

Chile en deuda: reparación o conflicto

Felipe Agüero

(Para publicación en *Barómetro de Política y Equidad*, Volumen 12, Noviembre 2016 — Fundación Equitas — Friedrich Ebert Stiftung)

La relación con los pueblos originarios ha seguido marcada, como en períodos precedentes, por conflictos, principalmente en torno a proyectos mineros y energéticos, episodios de violencia, controvertidos procesos judiciales, y la mayor visibilidad dada a las reacciones y preocupaciones empresariales. Frente a estos desarrollos aparecen iniciativas del Gobierno, como la formación del Consejo Asesor Presidencial de La Araucanía, el proceso constituyente indígena, y la tramitación de los proyectos sobre Ministerio de Pueblos Indígenas y el Consejo de Pueblos. El trasfondo, en la visión de las comunidades y organizaciones indígenas, especialmente mapuche, es la profunda y creciente desconfianza respecto del Estado y sus iniciativas, que ven que arrastra una persistente postergación de verdadera voluntad de abordar la “deuda histórica” hacia los pueblos originarios.

En lo que sigue haremos un recuento selectivo de los factores de la conflictividad según se han desarrollado en el curso del año, especialmente en los últimos meses, y nos concentraremos luego en el Informe de la Cámara de Diputados sobre La Araucanía y la conformación del Consejo Asesor Presidencial, poniendo énfasis en la oportunidad perdida que ha representado este consejo para abordar un verdadero diálogo. Finalmente nos ocuparemos del proceso constituyente indígena, aún en curso, y de la importancia y riesgos que involucra, de diluirse su promesa en postergaciones y desconocimientos de los que los pueblos indígenas han sido ya receptores numerosas veces.

1 Conflictividad: minería, energía, tierras, agua, pesca, Estado de derecho y violencia

Según datos del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), los proyectos mineros en el norte y los energéticos en el sur son los que han concentrado la mayor oposición de las comunidades indígenas en los últimos años.¹ De los últimos, a modo de ejemplo, dos han destacado recientemente: el proyecto Doña Alicia y el de Tranguil, ambos hidroeléctricos. El primero, una central hidroeléctrica de paso de 20 millones de dólares con capitales españoles, se encuentra en la zona de la ruta internacional Curacautín-Malalcahuello-Lonquimay, comuna de Melipeuco. Un recurso presentado por el *werken* de la comunidad, Benancio Huenchupán, llevó al Tercer Tribunal Ambiental a suspender en junio pasado la resolución del Comité de Ministros de diciembre de 2015, que había aprobado el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto. Previamente, en abril de ese año, la iniciativa había sido rechazada por la Comisión de Evaluación Ambiental de La Araucanía, expresando así el sentir de las comunidades mapuche acerca del carácter sagrado del río Cautín, así como de amplios sectores de la comunidad local, como la Cámara de Comercio y la Cámara de Turismo de Curacautín, el Comité Nacional por la Defensa de la Flora y Fauna, el Consejo Municipal, juntas de vecinos y otras organizaciones. Sin

¹ *El Mercurio*, D7, 28 agosto 2016.

embargo, el tribunal que decretó la medida cautelar revirtió su decisión dos semanas más tarde, luego de una audiencia de alegatos requerida por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA).²

Al respecto, Nancy Yáñez, del Observatorio Ciudadano, en el marco de las Propuestas para la Reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que se lanzó el 8 de agosto pasado y que fue presentado al ministro del Medio Ambiente Pablo Badenier por la Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria, señaló

la necesidad de romper las asimetrías estructurales que presenta el SEIA y que se expresan fundamentalmente en: la excesiva centralización y politización de las decisiones ambientales a través del Comité de Ministros, que omite la ponderación de intereses regionales, locales e indígenas; los exacerbados derechos conferidos a los titulares de proyectos, a quienes se confía la realización de los instrumentos de gestión ambiental y se les otorga plazos muy laxos para adecuar sus proyectos a las exigencias sobrevinientes en el marco del SEIA; exigua participación ciudadana y una política sistemática de restricción de los derechos indígenas.³

También la Conferencia Episcopal aludió al grave escollo que representa el centralismo santiaguino para abordar los problemas de Chiloé y La Araucanía.⁴ Sara Larraín, de Chile Sustentable, en el mismo contexto añadió que “el SEIA hoy no se ajusta ni a la Constitución, ni al estándar recomendado por la OECD [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos]. El SEIA no debe estar supeditado a privilegiar a los inversionistas, sino que debe velar por la protección de los derechos ambientales de las comunidades y territorios”.⁵

De otra parte, en la zona cordillerana de Tranguil, comuna de Panguipulli, se levanta otro proyecto, de minicentral hidroeléctrica (3 MW), del que las comunidades mapuche se enteraron cuando operarios de la empresa iniciaron trabajos de cableado, sin previo diálogo con familias propietarias de los terrenos. Siguiendo la estrategia de diversificación de la matriz energética del período pos HidroAisén, estas pequeñas centrales están exentas de la obligación de consultar. A la oposición de las familias afectadas se añadió la presión de la empresa vía división de las comunidades, por medio de una distribución desigual de prebendas y de amenazas a quienes se oponían. El *werken* Rubén Collío fue presionado a hacer abandono del lugar, aduciendo amenazas por parte de gente favorable a la empresa.

De diferentes modos, estos ejemplos tienen en común la ausencia de consulta y, en especial en el caso de Tranguil, la indefensión en que quedan las comunidades afectadas. La escasa participación a que pueden acceder las comunidades de estas zonas encuentra un correlato en los mayores índices de pobreza que las afectan, según los últimos datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen), que sigue arrojando a la región de La Araucanía con los más altos índices de pobreza: 23,6%, medida por ingresos (aunque con una disminución de 4 puntos respecto de la medición de 2013). También entre los índices más altos aparecen las regiones de Los Ríos y Los Lagos, cifras que empeoran para los niños en situación de pobreza (medida por ingresos, la cifra es de 34,3% en La Araucanía).

² Fundación Terram, “Tribunal paraliza proyecto Hidroeléctrico Doña Alicia”, 2 junio 2016 [<http://www.terram.cl/2016/06/02/tribunal-paraliza-proyecto-hidroelectrico-dona-alicia/>]; P. Correa, Curacautín se manifiesta en contra de central hidroeléctrica Doña Alicia, *diarioUchile*, Medio Ambiente, 21 diciembre 2015 [<http://radio.uchile.cl/2015/12/21/curacautin-se-manifiesta-en-contra-de-central-hidroelectrica-dona-alicia/>].

³ Observatorio Ciudadano, “Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria entrega Informe Alternativo para Reforma al SEIA a ministro de Medio Ambiente”, 22 septiembre 2016 [<https://observatorio.cl/comision-sindical-ciudadana-parlamentaria-entrega-informe-alternativo-para-reforma-al-seia-a-ministro-de-medio-ambiente/>].

⁴ “De la desconfianza al reencuentro”, Documento del Comité Permanente de la Conferencia Episcopal de Chile, 13 mayo 2016 [http://documentos.iglesia.cl/conf/documentos_sini.ficha.php?mod=documentos_sini&id=4415&sw_volver=yes&descripcion=].

