

Artículo

Gobernanza climática y mujeres indígenas, narrativas desde la institucionalidad y perspectivas propias

Rocío Yon Jorquera ¹ *Francisca Constanza Carril Cares ²

* Autor Correspondiente

¹ Freie Universität Berlin, Lateinamerika-Institut, Berlín, Alemania² Universidad Diego Portales, Facultad de Ciencias Sociales e Historia, Santiago, Chile

El objetivo de este artículo es analizar, desde una perspectiva intercultural, interseccional y multiescalar, las narrativas sobre las mujeres indígenas en la gobernanza climática chilena, así como sus percepciones y concepciones de sí mismas en este contexto. Para ello, analizamos los principales instrumentos de gestión del cambio climático asociados a la Ley Marco de Cambio Climático (LMCC), y un documento de sistematización de experiencias en el que mujeres indígenas reflexionan sobre la gobernanza climática en distintos espacios de investigación-acción y, específicamente, con la técnica del sociograma. Concluimos que las mujeres indígenas no son reconocidas como actoras en la gobernanza del cambio climático en Chile, sino como beneficiarias de una política fragmentada y desarticulada para su inclusión. Esto contrasta con la visión que ellas mismas tienen y exigen, en la que se reconocen sus derechos diferenciados y se promueve una lógica de colaboración y articulación en dinámicas horizontales con diversos actores.

Palabras clave: mujeres indígenas, gobernanza climática, interseccionalidad, interculturalidad.

Governança climática e mulheres indígenas, narrativas a partir das instituições e perspectivas próprias

O objetivo deste artigo é analisar, a partir de uma perspectiva intercultural, interseccional e multiescalar, as narrativas sobre as mulheres indígenas na governança climática chilena, bem como suas próprias percepções e concepções de si mesmas neste contexto. Para isso, analisamos os principais instrumentos de gestão das mudanças climáticas associados à Lei Marco de Mudanças Climáticas (LMCC) e um documento de sistematização de experiências em que mulheres indígenas refletem sobre a governança climática em diferentes espaços de pesquisa-ação e, especificamente, com a técnica do sociograma. Concluímos que as mulheres indígenas não são reconhecidas como atuentes na governança do clima no Chile, mas como beneficiárias de uma política fragmentada e desarticulada

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220240456>ISSN: 1982-3134 

Recibido en 10 de diciembre de 2024 y aceptado em 08 de septiembre de 2025.

Editora jefe:Alketa Peci, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil **Editores invitados:**Osmany Porto de Oliveira, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil Antoine Maillet, Universidad de Chile, Santiago, Chile **Evaluadores:**Marlon Brandt, Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, SC, Brasil Maria Ester Ferreira da Silva Viegas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, Brasil 

Uno de los revisores no autorizó la divulgación de su identidad.

Informe de revisión por pares:El informe de revisión por pares está disponible en <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/97853/90852>

para sua inclusão. Isso contrasta com a visão que elas próprias têm e exigem, na qual se reconhecem seus direitos diferenciados e se promove uma lógica de colaboração e articulação em dinâmicas horizontais com diversos atores.

Palavras-chave: mulheres indígenas, governação climática, interseccionalidade, interculturalidade.

Climate governance and indigenous women: narratives from institutions and personal perspectives

This article analyzes the narratives about indigenous women in Chilean climate governance and their perceptions and self-conceptions within this context, from an intercultural, intersectional, and multiscale perspective. The main climate change management instruments associated with the Framework Law on Climate Change (LMCC) were analyzed along with a document that systematizes experiences in which indigenous women reflect on climate governance in various action research spaces, using the sociogram technique. We conclude that indigenous women are not recognized as actors in climate governance in Chile, but rather as beneficiaries of a fragmented, disjointed policy for their inclusion. This contrasts with the vision and demands they have, which recognize their differentiated rights, and a logic of collaboration and connection is promoted through horizontal dynamics among diverse actors.

Keywords: indigenous women, climate governance, intersectionality, interculturality.

1. INTRODUCCIÓN

La organización e incidencia de mujeres indígenas a nivel global han contribuido significativamente a que la agenda multilateral sobre cambio climático incorpore de manera progresiva las perspectivas de este grupo en la acción climática. Un ejemplo concreto de esta incidencia es el Acuerdo de París de la United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), que reconoce los derechos de los pueblos indígenas y promueve tanto la igualdad de género como el empoderamiento de las mujeres (Hernández, 2020; UNFCCC, 2015). Los liderazgos y la participación de mujeres indígenas en mecanismos como la Plataforma para las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas y en la Circunscripción de Mujeres y Género han sido fundamentales como informantes para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Gracias a su labor, diversos actores de la gobernanza climática han alcanzado consensos sobre las dinámicas que posicionan a las mujeres indígenas en situaciones de mayor vulnerabilidad frente a la crisis climática, sin embargo, en menor medida, se reconoce su agencia política, y el papel crucial que desempeñan en acciones concretas para enfrentar la crisis (Carmona et al., 2022a; ONU Mujeres, 2018). Aunque, también se identifica que la fragmentación de los espacios de participación de la sociedad civil en el marco de la CMNUCC en categorías identitarias específicas, como mujeres o pueblos indígenas, ha dificultado la construcción de una lucha interseccional, que aborde múltiples líneas de desigualdad social, y de acción (Flavell, 2023). De aquí que su participación en los espacios de toma de decisión se presenta con distintos obstáculos y sigue siendo marginal.

Chile como miembro de la CMNUCC desde 1994, ha ido adhiriendo a los diversos compromisos de la agenda global (Carmona, 2023). A pesar de esto, en Chile los pueblos indígenas, y en particular las mujeres, no han sido considerados adecuadamente en las políticas climáticas. Su participación en las fases iniciales de diseño y toma de decisiones ha sido limitada, y cuando se les menciona en los documentos oficiales, se les presenta principalmente como población vulnerable ante los efectos del cambio climático o como beneficiarios de programas de conservación, sin reconocer su rol fundamental en la gestión y gobernanza climática (Biskupovic & Carmona, 2024; Carmona et al., 2022a).

En este contexto, la dimensión de género dentro de los grupos indígenas ha sido insuficientemente abordada, lo que ha resultado en la exclusión de una participación diferenciada y significativa de las mujeres indígenas en la gobernanza climática en Chile (Carmona et al., 2022a).

Esta omisión perpetúa las condiciones de desigualdad, mientras promueve conceptos que, lejos de combatir dichas desigualdades, las agravan. Un ejemplo de ello es la noción de las mujeres indígenas como “nativas ecológicas”, una perspectiva que, si bien valora sus conocimientos, lo hace únicamente en la medida en que no desafíen las asimetrías de poder existentes, y las dinámicas de desigualdad generadas por los extractivismos (Ulloa, 2015).

Esta situación responde a distintos factores. La política indígena en Chile carece de un marco institucional fuerte, y posee una cultura política- societal basada en la idea unitaria de nación, por lo que, los esfuerzos por avanzar a la interculturalidad han tenido resistencias, y solo se ha logrado un reconocimiento limitado (Fuentes et al., 2023). Esto ha limitado la participación indígena a niveles de implementación, lo que resulta en una representación burocrática con escaso poder político. Ejemplo de esto, es la figura de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), la principal entidad encargada de la política indígena en el país la cual no cuenta con un nivel ministerial (Huencho, 2022).

Esta carencia de poder, ha dificultado el diálogo intersectorial, al no haber un vínculo claro entre las agendas de género y pueblos indígenas, e impactando también en su diálogo con medioambiente, generando programas descoordinados que abordan de manera superficial la imbricación de estas temáticas (Gigena & Cea, 2018).

Todo esto sucede además en un contexto de alta conflictividad y desigualdad social, derivado de las dinámicas de inequidad generadas por los modelos extractivistas, extendidas además en toda la región Latinoamericana. Mientras que las mujeres indígenas, principales luchadoras ambientales buscan avanzar el reconocimiento de sus derechos, y una justicia climática, el marco neoliberal impone barreras que impiden ese horizonte (Acosta et al., 2019; Fuentes, 2018; Svampa, 2015). La interacción entre el sistema político y económico da lugar a un modelo de gobernanza restrictivo, centrado en la racionalidad y la eficiencia económica, que permite un espacio reducido para lo que Bolados (2012, como citado en Huencho, 2021) denomina “culturalismo neoliberal”, modelo que permite la diversidad cultural en la medida que no cuestiona las asimetrías, ni estructuras económicas y sociales.

