

**La incertidumbre de una participación acotada:
Proceso constituyente indígena en Chile.**

Camila Peralta García

Laboratorio Constitucional
Universidad Diego Portales

DOCUMENTO DE TRABAJO ICSSO – N° 35 / 2017
Serie Laboratorio Constitucional UDP

Santiago, Diciembre 2017

La incertidumbre de una participación acotada: Proceso constituyente indígena en Chile.

Camila Peralta García¹

Laboratorio Constitucional
Universidad Diego Portales

Esta investigación tuvo por finalidad observar y profundizar en el debate respecto de los procesos de participación y consulta Indígena en el marco de la creación de una nueva Constitución para el país. De manera específica, indagamos en las miradas de diferentes actores –indígenas y no indígenas- pertenecientes al mundo institucional, académico y político, frente al actual debate respecto del reconocimiento constitucional de los pueblos en Chile.

Nos enfocamos principalmente en la relación entablada entre el Estado chileno, las organizaciones y personas indígenas convocadas y la ciudadanía chilena, debido a que nos interesa comprender de qué manera los actores se distribuye en actual escenario de debate para la construcción de un reconocimiento constitucional.

La metodología utilizada fue de carácter cualitativo y se enfocó en la recolección no intrusiva de documentos oficiales, noticias y columnas de opinión que abierta o tangencialmente abordaran los procesos de participación y consulta indígena, así como los derechos colectivos debatidos en estas instancias. Lo anterior, nos permitió conocer y comprender de mejor manera cómo los actores producen, de manera subjetiva e intersubjetiva sus posiciones y discursos sobre el tipo y alcance del reconocimiento constitucional y de la participación política indígena, construyendo y levantando oposiciones y disputas por espacios políticos y de derechos colectivos que el Estado ya ha ratificado a través de tratados internacionales.

La participación y consulta a los pueblos indígenas en los procesos respecto de las medidas impuestas por el Estado, dieron como resultados la transformación de las relaciones entre el ejecutivo y las personas convocadas, reconfigurando nuevamente el mapa de actores políticos e instituciones –indígenas y no indígenas- hacia la oposición y polarización de las demandas, marcando el debate y sus resultados en tres ejes: (1) La consulta como procedimiento de política pública, (2) La imposición y omisión de temáticas centrales en las medidas a consultar y (3) La incertidumbre respecto de cómo los resultados efectivamente serán incluidos (o no) en la nueva carta constitucional.

¹ Socióloga y Magister en Métodos para la Investigación Social de la Universidad Diego Portales. Profesora de Metodología Cualitativa de Investigación Social en la Facultad de Ciencias Sociales e Historia UDP. Asistente de investigación Laboratorio Constitucional y proyecto FONDECYT número 1170025

Introducción

“[Desde la construcción del Estado Portaleano] La nación se proclamó una e indivisible. Todo intento de generar niveles de autonomía regional ha sido visto desde entonces como un acto de sedición. El desorden, la disgregación social, la descentralización del poder y la ingobernabilidad son los miedos atávicos de la oligarquía conservadora sostenedora del actual modelo estatal.”
(Correa, El Mostrador, 14 de diciembre 2016.).

El debate respecto del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en Chile, se inicia formalmente con la firma del Tratado de Nueva Imperial en el año 1989, donde el entonces candidato Patricio Aylwin se comprometió con los pueblos indígenas a abordar en su gobierno tres medidas *“(1) la Ley Indígena y la creación de la CONADI, (2) la creación de una Comisión Especial para los Pueblos Indígenas (CEPI) y (3) el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en Chile. Además, comprometió la ratificación del Convenio 169 de la OIT. De todas estas propuestas, sólo las dos primeras lograron llegar a puerto durante su mandato.”* (Peralta, 2015: 24)

“El Pacto de Nueva Imperial (1989) estableció, entre otros puntos fundamentales, la necesidad de reconocer constitucionalmente los derechos de los pueblos indígenas. Este ha sido el gran compromiso del Estado de Chile con los pueblos originarios desde la recuperación de la democracia (1990). [...] “Se adoptarán las medidas destinadas al reconocimiento y preservación por parte del Estado de los pueblos indígenas componentes de la sociedad chilena, valorizando su cultura y su carácter de pueblos integrantes de nuestra nacionalidad. El Estado reconocerá en plenitud sus derechos políticos, económicos y culturales.”.” (Correa, El Mostrador, 14 de diciembre 2016.).

A lo largo del proceso democrático vivido por el país desde 1990 a la fecha, los presidentes se han enfocado –en mayor o menor medida- en potenciar y transformar la relación entre el Estado y los pueblos indígenas presentes en el territorio. Esto, con la finalidad de establecer las reglas a partir de las cuales las instituciones y los ciudadanos que compartimos el territorio (chilenos, indígenas y migrantes) debemos relacionarnos.

