreo, la recolección de setas, medicamentos y sistemas de construcción tradicionales. Esta dependencia muchas veces trae consigo mayor vulnerabilidad pues estas actividades de subsistencia están expuestas a los extremos climáticos. Ejemplos de lo anterior resultan los casos de las comunidades mapuche que hoy en día se enfrentan a graves problemas de escasez hídrica, o la desaparición de bosque nativo reemplazado por plantaciones forestales. También deben hacer frente a las alteraciones de las actividades de pesca y recolección debido a los

impactos en las especies que no logran resistir a los cambios ambientales, además de la sobreexplotación de los recursos y los efectos de la contaminación, entre otros.

Lo mismo sucede con la población indígena de la zona norte, particularmente Aymaras y Quechuas, quienes dependen económicamente de la horticultura en chacras sobre quebradas de terrazas y oasis, así como de la ganadería de camélidos – alpacas y llamas – y corderos en el altiplano.

Integrar al anteproyecto de Ley las acciones y prácticas antes mencionadas, así como los conocimientos basados en la experiencia de los pueblos indígenas con territorios específicos, permitiría mejorar los resultados respecto a la reducción de impactos por el CC y fortalecer las medidas para mitigar y adaptarnos al CC en el país.

## Conclusiones y recomendaciones finales

Si la Ley Marco se ha propuesto enfrentar los desafíos que impone el CC resulta urgente incluir a los pueblos indígenas expresamente en su proceso, y no solo en las etapas informativas y consultivas, como se ha hecho hasta ahora.

El conocimiento indígena (local y tradicional) debe ser parte de las mesas de discusión, por lo tanto, estas deben poseer financiamiento y agenda específica que asegure su inclusión y el trabajo con este sector de la población. Consideramos que esta ley debe asegurar la participación territorial y local -con énfasis en zonas rurales indígenas- como mecanismo

<sup>14</sup> Ver <https://sinia.mma.gob.cl/>

para dar forma a un sistema de gobernanza ambiental transparente en la toma de decisiones, respecto a la gestión de ecosistemas.

Dentro de las formas posibles para lograrlo, nos parece apropiado:

i. Que los pueblos indígenas integren un consejo permanente consultivo, como en el caso de Guatemala<sup>15</sup>, pudiendo vincularse directamente con la institucionalidad ambiental y climática de Chile. Por ejemplo, mediante la conformación de mesas territoriales vinculadas al CORECC, que aborde tanto la vulnerabilidad de los territorios, como los mecanismos de resiliencia, conocimientos o contra-experticia de los habitantes rurales, campesinos e indígenas, respecto al manejo de ecosistemas.

ii. Que los pueblos indígenas aporten al monitoreo u observación ambiental local, como ha sido implementado en Perú, donde los pueblos indígenas pueden asegurar la transmisión de conocimiento desde sus territorios al nivel central y la producción de datos in situ. En esta misma línea, consideramos que los pueblos indígenas deben formar parte de las mesas de trabajo con la comunidad científica respecto al manejo integrado de ecosistemas como herramienta para el manejo sustentable de los territorios.

iii. Asegurar la preservación de las formas de vida campesinas, rurales y comunitarias de

las comunidades indígenas en el contexto de CC

iv. Fortalecer su seguridad alimentaria e hídrica y bienestar social y económico, especialmente en un contexto nacional de mega-sequía, desaparición del bosque nativo, pérdida de terrenos agrícolas, aumento de conflictividad ambiental, entre otros.

v. Finalmente, esta ley debiera apuntar a reducir los procesos de migración y vulnerabilidad socio-ambiental debido al CC para las comunidades indígenas, como parte de las metas regionales.

A través de estas recomendaciones, la Ley Marco de CC no solo le daría un rol preponderante a las comunidades indígenas, y en general al mundo rural, sino que ayudaría a reducir la pobreza que las afecta, potenciaría el desarrollo local sustentable, permitiría recalcar la importancia del respeto de los pueblos indígenas y los derechos humanos, crearía resiliencia frente a los desafíos ambientales actuales y, por último, permitiría que esta Ley dialogue con los acuerdos internacionales.

Incluir a los pueblos indígenas en la ley de CC apunta a robustecer la gobernanza ambiental en el ámbito de bienes públicos. Hoy más que nunca la participación e interlocución de diversos actores en las temáticas relevantes del país resulta ser un eje central en la política pública y en su necesaria vinculación con los habitantes locales. En esto, la experiencia y

<sup>15</sup> Ver al respecto las “Observaciones del (CR)2 al Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático para Chile”, septiembre 2019, disponible en:

<http://www.cr2.cl/wp-content/uploads/2019/09/Observaciones-ley-CC-CR2.pdf>

conocimiento de comunidades rurales e indígenas del país contribuyen a generar

procesos de cambio y alternativas a la crisis ambiental.

## Referencias

Ajani, E. N., Mgbenka, R. N., & Okeke, M. N. (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.

Biskupovic, C., & Canteros, E. (2019). Movilizando saberes ciudadanos: Encontrar un lugar, construir la verdad. *Revista Austral de Ciencias Sociales*.

De La Cuadra, F. (2013) "Cambio climático y conflicto socio-ambiental. Apuntes sobre el antagonismo entre pueblo mapuche, estado y empresas". En: Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas necesarias, una vinculación necesaria". Buenos Aires: CLACSO.