Pocas investigaciones o documentos han abordado la situación de las mujeres indígenas en relación a la crisis climática en Chile (Carmona et al., 2022a; Castro et al., 2024; Fuentes, 2018; ONU Mujeres, 2018; Ubilla et al., 2021). Estas han indicado que las mujeres indígenas han sido las principales movilizadoras de estrategias prácticas de resistencia ambiental, a la vez que, de estrategias políticas basadas en su diversidad de experiencias y acciones, con gran foco en lo formativo (Carmona et al., 2022a; Fuentes 2018; Yon et al., 2024). Es previsible que su experiencia organizacional, y visión de la crisis climática considere todos los escenarios en que estas se desenvuelven en el ámbito territorial, organizacional, educacional, entre muchos otros, y por lo tanto que sus visiones de gobernanza incluyan toda esa experiencia de complejidad.

Según esto, aún existen pocos esfuerzos por indagar en las dinámicas de poder en las que se encuentran insertas las mujeres indígenas en Chile en relación a la gobernanza climática nacional. Entendiendo que los modelos de gobernanza reflejan las dinámicas de poder y hegemonía, en sus objetivos, alcances y su traducción en las políticas públicas, su análisis permitiría preguntarse por el lugar que ocupan los actores/as involucrados/as (Huencho, 2021; Huencho & Vergara, 2024a). La implementación de la LMCC desde 2022 abre la oportunidad de profundizar en esta cuestión, debido a la creación de diversos instrumentos de gestión del cambio climático derivados de su marco jurídico.

Con esta contribución, se pretende aportar contenidos a preguntas centrales que ocupan a los estudios contemporáneos sobre políticas públicas y cambio climático, y a las interrogantes planteadas en este dossier. Aquí abordamos el asunto sobre el rol de las políticas públicas en la construcción de

conocimientos, por medio de narrativas, que expresan en distintas ideas de gobernanza compartidas – o no – por diversos actores. En esta línea, este artículo pretende ampliar la discusión sobre el concepto de gobernanza. Ámbito central en la gestión del cambio climático, dadas las implicancias que las políticas en distintas escalas -global, nacional, local- tienen en ampliar o mitigar dinámicas de desigualdad, especialmente en la Región latinoamericana y en territorios indígenas.

Las reflexiones que aquí compartimos, buscan analizar estos distintos conocimientos en torno a la gobernanza, por un lado, desde el marco institucional que atraviesa desde la esfera internacional a la local, y por otro, desde las acciones organizativas y conocimientos situados de mujeres indígenas en Chile. En particular, este artículo tiene como objetivo analizar, desde una perspectiva interseccional, intercultural y multiescalar, las narrativas sobre y por las mujeres indígenas en la gobernanza climática chilena, a partir de los principales instrumentos de la política climática en Chile y de las perspectivas de las propias mujeres indígenas sobre su rol en estos procesos de gobernanza. Algunas de las preguntas que orientan este análisis son: ¿Qué narrativas se construyen sobre las mujeres indígenas en la gobernanza climática? ¿En qué modelos de gobernanza climática se expresan estas narrativas? ¿Cómo circulan estas narrativas entre los distintos sectores de la política climática?

2. CONSIDERACIONES PARA UNA GOBERNANZA CLIMÁTICA CON MUJERES INDÍGENAS: PROPUESTAS DESDE LA INTERSECCIONALIDAD E INTERCULTURALIDAD

La gobernanza se concibe como el entramado de múltiples actores que buscan participar en la toma de decisiones, y en la formulación e implementación de políticas públicas (Huencho, 2021; Huencho & Saavedra, 2024b; Kooiman, 2003; Peters & Saldaña, 2005; Ramírez, 2011; Zurbriggen, 2011). De aquí que, no es un concepto neutro, sino, más bien, funcional a los valores del Estado y la sociedad, por lo tanto, da cuenta de diversas dinámicas de poder e inclusión/exclusión (Huencho, 2022). Algunas perspectivas proponen superar una visión jerarquizada del gobernar, promoviendo enfoques horizontales que involucren a diversos actores en la resolución de problemas complejos (Peters & Saldaña, 2005; Ramírez, 2011; Zurbriggen, 2011). La complejidad de estos desafíos radica precisamente en la interrelación entre actores diversos, ya que, cada parte involucrada espera que la toma de decisiones responda a esta diversidad (Ramírez, 2011). Es así que, la gobernanza, podría legitimar las acciones y relacionamientos entre los estados con la sociedad civil (Peters & Saldaña, 2005; Ramírez, 2011).

La gobernanza del cambio climático no siempre ha respondido a estos desafíos de la diversidad. Como fenómeno de gobernanza política, el cambio climático cobró relevancia en la agenda multilateral a partir de la segunda mitad del siglo XX, predominando la perspectiva de ciencias exactas y la falta de consenso global. Con el tiempo, se transformó en un terreno disputado por diversos actores sociales, incluidos los pueblos indígenas, quienes introdujeron nuevas perspectivas, criticando la simplificación del tema a un asunto centrado exclusivamente en la reducción de gases de efecto invernadero (GEI) (Belfer et al., 2019; Blanco, 2016; Carmona et al., 2024).

Los instrumentos de gobernanza climática han sido una muestra manifiesta de los distintos enfoques y actores que se han hecho parte de esta agenda, quienes han modelado formas, expectativas y alcances en las que esta gobernanza se configura, respondiendo a intereses y valores específicos (Belfer et al., 2019; Huencho, 2022; Pugley, 2019). Su abordaje requiere avanzar hacia una agenda orientada a diversificar alternativas y fomentar diversos involucramientos colectivos (Carmona et al., 2022b; Huencho, 2022; Monge, 2023).

Estudiar la gobernanza climática requiere de analizar la dimensión del poder y hegemonía desde una perspectiva multiescalar (Huencho, 2021; Jelin et al., 2020). A nivel multilateral, las políticas climáticas crean una *ecogubernamentalidad* climática asociada a la mercantilización de la naturaleza (Ulloa, 2012; Ulloa et al., 2008). Estas políticas reconfiguran dinámicas de poder que articulan lo local, nacional y global, excluyendo a mujeres y pueblos indígenas y limitando su participación (Ulloa, 2015).

La interculturalidad e interseccionalidad podrían aportar a este escenario, al problematizar la gobernanza, analizando la dimensión asimétrica de poder, y dinámicas de dominación y hegemonía entre actores sociales, en base a múltiples escenarios interrelacionados de desigualdad (Huencho & Saavedra, 2024a). Invitan a observar de manera crítica la relación entre Estado, mujeres indígenas, y otros actores de la sociedad, profundizando en aquellas dinámicas y narrativas que se producen y reproducen sobre este grupo diferenciado, buscando posibilidades para superar visiones reduccionistas y/o excluyentes (Huencho & Saavedra, 2024a).

En contextos de diversidad cultural, la interculturalidad como principio, aborda el ejercicio democrático de considerar esta diversidad en la toma de decisiones (Tubino, 2002). Propone observar de manera crítica las formas en que esta diversidad es considerada, reconociendo procesos de colonización, exclusión, y hegemonía (Tubino, 2002; Walsh, 2012). Esto potencia la posibilidad de proyectar acciones que se asuman desde las experiencias subalternizadas (Tubino, 2002; Walsh, 2012). Incorporar una perspectiva intercultural de manera *crítica* entonces, supone un ejercicio de deconstrucción de las hegemonías, y de construcción de un proyecto colectivo (Walsh, 2012).

Por su parte, la interseccionalidad y su trayectoria en América Latina, entra en diálogo con la interculturalidad al re-pensar las dicotomías que han operado como categorías de exclusión para algunos grupos (Vigoya, 2016, 2023). Como las dicotomías: naturaleza/cultura, hombre/mujer, que han situado a ontologías relacionales, y a mujeres indígenas y racializadas en lugares de opresión (Lugones, 2008). En su afán constructivo, evitar caer en reduccionismos, pues distintas experiencias, como las vinculadas al género, raza, clase, ubicación geográfica, edad, funcionan de manera distinta en cada coyuntura histórica, y la intersección de estas, genera realidades cualitativamente diversas. Este enfoque es usado para problematizar la intersección de desigualdades, pero también, de las luchas y propuestas de las mujeres indígenas como actoras políticas (Vigoya, 2023).

Estas perspectivas aportarán un horizonte de justicia climática, al problematizar la opresión, y considerar la acción, ambas cruzadas por intersecciones históricas que informan las capacidades de responder a la crisis climática, y las demandas de un cierto tipo de gobernanza. En este sentido, un modelo de gobernanza climática justo debiese centrarse en el reconocimiento de los derechos específicos de las mujeres indígenas en el entramado de actores que buscan participar en la gestión del cambio climático. Como sus derechos de autodeterminación; sistemas de gobernanza indígena; reconocimiento del derecho a la tierra; problematización de las dinámicas de participación; problematización del colonialismo, integrando una visión crítica sobre las relaciones de dominación, poder y saber que se interrelacionan para comprender y responder a la crisis climática (Carmona et al., 2024; Walsh, 2012; Wilson et al., 2022).