⁵ Observatorio Ciudadano, “Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria...”, 22 septiembre 2016.

Si para las comunidades y organizaciones indígenas la preocupación es la falta de consulta⁶ y, más en general, la falta de consideración por parte de las autoridades y empresas respecto de las realidades y necesidades que esas comunidades enfrentan en sus contextos, la preocupación del sector empresarial pone el énfasis en la larga duración de los procesos de consulta (con un promedio de aproximadamente 15 meses en los 22 procesos de consulta ya finalizados, según datos de la Confederación de la Producción y del Comercio [CPC], con una duración más alta en los sectores de minería y energía), así como los de evaluación ambiental de los proyectos, tiempos que la CPC querría ver reducidos.⁷

Los dirigentes empresariales han expresado también su preocupación sobre varios otros aspectos relacionados con el mundo indígena, especialmente del sur: tierras, agua, pesca, Estado de derecho y violencia. Sobre tierras, el director de la Multigremial de La Araucanía manifestó su disconformidad con la Ley Indígena (Ley 19253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena), porque ha favorecido la entrega de tierras a los grupos más violentistas, lo que ha resultado en un alto porcentaje de tierras entregadas que se mantienen improductivas.⁸ En el mismo sentido, la Sociedad de Fomento Agrícola de Temuco recalcó la baja en la inversión agrícola productiva que resulta del abandono de las tierras o su dedicación a cultivos de subsistencia.⁹ El director de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) respondió diciendo que desde 2014 no se han hecho procesos de restitución territorial en casos de situación de conflicto.¹⁰ Francisco Huenchumilla, por su parte, apuntó a que la menor productividad de las tierras restituidas se debe a la falta de apoyo en infraestructura.

Mientras empresarios ven una causa de la violencia en los incentivos perversos de la Ley Indígena, otros la ven en la negación de la demanda por ancestralidad, y lo que ella lleva aparejado en términos de derechos colectivos y territoriales. Se establece así una contraposición entre derechos registrales de tierras y los derechos ancestrales. Mientras los derechos sobre tierras se basan en una demanda por ancestralidad, la respuesta se basa en una visión “registral”.¹¹

El debate sobre el agua aparece cada vez con mayor visibilidad. Para los indígenas, el agua es un recurso indispensable en la subsistencia de sus actividades y modos de vida, y más que eso, como en el caso del conflicto actual sobre el uso del río Cautín, como un elemento fundamental del *newen* (una de las fuerzas que rigen los distintos espacios y formas de vida).¹² Las deliberaciones que se han dado en el proceso constituyente indígena han destacado, de norte a sur, su preocupación por el tema del agua y la necesidad de poner sus visiones y demandas en la Constitución. Obviamente, las disposiciones actuales sobre los derechos de agua niegan esta visión y esas necesidades. Para la dirigencia empresarial, en cambio, el proyecto que modifica el Código de Aguas violaría el derecho de propiedad asignado al aprovechamiento de aguas, que en la Carta Fundamental tiene una protección especial al negar el carácter temporal de este derecho, según expresiones de Patricio Crespo Ureta, Presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA).¹³ El presidente de Asimet, la Asociación de Industrias

⁶ Para un excelente análisis de la Consulta, véase A. Urrejola (2016), “Aplicación del Convenio 169 en Chile”, en M. de Cea & C. Fuentes (Eds.), *La Consulta Indígena: Colombia, Perú, Chile*. Santiago. Ril Editores.

⁷ *El Mercurio*, B4, 29 octubre 2016.

⁸ *El Mercurio*, C6, 4 de octubre 2016.

⁹ *El Mercurio*, C16, 15 octubre 2016.

¹⁰ *El Mercurio*, C8, 2 de octubre 2016.

¹¹ “Entrevista personal a Mario González, Asesor Especial de Asuntos Indígenas del Ministerio de Desarrollo Social, Santiago, 30 septiembre 2016.

¹² Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, *Diagnóstico del desarrollo cultural del pueblo mapuche* (2011) [Online], p. 113 [http://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2013/04/Estudio-Diagnostico-del-Desarrollo-Cultural-del-Pueblo-Mapuche.pdf].

¹³ *El Mercurio*, A2, 12 de octubre 2016.

Metalúrgicas y Metalmecánicas, solidarizó con las preocupaciones del gremio agrario, pues la relativización de la propiedad privada produce intranquilidad para otro tipo de propiedades, más allá del agua.¹⁴

En el sector de la pesca, el gobierno enfrentó fuertes presiones para modificar la Ley de Pesca y Acuicultura, tramitada y aprobada en el gobierno del Presidente Piñera, luego de que se conocieran situaciones de corrupción en su preparación y tramitación. El gobierno reaccionó requiriendo, en abril pasado, un informe especializado de FAO sobre esta ley y posibilidades de mejorarla.¹⁵ El informe recientemente entregado a fines de octubre señala que la asignación de derechos de explotación al sector de la industria debe contar con “aceptabilidad política” (p. 92), justo en momentos de masivas movilizaciones de pescadores artesanales en contra de la ley. El informe también recomienda “reconocer y garantizar los derechos de los pueblos originarios a los recursos pesqueros, incluido su manejo y conservación, así como fomentar su participación, en el ámbito pesquero, sin detrimento de los derechos que legalmente corresponden a otros usuarios” (p. 99). El gobierno trabaja en preparar sus recomendaciones durante el mes de noviembre sobre la base de este informe de FAO. Por su parte, la Identidad Territorial Lafkenche, organización indígena promotora de la Ley sobre el Borde Costero (Ley Lafkenche), resolvió en el V Congreso de sus territorios integrantes, de febrero de 2016, seguir “luchando porque a los Lafkenche se nos reconozca el derecho al mar hasta las 12 millas, exigiendo acreditación en base a TODOS nuestros usos consuetudinarios”. Asimismo, demandaron “la eliminación, a través de cualquier mecanismo, de la ley de pesca para que se construya una ley legítima que considere nuestro acceso colectivo a los recursos pesqueros” y en “alianza con los pescadores artesanales para hacer fuerza común en la construcción de una nueva ley de pesca.”¹⁶ Desde aquí se ven con gran recelo las orientaciones que pueda dar el gobierno a partir del informe de la FAO.

Sin embargo, es la preocupación por la violencia y el Estado de derecho la que ha tenido la mayor visibilidad en los medios, especialmente cuando la inquietud viene de grupos empresariales más que de comunidades indígenas, sus organizaciones y sus defensores. Acciones de violencia contra templos religiosos por parte de un nuevo grupo (autodenominado “WeichanAukaMapu” – Lucha del territorio rebelde), para lo que se ha asignado un fiscal especial, han sido motivo de especial atención.

La Sofofa (Sociedad de Fomento Fabril) organizó un seminario el 27 de septiembre, “Todos somos Araucanía”, para destacar que “la realidad de la Araucanía es hoy un problema de Chile y no un problema de la zona en particular. La violencia y fragilidad del Estado de Derecho en la zona sur debe abordarse con urgencia”, según las palabras de su presidente, Hermann von Mühlenbrock.¹⁷ En el mismo evento otros pusieron énfasis diferentes. El ministro del Interior, Mario Fernández, por ejemplo, no compró la intención de “nacionalizar” el problema, señalando que las soluciones deben provenir “directamente de los propios habitantes de la región, mapuches y no mapuches”. El obispo Vargas, en

¹⁴ *El Mercurio*, B14, 17 octubre 2016. Ver también “Firmas polemizan por impacto de reforma al Código de Aguas en sus operaciones”, *El Mercurio*, Economía y Negocios, 6 de noviembre 2016.