ENCCRV (2016). Estrategia nacional de cambio climático y recursos vegetacionales 2017-2015. Disponible en [conaf.cl/cms/editorweb/ENCCRV/ENCCRV-3a\\_Edicion-17mayo2017.pdf](http://conaf.cl/cms/editorweb/ENCCRV/ENCCRV-3a_Edicion-17mayo2017.pdf)

Gobierno de Chile. (2017), Plan de Acción Nacional de Cambio Climático, Santiago, Chile.

Green, D. & Raygorodetsky, G. (2010). Indigenous knowledge of a changing climate, *Climatic Change*, vol. 100, 239-242.

Gyampoh, B. A., Amisah, S., Idinoba, M., & Nkem, J. (2009). Using traditional knowledge to cope with climate change in rural Ghana. *Unasyuva*, 60(281/232), 70–74.

Hasbún-Mancilla, J. O., Aldunce-Ide, P. P., Blanco-Wells, G., Browne-Sartori, R., Hasbún-Mancilla, J. O., Aldunce-Ide, P. P., ... Browne-Sartori, R. (2017). Encuadres del cambio climático en Chile: Análisis de discurso en prensa digital. *Convergencia*, 24(74), 161–186.

Hiwasaki, L., Luna, E., Syamsidik, & Shaw, R. (2014). Process for integrating local and indigenous knowledge with science for hydro-meteorological disaster risk reduction and climate change adaptation in coastal and small island communities. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 10, 15–27.

IPCC. (2014) Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo principal de redacción, R.K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Ginebra, Suiza.

Jiménez, G., Morales, B., Neira, I., & Urquiza, A. (2019). Policy brief Observatorio Ley de Cambio Climático: Reflexiones sobre el proceso de discusión del anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático y la participación pública | Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia - CR2.

Kpadonou, R. A., Adégbola, P. Y., & Tovignan, S. D. (2012). Local knowledge and adaptation to climate change in Ouémé valley, Benin. *African Crop Science Journal*, 20(2), 181–192.

Ministerio de Agricultura (2016). Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales 2017-2025, Santiago, Chile.

Nakashima, D. J., Galloway McLean, K., Thulstrup, H. D., Ramos Castillo, A., & Rubis, J. T. (2012). *Weathering uncertainty: traditional knowledge for climate change assessment and adaptation*. Paris; Darwin: UNESCO; UNU-IAS.

Sintomer, Y. (2008). Du savoir d'usage au métier de citoyen? *Raisons Politiques*, 31(3), 115.

Smit, B., Pilifosova, O. (2001). *Adaptation to Climate Change in the Context of Sustainable Development and Equity*. Chapter 18 in *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability -Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, University Press, Cambridge, UK.

Tsosie, R. (2007). *Indigenous People and Environmental Justice: The Impact of Climate Change*. *University of Colorado Law Review*, 78, 1625-1677.

Turner, N. J., & Clifton, H. (2009). 'It's so different today': Climate change and indigenous lifeways in British Columbia, Canada. *Global Environmental Change*, 19(2), 180–190.

Ulloa, A. (2005). Las representaciones sobre los indígenas en los discursos ambientales y de desarrollo sostenible. En D. Mato (Ed.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 89-109). Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.

Ulloa, A. (2011). Construcciones culturales sobre el clima. En A. Ulloa (Ed.), *Perspectivas culturales del clima* (pp. 33-54). Bogotá, D.C: Universidad Nacional de Colombia. ILSA, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos.

Ulloa, A., & Prieto-Rozo, A. I. (Eds.). (2013). Culturas, conocimientos, políticas y ciudadanías en torno al cambio climático (Primera edición.). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas: Colciencias.

## Acerca de las autoras

---

**Consuelo Biskupovic.** Doctora en Antropología, École des Hautes Études en Sciences Sociales, París. Master en Sociología, École Normale Supérieure y École des Hautes Études en Sciences Sociales, París. Académica Escuela de Antropología, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Unidad de Políticas Públicas CIIR-UAHC.

**Macarena Sepúlveda.** Estudiante de Magíster, Instituto de Estudios Urbanos y territoriales, Universidad Católica. Asistente de investigación, Línea de Políticas Públicas, CIIR. Diploma en Estudios Socioambientales, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile. Licenciada en Antropología Social, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

**Rosario Carmona.** Estudiante de doctorado, Departamento de Antropología de las Américas, Universidad de Bonn. Investigadora doctoral, Línea Medio Ambiente y Desarrollo, CIIR. Magíster en Antropología, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Diploma en Derechos Indígenas, Fondo Indígena, y Diploma en Ecología Política, CLACSO.

## Acerca del CIIR

---

El **Centro de Estudios Interculturales e Indígenas** es un centro de investigación que busca aportar al país con estudios de alto nivel a la problemática de las relaciones interculturales, con una perspectiva interdisciplinaria, integral y orientada al diálogo y el respeto por la diversidad cultural.

## Acerca de la Serie Policy Papers UPP

---

Esta serie busca contribuir al debate sobre políticas públicas relacionadas con pueblos indígenas, incorporando perspectivas comparadas, jurídicas y sociales, intentando incorporar una pluralidad de visiones y casos. Las ideas y planteamientos expresados en estos documentos son de exclusiva responsabilidad de los autores y autoras.

## CIIR

Av. Vicuña Mackenna 4860, Campus San Joaquín,  
Antropología UC, 2do piso  
Macul, Santiago 7820436

[+562 2354 7200](tel:+56223547200)

[ciir@uc.cl](mailto:ciir@uc.cl)

@CentroCIIR