Así también, debiese reconocer su heterogeneidad y capacidad en cuanto grupo para participar activamente en la toma de decisiones, en la formulación e implementación de políticas públicas. En este esquema, las mujeres indígenas, aunque poseen derechos colectivos específicos, no están aisladas de otros actores.

De este modo, la gobernanza se construye a partir del intercambio horizontal de conocimientos, buscando modos de relacionamiento transdisciplinarios, en que se busca incentivar el liderazgo

colectivo y las colaboraciones – complejas – entre actores, incluyendo científicos, pueblos indígenas y comunidades locales, activistas ambientales, representantes de la industria y otros productores/ usuarios del conocimiento (Carmona et al., 2022b, p. 91). Responder a la diversidad de este grupo, implica, por tanto, también permitir espacios de flexibilidad, que se ajusten a cada contexto y territorio, cada uno con distintos aportes a la gobernanza, y acciones interseccionales.

3. METODOLOGÍA

Se realizó un análisis de contenido a dos tipos de documentos clave para evaluar los modelos de gobernanza climática desde un enfoque intercultural, interseccional y multiescalar (Huencho & Saavedra, 2024a). Primero, se realizó un análisis a 33 instrumentos de gestión del cambio climático vinculados a la LMCC en Chile -hasta noviembre de 2024-, incluyendo otros relacionados con el Acuerdo de París para tener un panorama multiescalar. Se analizó la LMCC, Estrategia climática de Largo Plazo; Plan Nacional de Acción de Cambio Climático 2017; Planes de Adaptación y/o Mitigación sectoriales (9); el Anteproyecto del Plan Nacional de Adaptación; Anteproyecto de Planes de Adaptación y/o Mitigación (14); Planes de Mitigación (3); Contribuciones Nacionales Determinadas (3); y Decretos (3) y Resoluciones (1). De estos, 22 documentos fueron seleccionados para un análisis más detallado por contener referencias explícitas o implícitas a pueblos indígenas (Departamento de Cambio Climático y Economía Circular et al., 2024; Dirección General de Aguas, Ministerio de Obras Públicas et al., 2024; Ministerio del Medio Ambiente & Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2024; Gobierno de Chile, 2020; Ministerio del Medio Ambiente, 2014, 2021; Ministerio de Agricultura & Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, 2024; Ministerio de Defensa Nacional & Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, 2024; Ministerio de Economía, Fomento y Turismo et al., 2015; Ministerio de Economía Fomento y Turismo & Subsecretaría de Turismo, 2024; Ministerio de Energía, 2024; Ministerio de Medio Ambiente et al., 2019; Ministerio de Minería, 2024; Ministerio de Obras Públicas, 2024; Ministerio de Salud, 2024; Ministerio de Salud et al., 2017; Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2024; Ministerio del Medio Ambiente, 2022, 2023, 2024; Oficina de Cambio Climático y División de Recursos Naturales y Biodiversidad del Ministerio del Medio Ambiente, 2014; Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, 2024)¹. A partir de una codificación abierta, se examinó la presencia de enfoques interculturales, interseccionales y conceptos asociados, como género, diversidad étnica y cultural, luego se analizó el contenido asociado a estas nociones.

¹ Los documentos analizados fueron: Anteproyecto - Plan de Adaptación al Cambio Climático sector Silvoagropecuario (2024); Anteproyecto - Plan sectorial de Adaptación al Cambio Climático en Pesca y Acuicultura (2024); Anteproyecto - Plan Adaptación al Cambio Climático de la Zona Costera (2024); Anteproyecto Plan Adaptación y Mitigación de Minería (2024); Anteproyecto - Plan de Adaptación al Cambio Climático para el sector Recursos Hídricos (2024); Anteproyecto - Plan de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Sector Infraestructura (2024); Anteproyecto - Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (ECLP: Componente adaptación) (2024); Anteproyecto - Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático Salud (2024); Anteproyecto - Plan sectorial de Adaptación al Cambio Climático del Turismo (2024); Anteproyecto - Plan sectorial de Adaptación y Mitigación al cambio climático de Energía (2024); Anteproyecto - Plan sectorial de mitigación del ministerio de vivienda y urbanismo y actualización del plan sectorial de adaptación al cambio climático para ciudades (2024); Contribución determinada a nivel nacional (2020); Decreto 16. Aprueba reglamento que establece procedimientos asociados a los instrumentos de gestión del cambio climático (2023); Decreto 58. Aprueba reglamentos que establece el procedimiento para la elaboración, revisión, y actualización, así como el monitoreo y reporte de los planes estratégicos de recursos hídricos en cuencas (2024); Estrategia Climática Largo Plazo (2021); Ley Marco de Cambio Climático (Ley n° 21.455, 2022); Plan de Adaptación al Cambio Climático en Biodiversidad (2014); Plan de Adaptación al Cambio Climático para Pesca y Acuicultura (2015); Plan de Adaptación al Cambio Climático sector Salud (2017); Plan de Adaptación al Cambio Climático sector Turismo en Chile (2019); Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2014); Resolución 200. Extracto norma de participación ciudadana del Ministerio del Medio Ambiente que establece modalidades formales y específicas en el marco de la Ley 20.500 (2024).

En segundo lugar, se analizó el documento de autoría colectiva “*De la Escuela a la Acción: Estrategias de mujeres indígenas y afrodescendientes para enfrentar la crisis climática*” (Mamani et al., 2025), elaborado principalmente por mujeres indígenas en colaboración con académicas y mujeres afrodescendientes, y del cual las autoras formaron parte. El documento sistematiza experiencias de formación e investigación- acción realizadas entre 2022 y 2024, permitiendo un análisis participativo de las interacciones y tensiones dentro de los modelos de gobernanza existentes. En concreto, basándose en la técnica del sociograma, analiza las posiciones de actores de la gobernanza climática en los niveles local, nacional y global, considerando criterios de poder de decisión y afinidad en la acción climática, desde la perspectiva del colectivo investigador -mujeres indígenas-. En un segundo nivel, problematiza el tipo de relacionamiento entre los distintos grupos identificados, con las mujeres indígenas.

Esta herramienta opera como dispositivo crítico y de contra-mapeo, en él se traducen visiones situadas y diversas en torno a las dinámicas de relacionamientos que surgen entre actores, más allá de lo formal e institucional. Además, promueve un análisis estratégico basado en la experiencia, para la proyección de acciones y alianzas que permitan incorporar sus propias visiones en la acción climática en distintas escalas.

En ambos casos, buscamos identificar las dinámicas de poder que se entreen en los modelos de gobernanza, así como también alternativas y propuestas de dichos modelos desde un enfoque multiescalar, donde se cruzan diversos espacios de exclusión y/o incidencia entre lo local y lo global.

4. LAS NARRATIVAS SOBRE MUJERES INDÍGENAS EN LA INSTITUCIONALIDAD. MODELO DE GOBERNANZA SIN ACTORAS INDÍGENAS

El marco desde el cual iniciamos este análisis, la LMCC, propone distintos principios que inspirarían la formulación y ejecución de políticas, planes, programas, normas, acciones. Indagamos en principios como los de: Equidad y Justicia Climática; Territorialidad; Participación Ciudadana, Transversalidad, entre otros (Ministerio del Medio Ambiente, 2022), pues, podrían inspirar una gobernanza con las mujeres y pueblos indígenas. Sin embargo, cuando bajamos al nivel de los instrumentos, vemos una desvinculación con estas propuestas, como tal, al ser principios, y pese a su relevancia, no aseguran una consideración efectiva, y se diluyen en las narrativas presentes más adelante.

En términos generales, las mujeres indígenas aún no son reconocidas como actoras en el modelo de gobernanza climática nacional. Su mención es marginal y limitada, lo que refleja una falta de integración estructural en los esquemas de gobernanza chilena. Estas son nombradas en algunos de los instrumentos como un grupo, y vinculadas a ejes de acción específicos. Como los programas de la Ministerio de Agricultura, liderado por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) orientados a mujeres rurales indígenas (Ministerio de Agricultura y Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, 2024). Se muestra, así, un reconocimiento marginal de la diversidad cultural, reforzando una hegemonía cultural (Walsh, 2012).