Este proceso de creación y perfeccionamiento de la legislación con foco indígena y de derechos colectivos para los pueblos -que se inició en 1993 con la creación de la Ley Indígena-, se ha visto entrampado por diferentes motivos que van más allá de las capacidades del poder ejecutivo para posicionar y legitimar los debates de ley desarrollados al interior del Parlamento. Particularmente, en el caso del reconocimiento constitucional, la “unidad del Estado” ha sido un tope en la discusión.

“La piedra de toque era la frase “pueblos indígenas que integran la nación chilena”, además de la introducción en el marco jurídico nacional de la noción de derechos

colectivos. Ello implicaba el reconocimiento del carácter multicultural y multiétnico de la sociedad y el Estado y, según sus detractores, del derecho de autodeterminación que podría incubar el riesgo fantasmal del separatismo y la división del Estado.” (Correa, El Mostrador, 14 de diciembre 2016).

Es importante destacar, que hasta la fecha existieron nueve² intentos de legislar respecto del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, los que se vieron entrapados principalmente en su votación parlamentaria, pero, en la última tentativa, a esta trama ya conocida, se sumó la omisión de la obligación de Consulta Previa Indígena por parte del ejecutivo en el primer gobierno de Bachelet –derecho ratificado en 2008 a través del Convenio 169 de la OIT- por lo que se detuvo nuevamente el proceso de ley.

Entonces, de acuerdo a la experiencia estatal y también, a la experiencia personal de la actual presidenta, es que Bachelet – en su programa 2014-2018- abordó el reconocimiento indígena como un elemento sustantivo que debe estar presente en la nueva carta constitucional, y que además, en cuanto demanda histórica de los pueblos, no puede ser omitida nuevamente. Tal como plantea el Ministro de Desarrollo Social:

“En efecto, el programa de la Presidenta Bachelet planteó que, como país, debemos asumir el desafío impostergable de reconocer constitucionalmente a los pueblos indígenas en el marco de la discusión de una nueva Constitución, definiendo colectivamente un nuevo modo de convivencia como sociedad pluricultural. El programa establece también que se debe garantizar la participación plena de dichos pueblos en todo el proceso de debate y decisiones conducentes a una nueva Carta Fundamental, teniendo presente la idea de un nuevo carácter del Estado que garantice sus derechos colectivos”. (Barraza, 30 de mayo 2016. EL Mostrador)

Lo anterior fue llevado a cabo a partir de la apertura de espacios de participación ciudadana para la creación de una nueva Constitución, donde la ciudadanía indígena presente en el territorio chileno tuvo dos mecanismos (no excluyentes) para dar cuenta de sus demandas y necesidades: (1) Proceso constituyente general y (2) Proceso Participativo Constituyente Indígena.

“Atendidos los compromisos y desafíos antes señalados, el proceso participativo para los ciudadanos miembros de los pueblos indígenas tendrá un doble carácter, no excluyente. Esto significa que ellos contarán con un espacio de participación diferenciado en tanto miembros de un pueblo indígena y, también, podrán sumarse individualmente, en un plano de igualdad con toda la población, en las otras estructuras formales de debate y diálogo como los Encuentros Locales y los Cabildos Provinciales y Regionales. En el primer espacio, para aportar visiones y perspectivas desde el punto de vista de sus derechos colectivos; y en el segundo, en tanto ciudadanos pertenecientes a la comunidad genérica de la que todos formamos parte”. (Barraza, El Mostrador, 30 de mayo 2016.)

² Revisar el documento: <https://goo.gl/fTwZdk>

Pese a lo anterior, es necesario plantear que no existe un correlato entre la propuesta de la mandataria –definida en su programa como reconocimiento “multicultural”- y las demandas propias de los pueblos indígenas, quienes participaron del proceso constituyente general y específico, para posicionar demandas como por ejemplo: plurinacionalidad, participación política, autonomía, tierras y territorio (tierra y agua sin división), derechos a los recursos naturales, derechos de educación, derecho al trabajo, entre muchos otros.

“[...] el multiculturalismo se trata de una producción liberal y, además, es parte de un dilema que es el hacer valer un marco de reglamentaciones dado por la ideología neoliberal, frente a las otras culturas con otros marcos legales. “El término multiculturalismo designa a diferentes formas de pluralismo cultural, que puede estar tanto basado en la colonización de un Estado sobre pueblos originarios como en la migración de grupos culturalmente distintos al ámbito que los recibe”, dijo.”. (Morales en Escobar, Universidad de Chile, 17 agosto 2016.)