¹⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Informe final. Asistencia para la revisión de la Ley General de Pesca y Acuicultura, en el marco de los instrumentos, acuerdos y buenas prácticas internacionales para la sustentabilidad y buena gobernanza del sector pesquero*. Santiago, septiembre, 2016.

[http://www.subpesca.cl/institucional/602/articles-94917_informe_final.pdf].

¹⁶ Declaración emitida en Los Álamos, Lebu, 7 febrero 2016 [<http://www.mapuexpress.org/?p=7297>].

¹⁷ Sin embargo, de acuerdo a lo reportado por *Desconcierto.cl* (25 agosto 2016), “Según los datos de la Subsecretaría de Prevención del Delito al 2015, la tasa de “delitos de mayor connotación social” en La Araucanía es menor a otras cinco regiones del país. Incluso en el ítem de “violencia rural”—tomado como “terrorismo” por la policía, fiscales y el Estado— los casos han disminuido en los últimos años en comunas como Ercilla, Angol, Victoria y Collipulli, aunque ha aumentado en Freire y Padre de las Casas”. Véase F. Parra, “Violencia en La Araucanía: Las escandalosas omisiones e incongruencias de la comisión investigadora”, *el Desconcierto*, 25 agosto 2016 [<http://www.eldesconcierto.cl/santiago-no-es-chile/2016/08/25/violencia-en-la-araucania-las-escandalosas-omisiones-e-incongruencias-de-la-comision-investigadora/>].

tanto, advertía sobre “el riesgo de estigmatizar las legítimas demandas del pueblo mapuche, que no han de ser confundidas bajo ningún punto de vista con la acción condenable de grupos radicalizados”.¹⁸

Otras aseveraciones del ministro Fernández, en el sentido de que “La Araucanía no necesita de leyes especiales para defenderse”, desató fuertes reacciones de parte de la Multigremial de la Araucanía, cuya presidenta, Angélica Tepper, señaló que “el Gobierno no ha actuado en La Araucanía y sigue sin hacerse cargo de la violencia rural que tenemos”. Gloria Naveillán, secretaria ejecutiva del gremio Agricultores de Malleco-Victoria, agregó que “pareciera que [el ministro] no comprende lo que pasa acá”, que en el gobierno “no se acoge ni se da credibilidad a lo que está pasando en la zona”.¹⁹

2 El Informe de la Cámara de Diputados

En las sesiones realizadas desde enero de este año, en que la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados se abocó a analizarla problemática de la violencia en La Araucanía, surgieron con claridad diversas posturas, visiones y antecedentes sobre la situación en la región.²⁰ En agosto pasado, la Comisión emitió su informe final aprobado unánimementepor los siete diputados de la Nueva Mayoría y los seis de oposición, aun cuando la diputada socialista Clemira Pacheco disintió y presentó unas conclusiones alternativas.²¹ La Sala de la Cámara aprobó por 57 votos a favor, 19 en contra y 4 abstenciones el informe de la Comisión. En las conclusiones del citado informe, según la versión de la Cámara, se“indica que los niveles de violencia verificados en los últimos años en La Araucanía resultan inéditos y dejan en evidencia la incapacidad estatal de proveer seguridad a la población en algunos sectores rurales (...) que hay una respuesta insuficiente por parte del Estado en prevención, protección y vigilancia lo cual amenaza con una escalada de los niveles de violencia y la aparición de fórmulas privadas de obtener justicia” (conclusión a la que también arribó una investigación realizada por el INDH).²² Afirma también que es “imperativodotar de eficacia la labor persecutoria y que el Estado tiene el deber de perseguir el delito y de hacer uso de las herramientas legales vigentes, como la ley antiterrorista, cuya utilización actual se ve condicionada por las dudas políticas respecto de su conveniencia, y por la complejidad que han experimentado los fiscales para acreditar el dolo terrorista”. Concluye, además, “que las policías carecen de los medios para llevar adelante órdenes de resguardo policial y que los defectos en los sistemas de inteligencia policial y la falta de coordinación entre los diversos sistemas de inteligencia, afectan la posibilidad de anticiparse a la comisión de ilícitos”. Culpa a la Conadi de la violencia, que “se ve estimulada por la política de entrega de tierras” y afirma que “existe

¹⁸ *El Mercurio*, C12, 28 septiembre 2016.

¹⁹ *El Mercurio*, C8, 12 octubre 2016.

²⁰ Cámara de Diputados de Chile, Noticias, “Cámara respaldó informe sobre situación de violencia en La Araucanía”, 8 septiembre 2016 [https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=130397].

²¹ “La legisladora PS explicó que los aspectos centrales de su propuesta de informe se resumen en cuatro puntos: a) Inexistencia de actos terroristas y necesidad de definir qué se entiende por terrorismo; b) Datos estadísticos sobre la violencia rural ejercida. Los datos aportados por Carabineros dan cuenta de una disminución de los delitos, o bien hechos investigados. Además, dan cuenta de una mayor inversión en personal destinado a la zona, móviles y cuarteles policiales; c) Inaplicabilidad de la Ley Antiterrorista. Los organismos internacionales han dicho que no puede aplicarse dicha ley para sancionar manifestaciones, propias de luchas sociales derivadas de pueblos originarios; d) Propuestas. Incorporar en la malla curricular de los establecimientos educacionales la lengua mapudungun, así como capacitar a personal de fuerzas y de orden y seguridad, en lengua mapudungun. En resumen, es dable revisar con urgencia el concepto de terrorismo y no calificar la violencia rural como actos terroristas. De manera que no procede aplicar la ley antiterrorista. Finalmente, el Estado de Chile debe pedir perdón al pueblo mapuche”. En “Diputada Pacheco (PS) defiende voto de minoría en contra de informe despachado en Comisión Investigadora de la Araucanía”, *AdPrensa*, 20 agosto 2016 [<http://www.adprensa.cl/politica/diputada-pacheco-ps-defiende-voto-de-minoria-en-contra-de-informe-despachado-en-comision-investigadora-de-la-araucania/>].

²² “Las percepciones de propietarios y agricultores no indígenas entrevistados, recogidas en estas páginas, dan cuenta de una importante sensación de abandono, frustración y desprotección por parte del Estado.” INDH, “Derechos humanos y conflicto intercultural: una aproximación desde el testimonio de propietarios y agricultores no indígenas de La Araucanía”, 2015 (Aprobada por el Consejo del INDH el 28 marzo 2016).

consenso en identificar a esta como uno de los puntos centrales del problema, lo que urge la introducción de modificaciones a la institucionalidad vigente”.²³ “La forma desprolija y en muchos aspectos irregular con que se han beneficiado a determinadas comunidades o sujetos, ha generado grandes desigualdades en el acceso al fondo de tierras, lo que va generando resentimiento y pérdida de confianzas en una institución que, por el contrario, debiera ser un puente de fortalecimiento de las mismas”, indica el informe.