Las narrativas sobre los pueblos indígenas, por su parte, se presentan descoordinadas entre los distintos sectores y niveles de política, especialmente en relación con un enfoque interseccional que, cuando aparece, es interpretado de manera parcial. O bien, se entiende como un enfoque adaptado/ domesticado a la institucionalidad, que no dialoga con su trayectoria teórica-política, cuyo objetivo se encuentra en develar patrones opresivos y construir alternativas (Vigoya, 2016). Esto se evidencia en la LMCC, el principal marco jurídico de la política climática, que adopta un enfoque multicultural

limitado al ámbito de la participación ciudadana, traspasándose la cultura institucional del ámbito indígena a este sector. La descoordinación narrativa refleja, a su vez, una acción fragmentada entre sectores de la política que potencialmente podrían incluir a las mujeres indígenas en roles más activos, tanto en el ámbito político como burocrático.

En su mayoría, son los instrumentos de actualización los que recogen una mayor participación indígena, sin embargo, no se ha avanzado en la identificación interseccional de este grupo, así como el enfoque de género tampoco responde siempre a la interculturalidad. Según esto, no hay una consideración explícita de las mujeres indígenas. Desde este contexto, el análisis se aproximó a identificar otras dimensiones en donde podría haber una identificación implícita, estas se encuentran referidas principalmente a las dimensiones de género y etnicidad.

Los documentos evidencian una tensión entre dinámicas locales y globales en la gobernanza climática. Persiste una visión burocrática de lo indígena y una visión global que presenta a mujeres e indígenas como vulnerables. Esto, lejos de reparar desigualdades, reproduce exclusiones basadas en género y etnicidad, manteniéndolas como categorías marginales (Vigoya, 2023).

5. NARRATIVAS SOBRE EL GÉNERO Y LA ETNICIDAD

5.1 La inamovilidad de la narrativa vulnerable

Una de las narrativas que más se encuentra asociada al género y la etnicidad es la de la vulnerabilidad. Esta narrativa es reforzada y responde en gran medida a la noción de “grupos vulnerables” contenida en la LMCC, referida al riesgo vinculado a los efectos adversos del cambio climático, y su condición de marginalidad previa (Ministerio del Medio Ambiente, 2022, p. 5). Esta definición, como se presenta en los documentos, no problematiza el origen de esta marginación.

Resulta interesante, sin embargo, que la noción de vulnerabilidad no está coordinada entre los distintos instrumentos, habiendo una mayor profundización en algunos planes, que aportan una visión más completa a partir de fuentes académicas. Estos identifican un mayor riesgo asociado a otros factores que se suman al género y etnicidad, como la condición socioeconómica, edad, ruralidad y aislamiento geográfico (Dirección General de Aguas et al., 2024, p. 31). Aunque sin necesariamente aplicar un enfoque interseccional genuino, que reconozca que estas experiencias funcionan de manera específica a cada contexto, y que su intersección genera diversas realidades de desigualdad (Vigoya, 2023).

5.2 Sub-narrativa de la participación

Una segunda narrativa, aunque menos presente, es la de grupo participante. Algunos de los instrumentos, especialmente las actualizaciones o segundas versiones, y los vinculados al financiamiento del Fondo Verde del Clima, contaron con procesos de participación indígena diferenciada para su creación. Aquí, aunque no se destaca específicamente la participación de mujeres indígenas, se habla de participación con especial foco en “grupos vulnerables” y con enfoque de género. En esto, no son mencionados mecanismos concretos por medio de los cuales se garantiza esta consideración de la vulnerabilidad y del género. El único mecanismo concreto de participación mencionado es la Consulta Indígena, mencionado en la LMCC y en instrumentos como el Decreto 16., Fortalecimiento de la Contribución

Nacional Determinada 2022 (Gobierno de Chile, 2022; Ministerio del Medio Ambiente, 2022, 2023), y la Resolución 200 sobre participación ciudadana del MMA.

La narrativa de la participación se menciona en el contenido asociado a enfoques para abordar la diversidad cultural, nos preguntamos entonces si esto podría, en cierta medida, contribuir en la inclusión de las mujeres indígenas en la gobernanza climática. Las perspectivas identificadas resultaron diversas, reflejando una falta de coordinación por parte de la LMCC respecto a los enfoques necesarios en la política climática. Esta descoordinación se evidencia incluso en los propios instrumentos de la política, presentándose en algunos más de un enfoque. Los enfoques identificados fueron el multicultural, intercultural, y el enfoque de género, este último aparece como el más extendido en los documentos. En menor medida, los enfoques incluyen un diálogo con lo territorial, y se utiliza un enfoque interseccional para hablar de las cuestiones relacionadas con el género, y otras categorías que producen desigualdades sociales. Así también, en algunos instrumentos se profundiza en posibles metodologías para la identificación de la vulnerabilidad considerando desigualdades interseccionales (Ministerio de Obras Públicas, 2024; Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2024; Ministerio del Medio Ambiente y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2024). Con excepciones, se entiende la participación en espacios de gobernanza y decisión, como mesas de trabajo, sin embargo, está lejos de ser un eje transversal al modelo de gobernanza (Dirección General de Aguas et al., 2024; Ministerio de Energía, 2024).

Ahora, bien, esta comprensión, en línea con la consideración del género y la etnicidad en los documentos, se comporta como una sub-narrativa de la vulnerabilidad, y no se piensa entonces la interseccionalidad desde la perspectiva de las acciones, la colaboración y la participación en la gobernanza. La noción de vulnerabilidad entonces es la clave para identificar riesgos y amenazas de ciertos grupos, sin embargo, reproduce una visión homogénea y estática de las mujeres indígenas, y las ubicaría en espacios burocráticos del esquema de gobernanza, despojados de poder político, así se conecta con la tercera sub-narrativa presente.

5.3 Sub-narrativa como beneficiarias de la política climática

Entonces, esta presencia de los enfoques de género/interseccionalidad/interculturalidad y multiculturalidad no está presente en un nivel político, decisional o transversal a la política climática y su modelo de gobernanza, así como no involucra a los organismos competentes a su implementación. Por ejemplo, son limitadas las participaciones y acciones propuestas conjuntas entre el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y CONADI, o el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. En su mayoría, los ministerios competentes para abordar los asuntos del cambio climático son energía, transporte, medio ambiente, agricultura, entre otros, y estos se deben coordinar con aquellos sectores de la política que son considerados como “otros sectores”, aquí es cuando estos últimos aparecen en el esquema de gobernanza.

El Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático aborda esta problemática estableciendo que, en la elaboración de los Planes Sectoriales, las Autoridades Sectoriales deberán colaborar con los organismos competentes, especialmente con el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, con el objeto incorporar el enfoque de género y los grupos vulnerables (Ministerio del Medio Ambiente, 2022).

Esta narrativa se evidencia no solo en la ausencia de transversalidad, sino también en que, cuando los enfoques de género y diversidad cultural que parecieran tener un lugar central, se incorporan

al esquema de gobernanza, suelen limitarse a la etapa de implementación de políticas. Un ejemplo de ello se encuentra en las fichas de medidas de diversos ejes de acción, en las que se menciona que dichos enfoques serán considerados para la implementación, muy acorde a un modelo multicultural y de una interseccionalidad irreflexiva. Esto se acompaña de una ausencia del grupo en general, pero además de un aislamiento respecto a otros actores presentes en los documentos, con las que podrían dialogar y/o colaborar, por ejemplo, el mundo científico, académico, privado, gobiernos locales, entre otros. En definitiva, la circulación de estas narrativas en el esquema de gobernanza entre los distintos sectores se guiará por criterios de enfoques descoordinados, incentivos de financiamiento global, y a un nivel de implementación.

5.4 Narrativa de los aportes y los conocimientos indígenas

Se identificó una cuarta narrativa centrada en el reconocimiento de los conocimientos y aportes de los pueblos indígenas para enfrentar el cambio climático. Sin embargo, aunque esta narrativa hace referencia principalmente a los pueblos indígenas de manera general, se observa que desaparece la dimensión de género, que sí estaba presente en la narrativa de la vulnerabilidad.

Esta narrativa se origina principalmente en el marco de la política global - exponiendo parte de las dinámicas locales- globales de la gobernanza climática en torno al tema indígena- ejemplo de esto son las referencias al Acuerdo de París, y a reportes de organizaciones como ONU, OIT, y FAO, esta no está específicamente vinculada a las mujeres indígenas. Representan a los pueblos indígenas como guardianes de conocimientos sobre la biodiversidad, pero no reconocen los conocimientos asociados a roles de género u otras variables como el territorio o la edad. Si bien, esto resulta beneficioso para algunos grupos de mujeres indígenas, también desconoce su diversidad interna. Cuando son mencionadas en relación con sus conocimientos, se alude a un grupo homogéneo, enfocado principalmente en la mujer indígena campesina, lo que deja de lado otros espacios de conocimiento y los roles que desempeñan mujeres indígenas en otros contextos. De aquí que, estas narrativas circulen principalmente por los planes asociados a gestión de cuencas, energía - por uso de leña- y el sector silvoagropecuario (Ministerio de Energía, 2024; Ministerio de Agricultura y Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, 2024).