En este escenario institucionalizado de disputa por la definición de derechos colectivos para pueblos indígenas, es posible identificar al menos tres tipos de actores: Estado, Pueblos Indígenas y ciudadanos chilenos; que interactúan, construyen argumentos y defienden posiciones, las que además estarían asociadas a factores como por ejemplo: auto-identificación indígena, ser funcionario estatal o ser académico interesado en el área, entre otros. Lo que permite complejizar y comprender, desde distintas versiones los procesos emprendidos por el Estado.

“El reconocimiento constitucional propuesto tanto por la Nueva Mayoría como por Chile Vamos ha sido, hasta el momento, particularmente débil: se trata de reconocimientos genéricos que no avanzan en asumir que somos una sociedad donde conviven pueblos que mantienen tradiciones e identidades diferenciadas. (Fuentes, El Mostrador, 24 de Mayo 2017.).

Es de acuerdo a lo anterior, que el presente documento de trabajo tiene por finalidad comprender – a partir de documentos institucionales y publicaciones en prensa y páginas web- cómo en el marco del proceso constituyente indígena y la consulta indígena para una nueva Constitución, los actores indígenas y no indígenas analizan, entienden y perciben el debate respecto del reconocimiento constitucional de los pueblos en Chile.

Propuesta Metodológica

La metodología cualitativa nos permite, a diferencia de otras perspectivas metodológicas, dar explicaciones sobre la realidad que nos (los) rodea, comprendiendo los fenómenos o procesos sociales a partir de los relatos de los mismos actores –individuales y/o colectivos- que los perciben y experimentan.

De acuerdo a lo anterior, es importante destacar que la presente propuesta de investigación es de carácter no intrusiva, es decir, no se realizó trabajo de campo, ni tampoco participamos de la co-construcción de los discursos de nuestros interlocutores a partir de la realización de entrevistas, sino que se optó por una estrategia diferente y que tiene entre sus pretensiones, describir el escenario en que el gobierno desarrolló los procesos de consulta y participación constituyente indígena, pero desde la voz de diferentes actores (Taylor y Bogdan, 1996: 143-151).

Debido a las características de nuestro (1) **objeto de estudio**: Proceso de Participación y Consulta Indígena Constituyente; y de nuestros (2) **sujetos de estudio**: miembros e instituciones estatales, actores indígenas y no indígenas vinculados (interesados) en los procesos de reconocimiento constitucional y derechos colectivos que se están desarrollando en el país; el trabajo de recolección de información se realizó a través de dos estrategias paralelas:

1) Documentos oficiales:

Con la finalidad de comprender el contexto y los procesos de participación y consulta constituyente indígena desde la mirada oficial, se realizó una revisión de documentos institucionales de carácter metodológico, de publicidad y también, informes finales de los procesos, que fueron publicados por el MIDESOC³ a lo largo del desarrollo del constituyente indígena.

Tipo	Total	Detalle
Afiches	2	Proceso participativo constituyente indígena: 3 formas de participar
		Consulta indígena un derecho de los pueblos originarios
Videos	1	Presentación Proceso de consulta constituyente indígena
Material didáctico	2	Librillo Proceso de Consulta Constituyente Indígena
		Presentación Proceso de consulta constituyente indígena. PPT
Informes	2	Sistematización proceso participativo constituyente indígena
		Sistematización proceso de consulta constituyente indígena
Instructivo	1	Usuario regional: Proceso de Consulta Constituyente Indígena
Total	8	

Tabla I. Documentos Oficiales. Creación propia

2) Análisis de Prensa: noticias y columnas:

Se crearon alertas web que contribuyeron a la compilación de noticias y columnas de opinión asociadas a los Procesos Constituyentes Indígenas convocados por el gobierno. Lo

³ Revisados en: <http://www.constituyenteindigena.cl/>

anterior, luego de un trabajo de revisión y limpieza de la base según pertinencia, nos permitió construir un cuerpo de datos de prensa que abordara desde mayo de 2016 hasta la actualidad, recopilando 53 casos que corresponden a noticias y columnas de opinión escritas por diferentes actores públicos –indígenas y no indígenas- vinculados a los procesos de participación y consulta constituyente indígena⁴.

2016			
Tipo	Total	Origen	Detalle
Columnas de opinión	7	Indígena	1
		No indígena	6
Noticias	4	Indígena	3
		No indígena	1
2017			
Columnas de opinión	25	Indígena	8
		No indígena	17
Noticias	17	Indígena	10
		No indígena	7
Total	53	Indígena	22
		No indígena	31

Tabla II. Noticias y Columnas de opinión. Creación propia

La decisión metodológica de construir esta estrategia de recolección de carácter paralelo, se debe a que, a medida que los procesos constituyentes indígenas iban avanzando –primero el participativo y luego la consulta- fueron surgiendo nuevos documentos oficiales y también, nuevas publicaciones en los medios de comunicación web. Esto último fue asociado principalmente a las coyunturas y cierres de procesos, donde surgen informes oficiales, pero también, reflexiones y respuestas propias de los actores no institucionales. Lo anterior explica, por tanto, el mayor número de publicaciones en 2017 respecto de 2016.