De ahí el informe de la Cámara propuso abordar políticamente los problemas de violencia, y no de una forma puramente policial o penal, planteando las siguientes recomendaciones:

- El reconocimiento constitucional de los pueblos originarios.
- La representación política de los pueblos indígenas.
- La determinación precisa del proceso de consulta que dispone el Convenio 169 de la OIT.
- El fortalecimiento de la educación intercultural.
- El envío de un proyecto de ley que otorgue beneficios especiales a la región y,
- Modificaciones a la Ley Indígena, en particular a la política de tierras, evitando la proliferación de comunidades y la reutilización de títulos; establecer con carácter permanente la glosa de la ley de Presupuestos 2016; y enfatizar la prohibición de adquirir predios que hubiesen sido objeto de perturbaciones en su posesión.²⁴

Y en relación con la persecución y sanción de la violencia, la versión de la Cámara afirma que “aunque es evidente que no todo hecho de violencia puede ser calificado *a priori* de terrorismo, sí podrían algunos hechos ocurridos en la región ser catalogados como tales”.

Se propuso entonces:

- Modificar la ley que determina conductas terroristas, debido a la imposibilidad actual de acreditar en juicio el dolo terrorista y la subjetividad del tipo penal.
- Perfeccionar y morigerar el estándar probatorio del testigo protegido.
- Incorporar técnicas investigativas especiales (agentes encubiertos).
- Actualizar el sistema de inteligencia, con cambios a la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) y la coordinación de esta con los demás servicios (Policía de Investigaciones, Carabineros, Fuerzas Armadas).
- Estudiar la competencia judicial, de manera de sustanciar procesos de esta naturaleza fuera del territorio jurisdiccional.

Pese a que la Comisión estuvo más inclinada a considerar el carácter político del problema de la relación con el pueblo mapuche, se insistió de todos modos en el fortalecimiento del aspecto policial. La diputada

²³ Según Domingo Colcoy, de la Coordinadora de Asuntos Mapuche, “No entendemos cómo en una instancia tan importante del Estado chileno, como es la Cámara de Diputados, vincule un tema tan distinto como es la compra de tierras con la violencia. Somos tajantes en decir que la compra de tierras no es la generadora de violencia, sino que la imposibilidad del derecho a la tierra y al territorio que vivenciamos como mapuches. ¡Ese es el fondo de la situación que nos complica!”. Citado en F. Parra, “Violencia en La Araucanía...”, *el Desconcierto*, 25 agosto 2016.

²⁴ Al respecto, Emilia Nuyado, consejera electa de Conadi, señaló su preocupación por la glosa 14 en el presupuesto, agregada por los diputados, con indicaciones sobre no comprar predios “perturbados”, sin consultar a Conadi, con la consecuencia de legitimar decisiones sobre temas indígenas por parte de un ente que no tiene un protocolo de consulta. Que estas decisiones terminen en manos del Congreso y la Contraloría resta atribuciones que por ley le competen a Conadi, indicó. Entrevista personal, Santiago, 12 octubre 2016.

Claudia Nogueira (Unión Demócrata Independiente, UDI) señaló, por ejemplo, que “estamos de acuerdo con que la violencia en la zona se resuelve a nivel político y no policial. Pero hoy es necesario contar con más policías, cuando vemos que no existe un estado de derecho...”. Pero la violencia ejercida hacia las comunidades y los defensores, que fue expuesta ante la Comisión, no fue visibilizada en el informe final. Karina Riquelme, abogada de la Defensoría Penal Mapuche, criticó duramente al fiscal regional Alberto Chiffelle de participar en el caso de intervenciones telefónicas a los abogados de la Defensoría. También sobre las escuchas ilegales de la policía a abogados que en la actualidad trabajan en la defensoría penal, Pablo Ardouin, jefe de la Unidad de Defensa Especializada Indígena, señaló que “los abogados han sido escuchados en las conversaciones con sus clientes imputados, violando el artículo 122, inciso tercero, que prohíbe expresamente que las conversaciones entre abogados y sus clientes sean escuchadas. Las escuchas se extendieron entre 2014 y 2016” y han resultado en que “los abogados ya no podemos hablar libremente con nuestros clientes por teléfono y debemos medir nuestras palabras, ya que pueden ser malinterpretadas por parte de los persecutores penales o de las policías”.²⁵ Relacionado con estos hechos, organizaciones de derechos humanos han criticado fuertemente que un buen número de fiscales hayan recibido preparación en el extranjero (EE.UU., Colombia, Centroamérica) para hacer frente al “terrorismo”.²⁶ Y agregó Ardouin la gravísima denuncia de que “este año, por personas que vienen voluntariamente, hemos presentado cuatro denuncias por exceso policial y doce por hechos graves —en nuestra opinión— como la sustracción de menores por parte de la PDI para obtener declaraciones forzadas de mujeres pertenecientes al pueblo mapuche. Son madres que no tienen ninguna relación con el conflicto y que sus hijos, en un cuartel policial, son sacados a la fuerza y a cambio de evitarlo se les exige que confiesen determinados delitos”. Nada de esto entró en el informe de la Cámara.²⁷

²⁵ F. Parra, “Violencia en La Araucanía...”, *elDesconcierto*, 25 agosto 2016.

²⁶ Para Juana Aguilera, presidenta del Comité Ético Contra la Tortura, es impresentable que se capacite en estas materias ignorando todos los pronunciamientos de Naciones Unidas: “Es muy grave que los fiscales, quienes conducen los procesos contra los dirigentes mapuche, vayan a estas capacitaciones sabiendo expresamente que Naciones Unidas ha dicho expresamente que las acciones de los comuneros no son de carácter terrorista.” Marta Cisternas, en tanto, de los Observadores de la Casa de Memoria José Domingo Cañas, señaló: “Nos preocupa porque lo que hemos visto en otras zonas es que los fiscales, en este caso, son arte y parte en las investigaciones. Por un lado, están como acusadores de mapuche que se les procesa por haber cometido algún delito y, por otro lado, cuando los mapuche presentan querrelas, son los fiscales los que investigan a los mismos perpetradores que estuvieron como testigos de ellos anteriormente. Esto genera la duda de hasta dónde está la imparcialidad y hasta donde están investigando de una manera ética”. P. Correa, “Organizaciones de DDHH rechazan formación antiterrorista de fiscales en el extranjero”, *diarioUchile*, 4 mayo 2016 [<http://radio.uchile.cl/2016/05/04/organizaciones-de-ddhh-rechazan-formacion-antiterrorista-de-fiscales-en-el-extranjero>].