En este sentido, el rescate y difusión del conocimiento tradicional y ancestral, presente en los pueblos originarios y en los campesinos y campesinas del país, es fundamental en el proceso de adaptación al cambio climático, así como también, el énfasis en la formación de mujeres y generaciones jóvenes del país (Ministerio de Agricultura y Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, 2024, p. 39).

Al quedar fuera de los actores centrales de la gobernanza, los conocimientos de las mujeres indígenas se presentan de forma aislada, o subordinada siendo validados principalmente a través de la perspectiva de las ciencias tradicionales (Gobierno de Chile y Ministerio del Medio Ambiente, 2021). Así, persisten dinámicas de poder que relegan sus conocimientos y experiencias prácticas a posiciones marginales, pues como mencionan los instrumentos “estos serán considerados cuando se juzgue pertinente”. Esto se plantea principalmente en el marco de las Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN), un ámbito “permitido” para las mujeres indígenas, y que además perpetúa nuevas formas de extractivismo, y dinámicas de poder desigual, al obviar escenarios de desigualdad previos.

6. GOBERNANZA CLIMÁTICA DESDE LAS MUJERES INDÍGENAS

6.1 Narrativas en torno a la crisis: experiencias y conocimientos de las mujeres indígenas

Como primer acercamiento, las mujeres indígenas parten desde diagnósticos distintos sobre la crisis climática, en contraste a la perspectiva cientificista de la política nacional. Proponen interpretaciones basadas en sus cosmovisiones y ciencias indígenas para explicar las causas de la crisis climática desde una dimensión espiritual, y el desequilibrio entre las distintas formas de vida. Esto se refleja tanto en la identificación de cambios ambientales como en las prácticas extractivistas presentes en los territorios, las cuales generan consecuencias, como fenómenos climáticos extremos, alteraciones en las relaciones entre comunidades territoriales y la pérdida de biodiversidad, entre otros efectos.

A partir de este diagnóstico, se reconocen como responsables en la transmisión de conocimientos situados en sus comunidades, familias y otras formas de organización. Lo que permitiría mantener formas ancestrales de relacionamiento con los territorios, y reivindicar experiencias y prácticas de interconexión con la naturaleza, incluso fuera de sus comunidades. Son conocimientos que se encuentran en tránsito entre distintos territorios, y que responden a un funcionamiento en redes articuladas, y a las reivindicaciones de estos conocimientos en espacios como las ciudades.

En la ciudad ¿cómo nos adaptamos?, escuchando nuestras diferentes experiencias, eso es lo que tenemos, y tenemos que ir recogiendo nuestras vivencias de kume mongen [...] por eso es importante mantener los conocimientos, mantenernos informados, compartir y saber cómo aportar (Mamani et al., 2025, p. 30).

En sus narrativas, las mujeres indígenas se identifican de manera crítica, en una posición vulnerable debido a su estrecha relación con los territorios que habitan, los cuales son particularmente frágiles frente a los efectos adversos de la crisis. Incorporando las causas que explican esta vulnerabilidad, como las dinámicas derivadas del extractivismo, la migración forzada y las desigualdades históricas de origen colonial y patriarcal, las cuales se entrelazan profundamente con sus territorios. Esta comprensión interseccional desafía las narrativas reduccionistas, reconociendo múltiples sistemas de opresión, que interrelacionados, las ubican en posiciones cualitativamente desiguales (Lugones, 2008; Vigoya, 2023).

Las mujeres indígenas entienden su rol como cultural e identitario, dado su rol manteniendo y transmitiendo prácticas y conocimientos, pero también como político y decisivo. Sus conocimientos –territoriales, organizativos y ancestrales– las convierten en actoras políticas clave en la toma de decisiones frente a la crisis climática. Así, se posicionan como figuras fundamentales para generar diagnósticos y acciones en sus territorios, y a distintos niveles de incidencia. Desafiando la exclusión presente en los marcos de gobernanza estatales, donde la diversidad cultural no siempre se traduce en participación efectiva para la toma de decisiones (Tubino, 2002; Walsh, 2012).

Este papel, sumado a sus trayectorias de liderazgo en comunidades y organizaciones de base, fortalece además sus capacidades para relacionarse con otros actores. Así, sus narrativas sobre sus roles, capacidades y potencialidades se construyen desde sus experiencias personales y colectivas, sirviendo como base para la articulación, interlocución y liderazgo con otros actores.

Las experiencias que sustentan la participación de las mujeres indígenas en la gobernanza se caracterizan por ser diversas y dinámicas, lo que refuerza su posicionamiento como un grupo de interés clave. Son diversas porque representan a un grupo heterogéneo, con variadas pertenencias territoriales, trayectorias individuales y colectivas, formas de vida y modos de negociación. Son dinámicas porque sus experiencias y trayectorias evolucionan frente a los distintos escenarios, relaciones y oportunidades que surgen para incidir en la respuesta a la crisis climática.

Aunque estas experiencias tienen una base histórica, se han adaptado a las complejidades y dinámicas de poder que atraviesan los territorios, lo que las convierte en expresiones profundamente políticas. A pesar de las diferencias entre sus cosmovisiones, realidades, territorialidades, contextos y etnicidades, las mujeres indígenas se proyectan de manera articulada, con la capacidad de generar estrategias, acciones, alianzas y recomendaciones en los espacios de gobernanza. Así, contribuyen a enfrentar el cambio climático con un enfoque centrado en el mantenimiento de sus prácticas y conocimientos ancestrales para garantizar el buen vivir.

6.2 Modelos de gobernanza desde las perspectivas de las mujeres indígenas

El mapa de relaciones presenta un análisis colectivo, en el que se vislumbran principios, actores, e interacciones que articulan respuestas pertinentes a nivel local, nacional e internacional. Lejos de ser una herramienta neutral, el sociograma refleja las diversas relaciones de poder y las desigualdades que se encuentran, en este caso en la gobernanza climática. Lo cual permite analizar de manera crítica aquellas interacciones entre actores, y comprender estratégicamente cómo generar incidencia en la política pública.

Como principios generales de su propio modelo de gobernanza, reconocen relevante la transversalización de un enfoque intercultural, intergeneracional y de género, así también interseccional. Respondiendo a un quiebre en la jerarquización y promoviendo enfoques horizontales que reconozcan críticamente las relaciones asimétricas de poder entre actores diversos (Huencho & Saavedra, 2024a; Peters & Saldaña, 2005; Zurbriggen, 2011). En este sentido, promueven la colaboración y potencialidad de las experiencias, conocimientos y prácticas para enfrentar la crisis, sin perder de vista las desigualdades interseccionadas. Así como también, buscan el fortalecimiento de capacidades para su incorporación en diversos espacios de incidencia.

Este análisis se presenta en un enfoque multinivel y multiactor, donde la experiencia local y/o territorial guía las formas en que los actores se articulan. Esto refleja un modelo que opera de abajo hacia arriba, y promueve un diálogo entre los distintos niveles. Lo cual busca superar las dinámicas de ecogubernamentalidad climática que articula relaciones de poder desde lo global hacia lo local, excluyendo a mujeres y pueblos indígenas de la participación efectiva (Ulloa, 2015), promoviendo “alternativas a los modelos de gobernanza actuales, buscando posibilidades para superar formas jerarquizadas y limitadas de relacionamiento” (Mamani et al., 2025, p. 96).

6.3 Entramado de actores para la gobernanza climática

En su modelo de gobernanza, las actorías involucradas son reconocidas por sus posicionamientos y capacidades de incidencia, los cuales se manifiestan como dinámicos y diversos. Estos actores

pueden ocupar múltiples posicionamientos simultáneamente – pues se cruzan distintos contextos de encuentros y desencuentros donde las mujeres indígenas negocian, resisten e inciden –, reflejando la variedad de experiencias que intervienen en la construcción del sociograma.

En esta línea, las mujeres indígenas no se circunscriben a un solo tipo de actor en este entramado. Su presencia se extiende transversalmente entre diversos posicionamientos de este mapeo de actores, transitando desde sus bases en la sociedad civil indígena organizada hacia posiciones en instituciones estatales, espacios académicos y roles técnicos especializados, lo que potencia sus posibilidades de articulación e incidencia multinivel. Asimismo, al reconocer una relación de interdependencia con todas las formas de vida, estas se conciben como representantes de actorías no humanas – desiertos, bosques, altiplano, humedales, montañas, entre muchas otras – dentro de este entramado de interacciones.