Por otro lado, es importante destacar que se decide incluir publicaciones oficiales y no oficiales y de autores indígenas y no indígenas respecto del proceso, lo que tiene por finalidad representar el actual escenario dónde se toman las decisiones de política pública asociadas a pueblos indígenas, destacando que en él existen tres tipos de actores: Estado, pueblos indígenas y ciudadanos chilenos, pero que además sus posiciones no siempre están vinculadas al origen étnico, ni a la posición institucional, sino que principalmente a su posición respecto de las demandas históricas que los pueblos indígenas han reclamado al Estado de Chile.

Por último, la información recolectada nos permitió debelar ciertas perspectivas, supuestos, preocupaciones y acciones de quienes deciden reflexionar públicamente acerca de los procesos de participación y consulta indígena desarrollados entre los años 2016 y 2017 y también, conocer el discurso oficial respecto de decisiones políticas y metodológicas que se tomaron. En este sentido,

⁴ Tabla en el anexo

el análisis de contenido, comprendido como una técnica que permite interpretar los actos de comunicación humana, fue la herramienta utilizada para revisar conceptual y críticamente los documentos recolectados. La técnica utilizada, nos permitió dar respuesta a nuestra interrogante y cumplir los objetivos propuesto: comprender cómo en el marco del proceso constituyente indígena y la consulta indígena para una nueva Constitución, los actores indígenas y no indígenas analizan, entienden y perciben el debate respecto del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en Chile.

Resultados

A. Antecedentes del proceso: la propuesta del gobierno.

Cuando comprendemos la Constitución como el cuerpo legal más relevante del país, re-valoramos los elementos que la componen, los re-construimos y re-posicionamos, con la intención de que estos –efectivamente- representen los valores, derechos, deberes y responsabilidades tanto del Estado, como de los ciudadanos que habitan el territorio, institucionalizando así las relaciones de poder al interior del Estado Nación.

De acuerdo a lo anterior, el proceso constituyente desarrollado por el segundo gobierno de Michelle Bachelet, nace del propósito de construir una Nueva Carta fundamental para el país -pero esta vez- desde la participación ciudadana, construyendo los mecanismos necesarios –desde la visión del Estado- para legitimar social y políticamente, no solo el texto constitucional resultante, sino que los procesos que se desarrollaron para darle origen.

Los ideales propuestos por la ciudadanía en el proceso constituyente general –como por ejemplo, el reconocimiento plurinacional-, llevaron al ejecutivo a tomar la decisión de realizar un proceso participativo exclusivo para pueblos indígenas y de manera posterior, un proceso de consulta constituyente indígena. En abril de 2016, la presidenta anunció el primero de dichos procesos, donde los miembros de los pueblos tuvieron 3 alternativas para ejercer su derecho de participación.

Tres formas de participar:

- Encuentros Convocados para Organizaciones**
Se trata de encuentros a los que se invita a las organizaciones a participar. Los dirigentes reciben invitación personalizada indicando hora, lugar y fecha del encuentro.
- Inscribe tu Encuentro Autoconvocado**
Si un grupo de personas indígenas desea realizar un encuentro participativo, puede inscribirlo en www.constituyenteindigena.cl o en las oficinas regionales ministeriales de Desarrollo Social.
- Participación Individual en web**
Si una persona indígena desea participar individualmente, puede hacerlo en www.constituyenteindigena.cl.

Afiche MIDESOC.

Por otro lado, las medidas sobre las que se conversaron – derechos culturales, sociales, políticos y económicos -fueron traducidas por la institucionalidad en “El Informe Sistematización Proceso Participativo Constituyente Indígena” donde se pueden apreciar conceptos como: Estado plurinacional, autodeterminación, consulta indígena, territorio, derechos consuetudinarios, representación política, entre otros.

En este primer proceso, participaron 17.016 miembros de pueblos indígenas a través de los tres diferentes mecanismos:



Presentación Consulta Constituyente indígena. MIDESOC.

Los resultados obtenidos en esta primera etapa, serán incluidos en la propuesta presidencial de Nueva Constitución, por lo que fue necesario desarrollar un Proceso de Consulta Constituyente Indígena que legitime las propuestas de los pueblos para la Nueva Constitución. Tal como lo planteó la presidenta Bachelet.