²⁷ F. Parra, “Violencia en La Araucanía...” (cit.). Son muchas las acciones policiales violentas y de amedrentamiento, como la ocurrida en la comuna de Collipulli mientras se reunían integrantes de seis comunidades mapuche, que no alcanzan visibilidad más allá de las organizaciones de defensa de derechos y de grupos de abogados, que también son objeto de hostigamiento. En la citada reunión se recibieron bombas lacrimógenas, algunos recibieron impactos de perdigones y fueron rodeados durante tres horas “y apuntándonos con sus armas como si fuéramos rehenes de guerra”, según la Asociación Agrícola de Mapuche de Huapitiro. Citado en Fundación Felipe Herrera, *Política Indígena*, Boletín 34 (2a quincena mayo de 2016) [<http://www.politicaindigena.org/boletin/Boletin%20de%20Politica%20Indigena%2034%202016.pdf>]. Véase también el Comunicado Público de la Red por la Defensa de los Territorios, Wallmapu-La Araucanía, Pukem 2016, en que se mencionan los “ya conocidos métodos de hostigamiento telefónico y callejero, controles injustificados de identidad, violenta represión policial, permanentes allanamientos a comunidades enteras, aplicación de condenas injustificadas a líderes mapuche, estudiantes y trabajadores de las comunicaciones”, “la persecución sufrida por nuestras compañeras de la Agrupación Casa Autogestionada de Mujeres Ngulmapu por parte de funcionarios de la PDI, luego de la “Marcha por la Defensa de las Aguas y los Territorios” del 23 de abril de 2016”, y “los constantes allanamientos que la policía militarizada efectúa al interior de las comunidades mapuche, a lo cual se ha sumado el secuestro del lonko Víctor Queipul, quien el pasado 14 de junio del 2016 fue vengado, golpeado y amenazado de muerte por un grupo de civiles armados” [<http://www.mapuexpress.org/?p=10079>, visitado el 28/10/16]. En marzo pasado, a propósito del informe entregado por el director general de Carabineros Bruno Villalobos a la comisión investigadora de la Cámara de Diputados, *El Desconcierto* destacó lo que quedó claro en cuanto al rol de Carabineros: “En la zona hay 1.389 oficiales, 50 vehículos blindados y 93 semiblandados. Hay 77 faenas forestales, de las cuales 15 están bajo protección día y noche. Entrecustodia permanente, rondas periódicas y protección policial, hay 360 medidas. Hay patrullaje y presencia activa en las “zonas conflictivas”, controles de identidad, acciones de inteligencia e implementación de nuevas tecnologías: sistemas georreferenciados, drones, aviones no

Con todo, el trabajo de la Comisión expuso a los parlamentarios a escuchar distintas visiones de la realidad de la región y quizá haya contribuido a mover hacia adelante, aunque sea solo un poco, la capacidad de entender el verdadero origen de los problemas y la naturaleza de las demandas indígenas. German Becker, de Renovación Nacional (RN), que presidió la Comisión, indicó comprender “que debemos avanzar en materia de reconocimiento constitucional, estoy disponible para eso —creo que ha madurado ese tema también— (...), y entiendo que en cierto momento algunos parlamentarios de nuestro sector no estaban de acuerdo, pero creo que ha madurado bastante, por lo que hoy estamos en condiciones de hacerlo para dar mayor participación a los pueblos originarios”. Aunque estas posturas son inmediatamente contrabalanceadas por la oposición a “dar autonomía o entregar territorio. Creo que nadie está dispuesto a hacerlo”. En el mismo sentido se inclinó la diputada Claudia Nogueira (UDI): “Mi impresión es que hay mucho más que solo un conflicto de tierras. Hay un conflicto de reconocimiento de identidad y de un Estado plurinacional. Por otra parte, no tengo miedo a la autonomía *per se*, pero lo que se ha reclamado es autonomía con soberanía, es decir, crear un Estado dentro de otro, cuestión que escuché en Alemania. Algunos sostienen que La Araucanía debe tener un Estado dentro de otro Estado soberano”.²⁸

3 Confrontar el problema o chutearlo para adelante

Lo que sí está claro para muchos es el origen político y no policial o judicial del conflicto y la falta de iniciativa e interés del Estado para avanzar hacia un enfoque político integral. Por ejemplo, el diputado Joaquín Tuma (Partido Por la Democracia, PPD) señaló: “Esperamos que el Estado, representado por el gobierno de turno, haga lo que no se ha hecho en 100 años, de fijar un acuerdo con los pueblos originarios y, especialmente en el caso de La Araucanía, con el pueblo mapuche, para ver cuáles son aquellas situaciones que nunca se cerraron con la pacificación y para generar confianzas y políticas públicas que nos lleven a un entendimiento definitivo y promuevan tranquilidad en la región”.²⁹ El senador Alberto Espina también ha destacado que “todos los gobiernos han resuelto postergar la solución al conflicto, bajo el argumento de que entrar al fondo es comprarse un problema” y que los diálogos requieren incluir “temas que son altamente conflictivos, pero requieren abordarlos a fondo, sin tabúes, como son las demandas territoriales y la autodeterminación”.³⁰ Y en el mismo sentido iban las declaraciones del Comité Permanente del Episcopado que, además, se ofrecía para desempeñar un rol en un verdadero diálogo de alto nivel:

Por otra parte, nadie puede ignorar el conflicto de la zona de La Araucanía, donde las legítimas demandas de justicia por parte de sectores del pueblo mapuche resultan invisibilizadas por el actuar de diversas facciones que, lejos de contribuir a la paz, han acrecentado las tensiones. Así, se ha dado una escalada de desencuentro social que ha derivado en trágicas muertes de personas, asaltos de camiones, quemas de propiedades agrícolas y hasta incendios intencionales de templos de distintas denominaciones religiosas. Es claro que el conflicto supera al gobierno en cuanto que hay reclamos ancestrales y también tensiones entre sectores del pueblo mapuche y las industrias madereras. Estos llaman al poder Ejecutivo, al Legislativo y a diversos actores sociales, también a la Iglesia, a buscar acuerdos justos y sustantivos. En medio de este drama y esta herida social, como Iglesia estamos siempre disponibles para, respetando la

tripulados para patrullajes aéreos, radares de detección temprana, etc. Véase F. Parra, “Violencia en La Araucanía...”, *el Desconcierto*, 25 agosto 2016.

²⁸ F. Parra, “Violencia en La Araucanía...”, *el Desconcierto*, 25 agosto 2016.

²⁹ Cámara de Diputados de Chile, Noticias, “Inician votación de conclusiones en comisión investigadora sobre violencia en La Araucanía, 17 agosto 2016. https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=130229.

³⁰ “Senador Espina a mesa de diálogo en La Araucanía: ‘Este no es un problema de tregua’”, *CDN Canal de Noticias*, 2 septiembre 2016 [<http://www.canaldenoticias.cl/noticias/?post=4643>].

identidad y cultura de los pueblos originarios, ser facilitadores del diálogo, servidores de la justicia y constructores de paz.³¹

En el mismo sentido apuntaba resueltamente la propuesta presentada por el Instituto Nacional de Derechos Humanos a la comisión de la Cámara en su cuarta sesión el 3 de marzo de 2016, respecto de la instalación de un diálogo de alto nivel entre representantes de los pueblos indígenas y el Estado, representado por sus más altas autoridades.³²