Distinguen, en primer lugar, la vinculación con el Estado como relevante para la incidencia en políticas públicas, mediante diversos organismos e instituciones y formas de relacionamiento entre pueblos indígenas. Algunas de estas formas se caracterizan por ser puntuales, mediante iniciativas o mecanismos específicos, como financiamiento de proyectos, diálogos, y oficinas de asuntos indígenas para la gestión de acciones. O bien, desde nexos indirectos, en acciones que requieren de intermediarios, como es el caso de las consultas indígenas ante proyectos extractivos en los territorios. Por último, se distinguen relacionamientos que relatan dinámicas de exclusión y racismo, al no ser incorporadas en instancias que les conciernen, o al no comprender sus dinámicas territoriales propias. Como ocurre, por ejemplo, en el caso del relacionamiento de las comunidades Aymara con el Ejército en territorios transfronterizos.

Ahora bien, el Estado no es el único actor involucrado en sus modelos de gobernanza, donde “la incidencia trasciende lo tradicionalmente conocido como gobernanza climática a otros espacios relevantes para la [nuestra] acción” (Mamani et al., 2025, p. 93). Las mujeres indígenas consideran también a otros actores fuera de lo institucional tanto indígenas como no indígenas, para generar diversas acciones ante el cambio climático, así como también para generar alianzas con las que llegar a otros espacios de poder. Consideran por ejemplo organizaciones internacionales, actores privados y no estatales, como organismos internacionales, universidades, ONGs medioambientales, cooperativas y sectores del empresariado, para instancias de formación de capacidades, intercambios de conocimientos, colaboración para causas legales en los territorios o para negociar acceso a servicios.

Por otro lado, consideran también actores de la sociedad civil organizada indígena y no indígena, para articular demandas, movilizar territorios y optar a acciones coordinadas. Y, por último, aunque con una capacidad de incidencia menor, se distinguen sectores no organizados de pueblos indígenas y sociedad civil no indígena, donde se reconocen como un grupo con potencial para la acción.

En esta distinción de actores, es relevante mencionar que, si bien la capacidad de incidencia que tiene cada una de estas, está dada principalmente por dinámicas de poder, también hay cuestiones de flexibilidad, apertura y sensibilidad con la temática que podrían colaborar o tensionar los relacionamientos y las acciones, marcando tendencias sobre estas posibilidades. Por ejemplo, espacios más cerrados, rígidos e intermitentes en cuanto a su sensibilidad, podrían entorpecer posibilidades de acción. Como ocurre en el caso de mujeres indígenas que ejercen cargos públicos en gobiernos locales, que relatan múltiples limitaciones de incidencia en la temática.

En este sentido, se diversifican las potencialidades de acción, relacionamiento e incidencia en múltiples espacios con un fin estratégico. Utilizando, por un lado, aquellos mecanismos, herramientas e instrumentos ya existentes como mediadores de relacionamiento, como ocurre en el caso de la consulta indígena y el uso del Convenio 169. Por otro lado, promoviendo vínculos colaborativos que superen formas viciadas o injustas de relacionamiento. Por ejemplo, como ocurre con instituciones científicas, con las que se busca superar casos de extractivismo académico, mediante procedimientos adecuados para la propiedad intelectual e investigaciones colaborativas con metodologías horizontales. Esta capacidad de transitar y operar en diversos espacios institucionales refuerza su potencial estratégico en la gobernanza climática.

7. DISCUSIÓN FINAL

Las narrativas sobre las mujeres indígenas en la gobernanza climática varían considerablemente entre la política climática estatal y sus propias percepciones. En la primera, parecen no ser reconocidas como actores relevantes, siendo marginalmente mencionadas y abordadas de manera descoordinada, bajo los marcos del género y la etnicidad. Por otro lado, las perspectivas de las propias mujeres indígenas presentan visiones heterogéneas sobre sí mismas, en las que desempeñan múltiples roles y tienen experiencias diversas y dinámicas que son fundamentales tanto en el ámbito político como en el burocrático. Esto se refleja en destacadas trayectorias de liderazgo y capacidades para influir en diversos escenarios.

Los instrumentos de gestión del cambio climático abordan el género y la etnicidad principalmente a través de la narrativa de la vulnerabilidad. Sin embargo, estas narrativas tienden a presentar a las mujeres indígenas en un rol inamovible, despojándolas de su poder político y perpetuando así su marginalización (Huencho & Saavedra, 2024b). Además, omiten las dimensiones de poder que las hacen más vulnerables, relegando su participación a niveles burocráticos. Si bien las mujeres indígenas coinciden con esta narrativa de vulnerabilidad, también la asocian no solo con los efectos del cambio climático, sino principalmente con su exclusión de los espacios decisionales. Estas destacan sus capacidades organizativas y políticas, subrayando cómo sus conocimientos les han permitido enfrentar las desigualdades socioecológicas y los contextos de extractivismo, lo que resalta su potencial para liderar frente a la crisis.

En este contexto, las nociones de gobernanza también difieren entre ambos tipos de documentos, reflejando la gobernanza como un espacio de disputa (Zurbriggen, 2011). Esta diferencia se manifiesta en los principios, actores y sectores involucrados, así como en los diálogos entre niveles. En la política climática nacional se observa una acción descoordinada entre los distintos sectores, las iniciativas relacionadas con el género, la interseccionalidad, la interculturalidad o la multiculturalidad no se transversalizan de manera coherente. En cambio, las mujeres indígenas proponen modelos que integran los enfoques intercultural, intergeneracional, interseccional y de género, promoviendo relaciones que reflejan su diversidad y sus vínculos con distintos actores, desde un análisis crítico que considera la dimensión del poder. En estos modelos, el Estado es un actor relevante, pero no el único, ya que también incorporan otros múltiples actores para incidir, lo que multiplica sus posibilidades de acción en distintos ámbitos y niveles de gobernanza.

Por otro lado, los instrumentos de gestión del cambio climático se reflejan principalmente en sus referencias a organismos multilaterales, financiamientos y la gobernanza global, lo que ha orientado

la consideración de los pueblos indígenas desde ciertos criterios de vulnerabilidad y conocimiento (Carmona et al., 2024). Esto podría explicar las narrativas presentes en dichos documentos. A pesar de que el Acuerdo de París menciona los derechos de los pueblos indígenas, los documentos carecen de un enfoque de derechos, lo que resalta la necesidad de indagar más a fondo en la conexión entre los instrumentos y la razón por la cual ciertas narrativas se privilegian sobre otras. En este análisis, la dimensión del poder será crucial (Huencho, 2021). En contraste, las mujeres indígenas entienden el diálogo de niveles como un proceso que comienza en los espacios locales y territoriales, donde se construyen sus capacidades y se establecen relaciones con otros actores, así también su relación con el territorio y la naturaleza. Aunque no se limita a este espacio, ya que a través de estos actores también tienen la capacidad de escalar a otras dinámicas de incidencia más amplias, manteniendo una perspectiva multinivel.

Tomando como base la pluralidad con la que las mujeres indígenas se narran a sí mismas y sus modelos de gobernanza, resulta apropiado promover modelos de acción climática diversa que centren los derechos de las mujeres indígenas, incluidos sus derechos políticos colectivos y su derecho a la autodeterminación. La gobernanza debe concebirse como un proceso colectivo y dinámico, que implique la participación de múltiples actores en la toma de decisiones. Para involucrar a las mujeres indígenas en la gobernanza climática, es necesario adoptar enfoques interseccionales e interculturales (Huencho, 2022), que no solo reconozcan la diversidad cultural, sino que también consideren las relaciones de poder entre los actores y sectores involucrados.

El desafío, por otro lado, consiste en construir un modelo de gobernanza que abarque la diversidad de estrategias y maximice las posibilidades de participación a distintos niveles. Este modelo debe reconocer las diversas trayectorias y experiencias de las mujeres indígenas, viéndolas como una oportunidad para enfrentar la complejidad de la crisis climática, así como las desigualdades estructurales e históricas que enfrentan en la toma de decisiones. Esto permitiría establecer nuevos estándares que superen las posiciones marginalizadas. Se espera que un modelo de gobernanza que incluya a las mujeres indígenas lo haga desde un enfoque de participación política, no limitado a lo burocrático. Para lograrlo, es necesario coordinar los diversos instrumentos y organismos del Estado, transversalizando enfoques interseccionales e interculturales, lo cual exige avanzar en la política indígena a nivel político.