“Quiero anunciarles que incluiremos el Reconocimiento Constitucional y la Participación Política Indígena en el proyecto de nueva Constitución que enviaremos el segundo semestre, previa Consulta indígena” (Bachelet, Cuenta Pública, 1 de junio 2017)

De acuerdo a lo anterior, la segunda etapa, bautizada como “Proceso de Consulta Indígena para el reconocimiento constitucional y la participación política de los Pueblos Indígenas en el marco del Proceso Constituyente” se realizó de manera descentrada a lo largo de todo el territorio nacional. La institución a cargo –MIDESOC- fue representada por sus SEREMI quienes coordinados con CONADI, llevaron la implementación de la consulta durante el segundo semestre de 2017.

“En la etapa de planificación del proceso de consulta se realizaron encuentros en 123 localidades en todo el país, a partir del mes de agosto, previa convocatoria iniciada en el mes de julio. Se realizaron al menos tres encuentros en cada una de las localidades, tan sólo en la primera etapa de planificación con los pueblos indígenas. En la etapa de deliberación interna de los pueblos indígenas el número de localidades aumentó a aproximadamente más de 300 en todo el país, situación que reflejó el interés de los

pueblos indígenas por analizar, estudiar y definir posiciones respecto de la medida consultada a través de un debate y consenso interno, de manera tal de poder preparar la etapa de diálogo y en definitiva aportar a la construcción de la nueva Constitución.” (Informe de sistematización proceso consulta constituyente indígena, 2017:13)

Las medidas consultadas fueron impuestas a los pueblos indígenas a través del MIDESOC, institución encargada de construir, implementar y analizar el proceso participativo indígena, a través de la Unidad de Participación Ciudadana y Consulta Indígena alojado en dicho ministerio.

“Para las discusiones, debates y encuentros realizados a nivel nacional se puso a disposición de la discusión y se tomó como base una serie de instrumentos jurídicos internacionales así como documentos internos, elaborados en algún momento de la historia del movimiento indígena, los que dan cuenta de derechos y/o conceptos que se repiten y cuya profundidad ha sido planteada a partir de diferentes contextos y en distintos niveles, pero que reflejan una línea continua que es digna de resaltar, especialmente al amparo de lo que la comunidad internacional ya ha resuelto en materia de reconocimiento de derechos” (Informe de sistematización proceso consulta constituyente indígena, 2017:10)

Las dos medidas propuestas por el gobierno tenían no solo un título temático general, sino que una descripción que responde, por tanto, a los derechos específicos asociados a cada una de las propuestas. Lo anterior, tuvo por finalidad dirigir y acotar el debate, planteando no sólo sobre qué (temas) debían conversar los miembros de los pueblos, sino que cómo (mecanismos) y con qué fin debían hacerlo (propuestas).

<u>1. Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas</u>	I. Reconocimiento de los pueblos indígenas	Reconocimiento de la preexistencia de los pueblos indígenas que habitan el territorio	
		Reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a conservar , fortalecer, y desarrollar su historia, identidad, cultura, idiomas, instituciones y tradiciones propias	
		Deber del Estado de tomar medidas que permitan el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a conservar , fortalecer, y desarrollar su historia, identidad, cultura, idiomas, instituciones y tradiciones propias	
		Deber del Estado de preservar la diversidad cultural del país	
		Las interpretaciones de la nueva constitución se hará conforme a los derechos que la misma y la ley establecen para los pueblos indígenas	
	II. Reconocimiento territorial	La Constitución reconoce a los Pueblos Indígenas la existencia de los Territorios especiales indígenas.	Criterios y procedimientos para el establecimiento y demarcación de los territorios especiales indígenas
Instancias y mecanismos a través de los cuales estos se gestionarán			

		Modalidades y formas a través de las cuales los Pueblos Indígenas harán pleno ejercicio y goce de los derechos que tendrán vigencia al interior de estos territorios, entre ellos el acceso a la tierra y a los recursos naturales, en armonía con el marco jurídico nacional.
III. Derechos lingüísticos y culturales	Reconocimiento y protección de los derechos culturales y lingüísticos de los Pueblos Indígenas, su patrimonio cultural, material e inmaterial.	
	Deber del Estado de preservar y fomentar el desarrollo, los conocimientos tradicionales y las prácticas culturales de los Pueblos Indígenas, respetando su propia autonomía y sus derechos fundamentales, siempre que no sea incompatible con los derechos fundamentales reconocidos en la Nueva Constitución.	
	Reconocimiento de los emblemas y símbolos de los pueblos indígenas.	
	Reconocimiento de los idiomas de los Pueblos Indígenas como idiomas oficiales en los territorios donde ellos habitan.	
	Reconocimiento de los sistemas de educación de los pueblos indígenas, de conformidad al sistema general de educación	

Tabla III. Medidas de Reconocimiento

<u>2.Participación Política</u>	I. Reconocimiento de la participación y la representación y de la política especial de los Pueblos Indígenas en instancias, tales como el Congreso Nacional.
	II. Una ley establecerá la forma mecanismos participación representación política.