4 Chutearlo para adelante: el Consejo Asesor Presidencial de la Araucanía

Ni la comisión de la Cámara ni el gobierno recogieron la propuesta del INDH. El gobierno prefirió, en cambio, el nombramiento de un Consejo Asesor Presidencial de La Araucanía, presidido por el obispo monseñor Héctor Vargas, de Temuco, al cual la Presidenta convocó 21 miembros, pero que en la práctica ha sesionado con menos. Su constitución en Temuco, a la que se le quiso dar gran realce con la asistencia de los ministros del Interior, de Hacienda, Secretaría General de la Presidencia y Secretaría General de Gobierno, significó, en cambio, el desperdicio de una oportunidad de avanzar a un diálogo como el propuesto por el INDH. Con escasa participación de individuos mapuche y sin representación de comunidades y organizaciones mapuche, el Consejo partió anulado en sus posibilidades, de las que no podrán salir propuestas que vayan más allá de las del tipo ya planteadas por la Cámara de Diputados y algunas propuestas sectoriales de política, para lo que se propuso un plazo de seis meses, con un informe final esperado para enero 2017. Pese a que el Consejo cuenta con algunos distinguidos miembros, como el profesor y Premio Nacional de Historia 2012 Jorge Pinto, recibió el tiro de gracia al restarse la Asociación de Municipalidades con Alcaldes Mapuche (Amcam), que era parte de la nómina, y cuyos representantes adujeron “no estar dispuestos a ponerse para la foto” ni respaldar propuestas que no acrediten cumplimiento.³³

Esta malograda oportunidad profundiza la desconfianza ya bien asentada en el mundo mapuche respecto del gobierno y las instituciones estatales, y frustra lo que se había insinuado como un promisorio diálogo luego del encuentro que la Amcam sostuvo con la presidenta Bachelet el 25 de enero. Allí, los alcaldes no sólo querían abordar temas locales, sino principalmente erigirse como instancia política para enfrentar la falta de diálogo de alto nivel, especialmente luego de que la salida del intendente Huenchumilla hubiera abierto anchas las puertas del enfoque de seguridad pública que encarnó el ex ministro del Interior Jorge Burgos. Los alcaldes hicieron ver a la Presidenta, según su presidente Juan Carlos Reinao, que los conflictos sociales “no se resuelven con medidas parche y más represión” y que “una solución definitiva a la conflictividad por tierras pasa por un reconocimiento del despojo que realizó el estado”. También se planteó “la necesidad de una nueva Constitución que declare a Chile como Estado plurinacional e intercultural, ello a partir de una Asamblea Constituyente con participación de todos los pueblos originarios”. Se plantearon también los temas de la nacionalización del agua, la preocupación por los grandes proyectos hidroeléctricos y la aplicación efectiva del Convenio 169 de la OIT.³⁴ Estas posibilidades de diálogo político se echaron por la borda con el nombramiento del

³¹ “De la desconfianza al reencuentro”, Documento del Comité Permanente de La Conferencia Episcopal de Chile, 13 mayo 2016, cit.

³² Véase Instituto Nacional de Derechos Humanos (s/f), “Propuesta INDH: Diálogo con los Pueblos Indígenas” [<http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/734/Documento.pdf?sequence=1>], en que se especifican las condiciones para ese diálogo.

³³ “Gobierno presenta Comisión Asesora para tratar violencia en La Araucanía”, *biobiochile.cl*, 7 julio 2016 [<http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2016/07/07/fernandez-y-3-ministros-mas-llegan-a-la-araucania-para-mesa-de-dialogo-por-violencia-rural.shtml>]. Tampoco la agrupación Paz en la Araucanía ni la Asociación de Agricultores de Victoria aceptaron invitaciones de la mesa. *El Mercurio*, C8, 28 octubre 2016.

³⁴ Véase *La Tercera*, domingo 7 febrero 2016, p. 17.

Consejo Asesor, una nueva forma de pretender tirar los problemas hacia adelante, cuestión que, como destacó el senador Espina, han venido haciendo todos los gobiernos, mientras los problemas se agravan y la desconfianza y el escepticismo crecen. Entretanto, el número de alcaldes mapuche pasó de nueve a trece en la última elección municipal, con todos lo de Amcam, salvo uno, reelectos.³⁵

De otra parte, a poco de echarse a andar el Consejo Asesor, el líder de la Coordinadora de Comunidades en Conflicto Arauco-Malleco (CAM), Héctor Llaitul, manifestó que esta organización estaba “disponible para una tregua con el Estado”, cuestión que el gobierno rápidamente descartó, al señalar el ministro Marcelo Díaz que “nuestra iniciativa está en marcha, es la mesa de diálogo”, refiriéndose al Consejo Asesor. No obstante, el senador Eugenio Tuma (PPD) valoró el llamado de la CAM y solicitó al Ejecutivo aceptar la propuesta: “La mesa de diálogo podría ir en paralelo con conversaciones con la CAM”.³⁶ Un poco más tarde, el 1 de septiembre, Francisco Huenchumilla, participando en la quinta sesión del Consejo, propuso “una tregua entre el gobierno y los grupos que propician la violencia política para que con un sentido de credibilidad y voluntad política, de aquí al 2020 podamos buscar una fórmula de entendimiento para terminar con la violencia”. Basado en las declaraciones de Héctor Llaitul, propuso al Consejo la idea de la tregua para que ellos se lo propusieran a la Presidenta.³⁷ Jorge Pinto señaló que “es una propuesta que hemos acogido algunos miembros de la mesa. La comparto plenamente, y creo que si logramos hacer una propuesta al gobierno, en términos de sentar las bases para esta tregua, daríamos un gran paso”.³⁸

La persistente falta de voluntad política para crear o aprovechar oportunidades lleva a la esperanza cíclica, una vez frustrada la anterior, de apostar al próximo cuatrienio, o a nuevas comisiones. Francisco Huenchumilla anticipó que “nos vamos a encontrar con que el próximo año, el 2017, los candidatos presidenciales van a llegar prometiendo el mundo y colocando sobre la mesa los mismos temas que nunca han cumplido”.³⁹ El senador Espina, por su parte, anunció que propondría la creación de un Consejo para la Paz Social en La Araucanía para reparar a las víctimas de la violencia, y la Sociedad de Fomento Agrícola de Temuco también piensa en la creación de un grupo al estilo de la Comisión Rettig.⁴⁰

5 Momento constitucional y pueblos indígenas

Una importante iniciativa de este periodo ha sido, sin duda, los encuentros constituyentes organizados desde el gobierno, a los que se han añadido numerosos debates generales y sectoriales sobre temáticas relacionadas con una nueva Constitución para Chile. Si bien la intensidad de esta iniciativa y de los mismos debates ha ido decayendo en los últimos meses, influido por la falta de vigor e interés que puede apreciarse en las esferas más altas del gobierno y, en general, en “las instituciones”, respecto de la prioridad para esta iniciativa (y su explícita despriorización en la agenda política del gobierno después de las elecciones del 23 de octubre), es indispensable referirse al proceso constituyente indígena.

El gobierno decidió que a los encuentros constitucionales que se realizaron para todos los chilenos se agregara otro proceso participativo de encuentros específicamente para los pueblos indígenas. Esto no

³⁵ Véase Blog de Pedro Cayuqueo, “El desafío de gobernar”, *La Tercera*, 2 noviembre 2016.

³⁶ *La Tercera*, 25 julio 2016, p. 10.

³⁷ *El Mercurio*, C11, 2 septiembre 2016.

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ “Francisco Huenchumilla llama a candidatos presidenciales suscribir acuerdo para La Araucanía”, *ADN 91.7*, Política, 10 septiembre 2016 [<http://www.adnradio.cl/noticias/politica/francisco-huenchumilla-llama-a-candidatos-presidenciales-suscribir-acuerdo-para-la-araucania/20160910/nota/3242224.aspx>].