En el marco del desarrollo de los instrumentos de gestión asociados a la Ley Marco de Cambio Climático, se promueve la idea de que las distintas territorialidades, cosmovisiones y experiencias de las mujeres indígenas son elementos valiosos para la acción climática, lo que las convierte en actoras clave en la generación de diagnósticos situados y en la proyección de alternativas pertinentes. Incluso en espacios urbanos o en sectores en los que han ganado mayor protagonismo gracias a los avances de las políticas indígenas, como la salud o la vivienda. Su participación e involucramiento son fundamentales en los planes sectoriales de adaptación al cambio climático, así como en los planes de acción comunales y regionales.

Este artículo busca contribuir a la formulación de diagnósticos para la creación de modelos de gobernanza que promuevan la justicia climática, donde los pueblos indígenas, y en particular las mujeres, sean actoras activas. Una limitación de este trabajo es que, aunque se comprende la gobernanza como la inclusión de diversos actores, nos hemos enfocado más profundamente en el Estado y

en las mujeres indígenas, sin abordar con la misma profundidad las perspectivas de otros actores involucrados. Otra limitación surge desde el uso del sociograma, que, en este caso, puede propiciar una visión atemporal y desterritorializada de las relaciones de poder, invisibilizando transformaciones y/o contradicciones dentro de los mismos grupos de actores. Este es un área que requiere una mayor exploración y profundización.

REFERENCIAS

- Acosta, A., Belaúnde, L. E., Castillo, M., Cadena, M. D. L., Gudynas, E., Kerremans, S., Pariona, T., Rivera, T., Rodríguez, M., Santisteban, R. S., & Yeckting, F. (2019). *Mujeres indígenas frente al cambio climático*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.
- Alberich, T., Arnanz, L., Basagoiti, M., Belmonte, R., Bru, P., Espinar, C., García, N., Habegger, S., Heras, P., Hernández, D., Lorenzana, C., Martín, P., Montaães, M., Villasante, T., & Tenze, A. (2009). *Metodologías participativas*. CIMAS.
- Belfer, E., Ford, J. D., Maillet, M., Araos, M., & Flynn, M. (2019). Pursuing an Indigenous platform: Exploring opportunities and constraints for Indigenous participation in the UNFCCC. *Global Environmental Politics*, 19(1), 12-33. https://doi.org/10.1162/glep_a_00489
- Biskupovic, C., & Carmona, R. (2024). The participation of activists and Indigenous peoples in climate governance in Chile. *Dados*, 68, Artículo e20230056. <https://doi.org/10.1590/dados.2025.68.2.363>
- Blanco, G. (2016). Abriendo la caja negra do cambio climático: Claves para comprender su trayectoria política en América Latina. In A. Lampis (Ed.), *Cambio ambiental global, estado y valor público: La cuestión socioecológica en América Latina, entre justicia ambiental y "legítima" depredación* (pp. 45-66). Universidad Nacional de Colombia.
- Bolados, P. (2012). Neoliberalismo multicultural en el Chile postdictadura: La política indígena en salud y sus efectos en comunidades Mapuche y Atacameñas. *Chungara Revista de Antropología Chilena*, 44(1), 135-144.
- Carmona, R. (2023). Participación de los pueblos indígenas en la política climática: Una revisión etnográfica de la experiencia chilena. *AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana*, 18(1), 17-39.
- Carmona, R., Biskupovic, C., & Ibarra, J. T. (2022a). Respuestas locales para una crisis global: Pueblos indígenas, sociedad civil y transdisciplina para enfrentar el cambio climático. *Antropologías del Sur*, 9(17), 81-101. <https://doi.org/10.25074/rantros.v9i17.2315>
- Carmona, R., Rupayan, J., Ávila, J., Hidalgo, H., Yon, R., Carril, F., & Ibarra, M. I. (2022b). *Mujeres indígenas y acción climática: Recomendaciones para la reducción del riesgo*. CIGIDEN.
- Carmona, R., Reed, G., Ford, J., Thorsell, S., Yon, R., Carril, F., & Pickering, K. (2024). Indigenous peoples' rights in national climate governance: An analysis of Nationally Determined Contributions (NDCs). *Ambio*, 53(1), 138-155. <https://doi.org/10.1007/s13280-023-01922-4>
- Castro, P., Meza, R., Gibbs, M., & Castillo, J. (2024). *Reporte de los talleres presenciales y virtuales, realizados en el marco del estudio de vulnerabilidad y riesgo de pueblos indígenas de Chile ante el cambio climático*. ERIDANUS-PUCV.
- Departamento de Cambio Climático y Economía Circular, División de Infraestructura Sustentable, & Dirección General de Obras Públicas. (2024, junio). *Anteproyecto Actualización del Plan de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Sector Infraestructura*. Gobierno de Chile. <https://cambioclimatico.mop.gob.cl/archivos/sites/2/2024/07/Anteproyecto-Final-Resolucion-Aprobatoria-jun-24.pdf>
- Dirección General de Aguas, Ministerio de Obras Públicas, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, & Green Climate Fund. (2024, mayo). *Anteproyecto de plan de adaptación al cambio climático para el sector de los recursos hídricos (PACC-RH) Rev. 2*. Gobierno de Chile. <https://snia.mop.gob.cl/pacc-rh/assets/documents/PACC-RH-Anteproyecto-Rev2.pdf>
- Flavell, J. (2023). Lessons from the Women and Gender Constituency: Interrogating civil society strategies for organising in the UNFCCC. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 36(3), 385-403. <https://doi.org/10.1007/s10767-023-09448-z>
- Fuentes, C. (2018). El cambio climático desde el capital social de mujeres indígena Mapuche. *Revista Debates*, 12(2), 13-34. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.84216>
- Fuentes, C., Carril, F., & Yon, R. (2023). Espacios interculturales de toma de decisión en Chile, 1990-2022. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (86), 191-228. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n86.a6>

Gigena, A. I., & Cea, M. de. (2018). Institucionalidad indígena / de género y políticas públicas dirigidas a mujeres indígenas en Chile: Los casos de CONADI y SERNAM. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 7(14), 323-346. <https://doi.org/10.18294/rppp.2017.1916>

Gobierno de Chile. (2020). *Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC)*. Gobierno de Chile. https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/08/NDC_2020_Espanol_PDF_web.pdf

Gobierno de Chile. (2022). *Fortalecimiento de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC)*. Gobierno de Chile.

Hernández, S. M. (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*, 141-153. <https://doi.org/10.5354/0718-2279.2020.60299>

Huencho, V. F. (2021). Implementation of Indigenous public policies and tensions to governance: Evidences from the Chilean case. *Critical Policy Studies*, 15(2), 209-228. <https://doi.org/10.1080/19460171.2020.1788615>

Huencho, V. F. (2022). Estado y pueblos indígenas en Chile: ¿Avanzando hacia una gobernanza plurinacional? *Anales de la Universidad de Chile*, (19), 125-142. <https://doi.org/10.5354/0717-8883.2021.66064>

Huencho, V. F., & Saavedra, P. V. (2024a). Gobernanza y mujeres indígenas: ¿Oportunidades para una relación intercultural? Evidencias desde el caso chileno. *Revista Izquierdas*, 53, 1-31.

Huencho, V. F., & Saavedra, P. V. (2024b). Las resistencias de las mujeres indígenas en el Estado nación chileno: Desafíos a la interseccionalidad en las políticas públicas. *Asparkia: Investigació Feminista*, 45, 1-26. <https://doi.org/10.6035/asparkia.7730>

Jelin, E., Motta, R., & Costa, S. (2020). *Repensar las desigualdades: Cómo se producen y entrelazan las asimetrías globales (y qué hace la gente con eso)*. Siglo XXI.

Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. SAGE.

Ley nº 21.455. (2022, 13 de junio). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1177286>

Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, (9), 73-101.

Mamani, C., Nuñez, D., Gordillo, E., Muñoz, F., Alarcón, J., López, M., Pérez, M., San Martín, P., Rupayan, J., Rupayan, R., Rojas, S., Carmona, R., Schuster, S., Carril, F., & Yon, R. (2025). *De la escuela a la acción: Estrategias de mujeres indígenas y afrodescendientes para enfrentar la crisis climática*. ICSO-UDP.

Ministerio de Agricultura y Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. (2024). *Proyecto Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Sector Silvoagropecuario 2024—2028*. Gobierno de Chile. https://bibliotecadigital.odepa.gob.cl/bitstream/handle/20.500.12650/73220/268%20-%20PACC%20SAP_VF.pdf

Ministerio de Defensa Nacional & Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. (2024, julio). *Plan Adaptación al Cambio Climático de la Zona Costera. Anteproyecto*. Gobierno de Chile. https://www.ssffaa.cl/wp-content/uploads/2024/07/ANTEPROYECTO_PACC-ZC.pdf

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, & Ministerio del Medio Ambiente. (2015). *Plan de adaptación al cambio climático para pesca y acuicultura*. Gobierno de Chile.