Tabla IV. Medidas de Participación Política

Llegando a los siguientes “acuerdos” entre éstos y el Estado de Chile:

1. Acuerdos totales:

*“[En las] materias **de reconocimiento de la pre-existencia** de los pueblos; del deber del Estado de preservar fortalecer y desarrollar su historia, identidad, cultura, lenguas e idiomas, instituciones, tradiciones propias y sus autoridades ancestrales; del **deber del Estado de promover la diversidad cultural del país**; del **reconocimiento y protección de los derechos culturales y lingüísticos**, su patrimonio cultural, material e inmaterial; y del principio de igualdad y no discriminación”. (Informe de sistematización proceso consulta constituyente indígena, 2017:15)*

2. Acuerdos parciales:

“interpretación de la nueva Constitución; el porcentaje de la representación y participación política; derecho a la salud; consulta y libre determinación. El único punto en des- acuerdo se dio en la discusión del concepto de Territorio Indígena”

Los acuerdos parciales fueron presentados por el gobierno como *“acuerdo en el fondo pero discrepancia en la redacción”*, situación que no necesariamente tiene un correlato en las voces de la dirigencia indígena, los organismos de DD.HH y quienes trabajamos desde distintas disciplinas los Derechos Colectivos para pueblos indígenas en Chile. Lo anterior, al igual que la diferencia entre la propuesta del gobierno de reconocimiento multicultural –que omite la propuesta indígena por la plurinacionalidad-, es uno de los elementos que motivaron la presente investigación.

B. El debate desde fuera: constituyente general y constituyente indígena

En el año 2016, luego de dos largos e interesantes proceso constituyente de carácter nacional – uno general y otro específico para pueblos indígenas-, los ciudadanos chilenos –no indígenas e indígenas- dieron cuenta de la urgente necesidad de conversar y debatir respecto del ansiado reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en Chile, explicitando, a través de la participación ciudadana, que existe una clara distancia entre las propuestas del ejecutivo y las demandas ciudadanas sobre el tipo y alcance del reconocimiento constitucional.

De acuerdo a lo anterior, en este apartado describiremos –desde las voces de diferentes actores- el escenario que dio origen a los procesos participativos y de consulta constituyente indígena que fueron desarrollados por el Ministerio de Desarrollo Social, entre los años 2016 y 2017, bajo el mandato de la presidenta de la república Michel Bachelet.

En primer lugar, es interesante plantear que la necesidad de desarrollar un proceso constituyente exclusivamente indígena no solo nace de las demandas ciudadanas por reconocimiento y derechos colectivos de los pueblos. Sino que tiene un correlato en los tratados internacionales ratificados por el Estado de Chile -Convenio 169 de la OIT, Declaración Americana Pueblos Indígenas y Declaración ONU derechos pueblos Indígenas- que comprometen a los gobiernos a realizar procesos participativos y/o de consulta exclusiva indígena –según pertinencia- que tengan por finalidad lograr el acuerdo (o el consentimiento) entre las personas u organizaciones indígenas convocadas y el gobierno de turno, respecto de las medidas específicas consultadas.

“Además el Estado debe asegurar, desde una lógica de co-elaboración, que ellos puedan participar de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y de formulación de políticas que les conciernen. En este contexto, el ex Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, señor James Anaya, quien es una autoridad reconocida en materia de estándares y características de los mecanismos de Participación y Consulta previstos en el Convenio N° 169, luego de visitar Chile en abril de 2009, emitió un informe que se refiere precisamente a la consulta en relación con el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas”. (Barraza, El Mostrador, 30 de mayo 2016)

“Ahora bien, como gobierno hemos definido que estos Pueblos cuenten con una instancia diferenciada de participación en el Proceso Constituyente, cumpliendo con las obligaciones que derivan del artículo 7° del Convenio N° 169 de la OIT, que nuestro país ratificó el año 2008. La participación y consulta constituyen la piedra angular de este instrumento internacional, y ello exige que los pueblos indígenas sean consultados en relación con los temas que los afectan”. (Barraza, El Mostrador, 30 de mayo 2016)

En primer lugar, nos referiremos al Proceso Constituyente Nacional, que tuvo un carácter abierto a la ciudadanía considerando en él –sin distinción- a personas chilenas indígenas y no indígenas. Generando así la primera instancia para que algunos de los miembros de pueblos originarios pudieran definir -de acuerdo a sus propias necesidades y valores- las demandas que como pueblo buscaban plasmar en la propuesta de Nueva Constitución que el ejecutivo –comprometió- presentar en diciembre de 2017. Tal como lo plantea el académico y abogado, Salvador Millaleo:

“El procedimiento general de participación ciudadana en el proceso constituyente, el cual se ha iniciado, está abierto para que las comunidades y organizaciones indígenas expresen sus aspiraciones constitucionales, tanto en el nivel individual como a nivel de pueblos y comunidades en la forma de encuentros auto-convocados – con reglas propias, sin topes máximos de reunión, con la flexibilidad que permite una auto-convocatoria y auto-conducción, donde no tendrán injerencia los funcionarios estatales, y con marcos temáticos determinados en definitiva por ellos.” (Millaleo, El Mostrado, 2 de mayo 2016)

Pese a lo anterior, la decisión de realizar un proceso exclusivo indígena también tiene por finalidad definir y delimitar de manera clara el escenario de debate constitucional. En este sentido, el ejecutivo logra posicionar los mecanismos de consulta y participación como parte de una nueva lógica de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas presentes en el territorio. La que –desde su perspectiva- se estableció a partir de los primeros procesos de consulta previa indígena desarrollados entre los años 2014 y 2015 para dar origen a los Ministerios de “Pueblos Indígenas” y de “Las Culturas, las Artes y el Patrimonio”⁵, así como también a “El y los Consejos de Pueblos Indígenas”, proyectos aun en discusión parlamentaria.

“Todo este panorama hizo que el gobierno, en medio del proceso constituyente, haya tenido que elaborar uno diferente para los pueblos. Proceso que ya abrió su convocatoria la semana pasada y que será coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social.” (Moreno, Revista Qué Pasa, 18 de mayo 2016.)

En segundo lugar, cuando nos enfocamos en el proceso constituyente indígena, es necesario destacar que -desde la perspectiva del ejecutivo- el proceso no solo es una respuesta a las obligaciones estatales adquiridas a través de la ratificación de tratados, ni a la legitimación de una “nueva relación” Estado-Pueblos Indígenas. Sino que también, tiene por finalidad entregar un correlato legislativo a las demandas que históricamente los pueblos han planteado a través de

⁵ Aprobado y publicado como ley el 3 de noviembre de 2017

diferentes mecanismos (comisiones, mesas de trabajo, propuestas auto-convocadas, entre otras) como por ejemplo: el Acuerdo de Nueva Imperial, la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato o las Propuestas de Quepe, entre otras.

“Este proceso es una oportunidad histórica, tanto para dotarnos de una Constitución participativa como para abordar materias postergadas y de deuda histórica del Estado chileno con los Pueblos Indígenas” (Barraza en Moreno, Revista Qué Pasa, 18 de mayo, 2016)

Por otro lado, y con la intención de garantizar –de manera independiente- el respeto de los derechos conferidos, en el proceso exclusivo para indígenas se eliminó la participación del *Concejo Ciudadano de Observadores* que trabajó en el Proceso Constituyente General, y fue reemplazado por la figura de un *Comité de Seguimiento* que tubo por finalidad corregir la metodología y supervisar la implementación de esta segunda versión del constituyente.

“Pero todo este proceso estará además supervisado por un comité de seguimiento que estará conformado por organismos internacionales de las Naciones Unidas y que será absolutamente autónomo del gobierno, aclaran desde el ministerio de Desarrollo Social” (Moreno, Revista Qué Pasa, 18 de mayo, 2016.)

“Un aspecto especialmente relevante es que se instaura un Consejo Consultivo y de Seguimiento, que está destinado a garantizar la transparencia del proceso. Dicho Consejo estará compuesto por representantes del PNUD, la OIT, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la UNICEF y dos miembros en representación del nuevo Consejo de la CONADI.” (Barraza, El Mostrador, 30 de mayo 2016.)

De manera complementaria, el desarrollo del proceso contó con la presencia de relatores especiales y facilitadores interculturales, que tuvieron por finalidad generar pertinencia cultural y territorial en la implementación de la metodología propuesta por el gobierno.

“Cada uno de estos contará con la presencia de un relator especial, responsable de presentar las características del encuentro y de orientar la participación; y de un facilitador intercultural que apoyará al relator orientando el diálogo, apoyándolo, si es necesario, en el lenguaje y en aspectos culturales de cada pueblo. (Moreno, Revista Qué Pasa, 18 de mayo, 2016.)

Es en este marco, que se define como necesario y acorde a derecho, que los resultados del proceso participativo constituyente indígena, sean consultados a los pueblos indígenas acorde al Convenio 169 en su Art 6, dando origen así al proceso de consulta constituyente indígena.

Posteriormente, una vez elaborada la propuesta de Nueva Constitución, aquellos contenidos susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas serán sometidos a

un proceso de Consulta Indígena, según los criterios definidos en el Convenio N° 169 de la OIT. (Barraza, El Mostrador, 30 de mayo 2016.).