⁴⁰ “Piden ‘Comisión de hombres buenos’ para La Araucanía”, *El Mercurio*, C14, 29 octubre 2016.

como consulta previa, pues no hay un texto que someter a consulta, sino a fin de escuchar las ideas que sobre la materia se desarrollaran. Expresamente, según el sitio web especial del Ministerio de Desarrollo Social (constituyenteindigena.cl), se afirmó tener “el compromiso de gobierno de garantizar la participación plena de los Pueblos Indígenas en todo el proceso de debate y decisión sobre la Constitución, teniendo presente la idea de un Estado pluricultural que garantice sus derechos colectivos”, todo en conformidad con el Convenio 169 de la OIT, que “establece que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas y asegurar que existen instituciones y mecanismos apropiados”. Se dispuso en mayo la constitución de un comité interministerial para diseñar y definir los lineamientos del proceso participativo (ocho ministerios, incluyendo todos los ministerios políticos, menos Hacienda, más la Conadi, coordinados por el Ministerio de Desarrollo Social) y de un consejo consultivo y de seguimiento compuesto por organismos internacionales; entre ellos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y consejeros de Conadi. Se decidió, además, que fueran universidades las que se encargaran de facilitar los encuentros.

El proceso comenzó con retraso—previsto para mediados de julio, se inició a mediados de agosto—, lo que ha puesto plazos muy cortos para organizaciones y comunidades que son difíciles de reunir, aparte de las dificultades de anuncio y difusión.⁴¹ Además, la campaña electoral de alcaldes y concejales significó dificultades de tiempo adicionales, dadas la interferencia de un gran número de reuniones y mítines en áreas de comunidades indígenas. Lo limitado de los plazos afectó también la realización de encuentros autoconvocados —cuyo plazo de inscripción venció el 15 de octubre y el de su realización vencería el 15 de noviembre—, una posibilidad que se añadió más tarde a petición de los consejeros de organismos internacionales y de algunos consejeros de Conadi.⁴² Todo esto ha contribuido a limitar fuertemente la masividad de estos encuentros. Pero el escollo principal ha venido del escepticismo y apatía con que las organizaciones y comunidades han enfrentado la iniciativa.⁴³ Tal es la actitud con que reciben en general las iniciativas provenientes del gobierno, que ven sea como una invocación más a su concurso que terminará —como tantas otras— en la frustración y el desengaño—; sea como una convocatoria que solo en último término apela a las comunidades y organizaciones indígenas, luego de pasar por varias otras esferas “de arriba”. Organizaciones indígenas como la Alianza Territorial Mapuche o la Identidad Territorial Lafkenche, por ejemplo, se han restado de participar como tales, sin boicotear la iniciativa y manteniendo, especialmente la última, un interés en una nueva Constitución y en el seguimiento del proceso.⁴⁴

Es evidente el retraso de Chile respecto de lo que ya muestra toda la región en cuanto a la presencia constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos. Este retraso, no obstante, puede ser visto también como una ventaja. Existe una vasta acumulación normativa y de experiencias de la que Chile

⁴¹ Por ejemplo, en el encuentro de la región de Santiago, realizado recién el 5 de noviembre pasado, se criticó la deficiente difusión del evento, que afectó la cantidad de participantes.

⁴² Entrevista personal con Emilia Nuyado, Consejera de Conadi, 12 octubre 2016. Los Consejeros de organismos internacionales insistieron también en que se eliminara el requisito de personalidad jurídica a las organizaciones que quisieran participar; que la convocatoria se extendiera a organizaciones fuera del listado de Conadi, y también a individuos no integrados a organizaciones. Conversación personal con Marcela Ríos, Consejera representante del PNUD, 3 de octubre 2016.

⁴³ Entrevista personal con Natalia Caniguan, Directora del Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera, Temuco, 20 octubre 2016.

⁴⁴ En su V Congreso acordaron: “Reafirmar el acuerdo establecido en Congresos anteriores para luchar por una Nueva Constitución, a través del mecanismo de la Asamblea Constituyente. Esta nueva Constitución debe ser plurinacional e intercultural y garantizar nuestra existencia y derechos colectivos como pueblo. Nos mantendremos observantes y alertas ante el proceso constituyente que está siendo implementado por el gobierno”. Véase la referencia en nota 18.

puede echar mano. Están, desde luego, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de las que Chile es signatario. Está también la reciente Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el 15 de junio pasado en la Organización de Estados Americanos (OEA) y que Chile celebró entusiastamente en sus dependencias. A diferencia de los países pioneros, Chile podría dar pasos decisivos constitucionalizando esos avances normativos, de forma explícita. Estarían para eso el interés del Estado, que ha firmado,⁴⁵ y el de los pueblos.

De hecho, el Ministerio de Desarrollo Social ha provisto para el proceso constituyente indígena una lista oficial de documentos destinados a apoyar la discusión, que incluyen las declaraciones mencionadas arriba, así como las recomendaciones constitucionales del documento “Verdad Histórica y Nuevo Trato”, el Acuerdo de Nueva Imperial de 1989 (que promete reconocimiento constitucional), las Propuestas de Organizaciones Territoriales Mapuche al Estado de Chile (Quepe) de 2006, la sistematización del Debate Nacional de los Pueblos Indígenas de 2006, y la Propuesta del Acuerdo por la Paz Social en la Araucanía, de los senadores Alberto Espina y José García. Además, el breve documento “Proceso Participativo Constituyente Indígena — Orientaciones para la Participación de Encuentros Autoconvocados”, que preparó el Ministerio de Desarrollo Social para facilitar la preparación del informe del encuentro que incorpore la conversación sostenida, proporciona las principales categorías contenidas en los documentos normativos, como Reconocimiento Constitucional, Plurinacionalidad o Pluriculturalidad, Participación y consulta Indígena, Derecho a participación política, Derechos culturales, Derecho propio y consuetudinario, Derechos lingüísticos, Autonomía y Libre determinación, Derecho a la tierra, territorio y recursos naturales, Derecho al desarrollo con identidad, Derechos, sociales y económicos, así como Estatutos para Territorios Especiales y Adecuación del Sistema de Justicia.

De gran utilidad ha sido también la sistematización de los avances constitucionales en el mundo en este respecto. Por ejemplo, el influyente trabajo de la jurista peruana Raquel Yrigoyen ha contribuido una categorización de los ciclos de avance del constitucionalismo, dando cuenta del ciclo del constitucionalismo multicultural de 1982 a 1988, del de constitucionalismo pluricultural de 1989 a 2005, y del de constitucionalismo plurinacional de 2006 a 2009, en los que brilla la completa ausencia de Chile.⁴⁶ En Chile se han difundido también esos avances, por ejemplo en trabajos de Claudio Nash y Constanza Núñez, Domingo Namuncura, Verónica Figueroa, Esteban Valenzuela y Natacha Romero, José Marimán, y Salvador Millaleo, que orientan esa discusión al contexto chileno, traduciendo derechos y demandas a orientaciones propiamente constitucionales, dando densidad al debate en el proceso participativo.⁴⁷ Millaleo hace también una revisión de las propuestas que han emanado desde las propias organizaciones indígenas, en la región y en Chile, desde hace décadas.