Ministerio de Economía Fomento y Turismo & Subsecretaría de Turismo. (2024). *Anteproyecto: Plan sectorial de Adaptación al Cambio Climático del Turismo*. Gobierno de Chile. <https://pac.subturismo.gob.cl/wp-content/uploads/2024/06/Anteproyecto-Plan-Sectorial-de-Adaptacion-al-Cambio-Climatico-del-Turismo-a-publicar-para-consulta-ciudadana2.pdf>

Ministerio de Energía. (2024, julio). *Anteproyecto plan sectorial de adaptación y mitigación al cambio climático del sector energía*. Gobierno de Chile.

Ministerio de Minería. (2024, junio). *Plan Sectorial de Cambio Climático: Sector Minería. Anteproyecto en consulta pública*. Gobierno de Chile.

Ministerio de Obras Públicas. (2024). *Decreto 58. Aprueba reglamento que establece el procedimiento para la elaboración, revisión y actualización, así como el monitoreo y reporte de los planes estratégicos de recursos hídricos en cuencas*. Gobierno de Chile.

Ministerio de Salud. (2024). *Anteproyecto actualización del plan de adaptación al cambio climático sector salud*. Gobierno de Chile.

Ministerio de Salud, Ministerio del Medio Ambiente, & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). *Plan de Adaptación al Cambio climático sector salud*. Gobierno de Chile.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2024, julio). *Anteproyecto plan sectorial de mitigación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Actualización del plan sectorial de adaptación al cambio climático para ciudades*. Gobierno de Chile. https://participacionciudadana.minvu.gob.cl/sites/default/files/anteproyecto_mitigacion_y_actualizacion_adaptacion.pdf

Ministerio del Medio Ambiente. (2014). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Elaborado en el marco del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático*. Gobierno de Chile. <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/07/Plan-Nacional-Adaptacion-Cambio-Climatico-version-final.pdf>

Ministerio del Medio Ambiente. (2021). *Estrategia climática de largo plazo de Chile. Camino a la carbono neutralidad y resiliencia a más tardar al 2050*. Gobierno de Chile. <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/11/ECLP-LIVIANO.pdf>

Ministerio del Medio Ambiente. (2022). *Ley 21455 Ley Marco de Cambio Climático*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile>

Ministerio del Medio Ambiente. (2023, junio). *Decreto 16. Aprueba reglamento que establece procedimientos asociados a los instrumentos de gestión del cambio climático*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile>

Ministerio del Medio Ambiente. (2024). *Resolución 200. Extracto norma de participación ciudadana del ministerio del medio ambiente que establece*

modalidades formales y específicas en el marco de la ley n° 20.500. Gobierno de Chile.

Ministerio del Medio Ambiente, & Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2024). *Anteproyecto plan nacional de adaptación al cambio climático. Estrategia Climática de Largo Plazo. Componente de Adaptación*. Gobierno de Chile. <https://consultasciudadanas.mma.gob.cl/storage/consultation/BsoXMVSWGWrN1qvCf2uhWobZHD45vbVOCABuqVP6.pdf>

Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Subsecretaría de Turismo, & Servicio Nacional del Turismo. (2019). *Plan de Adaptación al cambio climático del sector turismo en Chile*. Gobierno de Chile.

Monge, C. (2023). La gobernanza de la agenda climática: compleja, policéntrica y llena de imperfecciones. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 134, 75-90. doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.75

Oficina de Cambio Climático y División de Recursos Naturales y Biodiversidad del Ministerio del Medio Ambiente. (2014). *Plan de Adaptación al Cambio Climático en Biodiversidad*. Gobierno de Chile.

ONU Mujeres. (2018). *Vulnerabilidad de las mujeres indígenas del norte de Chile*. https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2023-02/Vulnerabilidad_frente_al_cambio_climatico_230920VF.pdf

Peters, B. G., & Saldaña, L. M. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, 45(4), 585-598.

Pugley, D. 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 (Fundación Carolina)*, (22), 1-27.

Ramírez, M. F. (2011). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión Política*, 13(25), 124-135. <https://doi.org/10.29375/01240781.1473>

Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. (2024). *Anteproyecto -Plan sectorial de adaptación al cambio climático en pesca y acuicultura*. Gobierno de Chile. https://www.subpesca.cl/portal/617/articles-121521_anteproyecto.pdf

Svampa, M. (2015). *Feminismos del Sur y ecofeminismo*. Nueva Sociedad.

Tubino, F. (2002). Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva. *Interculturalidad y Política. Desafíos y posibilidades*, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, 55–76.

Ubilla, S. S., Oyarzún, E., Angelina, J., Nome, C. G., Howland, F. C., Calderón, A. P., & Lagos, E. V. (2021). *Género y cambio climático: Por qué y cómo trabajar iniciativas de agricultura sostenible adaptadas al clima con enfoque de género*. Programa de Investigación de CGIAR en Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria. <https://bibliotecadigital.odepa.gob.cl/bitstream/handle/20.500.12650/71947/GuiaGenero-y-CambioClimatico.pdf>

Ulloa, A., Escobar, E. M., Donato, L. M., & Escobar, P. (Eds.). (2008). *Mujeres indígenas y cambio climático: Perspectivas latinoamericanas*. Fund. Natura.

Ulloa, A. (2012). *Producción de conocimientos en torno al clima. Procesos históricos de exclusión/apropiación de saberes y territorios de mujeres y pueblos indígenas* (Working Paper Series 21). <https://d-nb.info/1033867462/34>

Ulloa, A. (2015). *Políticas globales-nacionales-locales de cambio climático y sus incidencias en desigualdades de género y etnicidad*. CLACSO. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/14292>

United Nations Framework Convention on Climate Change. (2015). *Acuerdo de París*. https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf

Vigoya, M. V. (2016). La interseccionalidad: Una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52, 1-17. <https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>

Vigoya, M. V. (2023). *Interseccionalidad: Giro decolonial y comunitario*. CLACSO. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/248817/1/Interseccionalidad.pdf>

Walsh, C. (2012). *Interculturalidad crítica y (de) colonialidad: Ensayos desde Abya Yala*. Instituto Científico de Culturas Indígenas. https://catoute.unileon.es/discovery/fulldisplay/alma991008731030905772/34BUC_ULE:VU1

Wilson, N. J., Lira, M. G., & O'Hanlon, G. (2022). A systematic scoping review of Indigenous governance concepts in the climate governance literature. *Climatic Change*, 171(3), Artículo 32. <https://doi.org/10.1007/s10584-022-03354-7>

Yon, R., Hidalgo, H., & Carril, F. (2024, 01 de noviembre). *Una escuela que forma a las mujeres indígenas para incidir en la lucha climática*. Debates Indígenas. <https://debatesindigenas.org/2024/11/01/una-escuela-que-forma-a-las-mujeres-indigenas-para-incidir-en-la-lucha-climatica/>

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39-64.

Rocío Yon Jorquera

Socióloga; Magíster en Métodos para la Investigación Social; Investigadora Doctoral en Sociología en el Lateinamerika, Institut Freie Universität Berlin; Investigadora Doctoral en el Centro de Estudios Interculturales e Indígena. E-mail: rocio.yon@gmail.com

Francisca Constanza Carril Cares

Socióloga; Magíster en Métodos para la Investigación Social, Universidad Diego Portales; Asistente de Investigación en el Centro de Estudios Interculturales e Indígenas. E-mail: francisca.carrilc@gmail.com

CONTRIBUCIÓN DE LOS AUTORES

Rocío Yon Jorquera: Conceptualización (Superior); Selección de datos (Igual); Análisis formal (Igual); Investigación (Igual); Metodología (Igual); Administración del proyecto (Igual); Software (Igual); Supervisión (Igual); Validación (Igual); Escritura: borrador original (Igual); Escritura: revisión y edición (Superior).

Francisca Constanza Carril Cares: Conceptualización (Soporte); Selección de datos (Igual); Análisis formal (Igual); Investigación (Igual); Metodología (Igual); Administración del proyecto (Igual); Software (Igual); Supervisión (Igual); Validación (Igual); Escritura: borrador original (Igual); Escritura: revisión y edición (Soporte).

DISPONIBILIDAD DE DATOS

Todo el conjunto de datos que apoya los resultados de este estudio fue publicado en el propio artículo.

CONFLICTO DE INTERESE

Los autores declaran no tener conflictos de intereses.

USO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Se utilizaron as herramientas de inteligencia artificial NotebookLM y Grammarly para asistir en la revisión gramatical del texto en español; asimismo, se emplearon para la traducción y revisión gramatical en inglés.