⁴⁵ Para una distinción entre ratificación sincera y ratificación estratégica de tratados y acuerdos internacionales por parte de los estados, véase B. Simmons (2009), *Mobilizing for Human Rights: International law and domestic politics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

⁴⁶ R. Z. Yrigoyen (2011), “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización”, en C. Rodríguez Garavito (Ed.), *El derecho en América Latina: Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

⁴⁷ C. Nash & C. Núñez (2016), “Reforma Constitucional y pueblos indígenas en Chile: Apuntes para el debate”; V. Figueroa Huencho (2016), “Pueblos indígenas y consolidación democrática: desafíos para un reconocimiento constitucional de sus derechos en Chile”, *Revista Anales* (Anales de la Universidad de Chile), Séptima serie, (10); D. Namuncura (2016), “Pueblos indígenas, reformas constitucionales en América Latina y derechos indígenas en una nueva Constitución”, en D. Namuncura et al., *Nueva Constitución y Pueblos Indígenas*, Santiago. Pehuén Editores; S. Millaleo (2015), “Una Constitución de los pueblos indígenas en Chile: para una legitimidad plurinacional de una Asamblea Constituyente”, en C. Fuentes & A. Joignant (Eds.) (2015), *La solución constitucional*. Santiago. Catalonia; E. Valenzuela & N. Romero (Comps.) (2016), *Fuentes para una Constitución con poder indígena*. Santiago: Ariadna [<http://ariadnaediciones.cl/images/pdf/FuentesParaUnaConstitucionC3%B3nConPoderIndigena.pdf>]; José A. Marimán, “Nueva constitución para Chile y Pueblos Indígenas: El imperativo moral y legal de consultar y los derechos políticos-territoriales a considerar”, <http://www.uchileindigena.cl/nueva-constitucion-para-chile-y-pueblos-indigenas/>.

Pese a todos los problemas y limitantes del proceso, este reviste gran importancia, pues en los hechos anticipa contenidos mediante el propio procedimiento desarrollado, contenidos que necesariamente cambiarían el carácter de la Constitución. En efecto, al desarrollar un proceso para toda la población (los chilenos) y otro separado para los pueblos indígenas, se está en los hechos reconociendo otros pueblos dentro del país. Aparte del proceso para todos los chilenos, hay uno para quienes desarrollan otra autoidentificación. La legitimidad de una Constitución está asociada al proceso de su elaboración. Como dice Millaleo, “para el mononacionalismo, dicho proceso no abarcará nunca formas de participación que involucren a otros colectivos articulados, sino solo a individuos que integran la única nación que es reconocida...”.⁴⁸ Pero en el proceso constituyente indígena se ha involucrado oficialmente “a otros colectivos articulados”, y sería del todo inconsistente que luego de este proceso —por no ser vinculante— no se recogiera lo que el propio proceso ha admitido: en los hechos, la plurinacionalidad.

Este es un proceso que tiene consecuencias, y esa es su importancia. No solo porque cientos de colectivos indígenas que involucran a miles de personas habrán debatido sobre lo que una Constitución para Chile debiera contener, contribuyendo a solidificar la conciencia de derechos, socializando lo que se ha avanzado en otros lugares y en compromisos anteriores del Estado en Chile. No solo por eso, sino también porque se ha establecido un precedente del que dar pie atrás tendría grandes riesgos. Se está jugando con fuego. La postergación indefinida de una nueva Constitución, o su elaboración por congresistas que desconozcan el resultado de estos procesos participativos, llevarían la frustración, desconfianza y recelo de los pueblos indígenas respecto del Estado y la sociedad chilena a niveles de profundidad no rescatables.

A fin de cuentas, la participación en este proceso participativo constituyente indígena terminó siendo no desdeñable. Si bien faltan las cifras definitivas porque aún está en marcha, los datos actuales indican que se programaron 221 encuentros convocados y se registraron 420 encuentros autoconvocados. Cualquiera que sea la forma en que se calcule, esto apuntó a la participación de no menos de siete mil personas, una cifra proporcionalmente mayor a la del proceso anterior para toda la población.⁴⁹

Sin duda que el Ministerio de Desarrollo Social saldrá de este proceso con la marca de misión cumplida. La incertidumbre estará dada no solo por problemas propios de la fase de sistematización y su integración a la sistematización del proceso anterior, sino principalmente por las vacilaciones de los principales decisores en el gobierno, en el marco de la redefinición de la agenda del gobierno camino de su último año. Y aquí las limitantes se relacionan, por una parte, con la lectura de las restricciones que impone el resultado electoral adverso de las municipales; y por otra, con visiones muy extendidas en los círculos de poder, refractarias a los derechos de los pueblos indígenas. Basta tener presente las afirmaciones que hiciera Jaime Campos, el nuevo ministro de Justicia, en un documento de 2013: “El conflicto mapuche: una visión diferente”. Allí señala que “si el reclamo alude a eventuales derechos ancestrales que lesionan la unidad nacional o a una pretendida autonomía política, lamentablemente el Estado de Chile no tiene otra alternativa que persuadirlos de sus vanos intentos y, si ello no se alcanza, debe terminar de raíz el conflicto mediante la plena aplicación del imperio de la ley...”.⁵⁰

⁴⁸ S. Millaleo (2015), p. 295. D. Namuncura (2016) lo puso de esta manera: “¿Serán [los pueblos indígenas] considerados como ciudadanos ‘chilenos’ en particular...o por el contrario ¿serán considerados como ciudadanos interculturales, miembros de colectivos singulares como lo es ser parte de la historia de un pueblo ancestral?” (p. 19).

⁴⁹ La cifra de 221 aparece en la página web <http://participacionindigena.constituyenteindigena.cl/> y la cifra de encuentros autoconvocados registrados me fue proporcionada el 7 de noviembre 2016 por la persona respondiendo el número de línea gratuita 800 800 291 del Ministerio de Desarrollo Social.

⁵⁰ Citado en *La Tercera*, 20 de octubre 2016, p. 8.

El programa de gobierno de Michelle Bachelet reconoció la deuda histórica del Estado y de la sociedad chilena, que implicaba grandes desafíos, como el reconocimiento constitucional en el marco de una nueva Constitución y la participación política de los pueblos indígenas en los niveles de toma de decisiones, cuestión que se implementaría, entre otras medidas, en el Ministerio de Pueblos Indígenas y el Consejo de Pueblos. Ambos se encuentran como proyectos en su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, y la velocidad con que estos avancen también dependerá de las decisiones sobre el reordenamiento de la agenda política y las prioridades para el último año. En cualquier caso, su puesta en marcha, aun si se aprobaran, tomaría más tiempo por los mecanismos dispuestos para la designación de consejeros y la articulación de ambos proyectos para su eficaz materialización. Pendientes quedan también las reformas que generarían espacios de autonomía y autodeterminación a nivel territorial mediante la generación de estatutos especiales de autonomía. Y todo esto, más las múltiples cuestiones pendientes en materia de tierras y los problemas de impacto ambiental, requieren de ese gran diálogo Estado–pueblos indígenas, que los gobiernos se esmeran en escabullir y postergar pese al creciente clamor por su necesidad.