Pese a lo anterior, es necesario destacar que, a diferencia del proceso constituyente indígena, el proceso de consulta constituyente indígena tuvo mecanismos y temas a abordar que fueron definidos de manera previa –e inconsulta- por el ejecutivo.

“Existen tres modalidades: Encuentros Auto-convocados, Encuentros Convocados y Participación Individual. Sin embargo, dirigentes de la región manifestaron su molestia en torno a cómo se organizó el proceso. El lonko de Chilloé Fidel Raín calificó la instancia como una nueva falta de respeto”. (Wekén, Radio Biobío, 3 de octubre 2016)

La imposición de temáticas fue percibida con desconfianza por parte de los diferentes espectadores y/o participantes del proceso, planteando la necesidad de construir en conjunto propuestas que vinculen los tratados internacionales y las demandas propias de los pueblos indígenas en Chile. Tal como plantea Millaleo, en ambos procesos: participativo y de consulta, se omitieron temáticas y demandas relevantes para los pueblos.

“No debe reducirse la deliberación a instituciones específicas para indígenas. Los pueblos originarios tienen el derecho e incluso el deber de pronunciarse sobre las instituciones comunes que los vinculan al resto el país, donde muchas de ellas tienen impactos sobre su propio destino – por ejemplo, que el poder legislativo tenga representantes indígenas y contemple la consulta en su procedimiento legislativo, que se reconozca la justicia indígena en el poder judicial, que se fortalezca la función social de la propiedad privada, que se refuerce la protección del medio ambiente y las autonomías regionales, la igualdad ante la justicia, el estatuto de las aguas, la presunción de inocencia, entre otros.” (Millaleo, El Mostrador, 2 de mayo 2016.).

El desarrollo del proceso permitió debelar ciertas problemáticas que ya habían sido abordadas por los indígenas en otras instancias de diálogo con Estado de Chile, como por ejemplo: la invitación selectiva de dirigentes indígenas, la baja participación de representantes del mundo indígena, metodología acotada e impuesta por el gobierno a través del MIDESO, entre otras.

“Por su parte, el lonko Efraín Antriao del territorio de la provincia de Osorno, manifestó que al Gobierno le conviene que en este tipo de procesos no aparezcan las autoridades tradicionales.” (Wekén, Radio Biobío, 3 de octubre 2016.)

En este sentido es importante destacar cómo el rol de los mecanismos de consulta y participación indígena, y su correcta construcción, implementación y resultados, son los principales entes legitimadores de la participación indígena, ya sea en este u otros procesos emprendidos por el Estado.

C. La Consulta Constituyente Indígena

La Pregunta no es si los pueblos quieren reconocimiento constitucional, la pregunta es qué tipo de reconocimiento constitucional necesitamos los pueblos originarios.

Uno que permita que Chile sea un Estado plurinacional, que cree un registro electoral indígena para representar los pueblos originarios en el parlamento de Chile. Esto sería un avance, pero no es la solución.

(Ancalao, El Mostrador, 7 de agosto 2017)

Al comenzar a analizar las columnas y noticias relacionadas al *Proceso de Consulta Constituyente Indígena*, desarrollado en 2017, es posible vislumbrar la profundización del debate respecto de aquellos elementos que el gobierno decide omitir del proceso de consulta, como por ejemplo: el tipo y alcance de reconocimiento constitucional; las propuestas de autogobierno, autodeterminación y autonomía; la definición y delimitación de territorios indígenas; propuestas de educación intercultural; derechos laborales, entre otros.

- *Las medidas objeto de la Consulta Indígena serán el reconocimiento de la preexistencia de los pueblos indígenas, reconocimiento de derechos culturales y lingüísticos, adopción de formas de representación política especial, así como el reconocimiento de territorios indígenas. Estas medidas se basan en el proceso participativo especial que fue convocado el año pasado para las comunidades indígenas. Sin embargo, no se proponen para consulta medidas para redefinir el Estado como plurinacional, la consagración de la autodeterminación interna de los Pueblos Indígenas y su derecho a la autonomía, temas que fueron priorizados por aquel proceso participativo, así como los derechos territoriales y relativos a recursos naturales. Sucede que, precisamente, la autodeterminación es la consecuencia principal del reconocimiento de la calidad de pueblos y el fundamento de todos los demás derechos indígenas. (Millaleo, El Quinto Poder, 8 de Agosto 2017.)*
- *Pero más allá de los aspectos formales sobre los cuales también es posible pronunciarse, interesa mostrar que el fondo de la medida es claramente insuficiente para los intereses de los pueblos indígenas. En efecto, la ausencia de conceptos clave como plurinacionalidad, interculturalidad, territorialidad, autonomía, autodeterminación y otros, están sospechosamente ausentes de la propuesta de la medida a consultar. (Valdés, El Mostrador, 16 de agosto 2017.)*

Lo anterior, nos habla de la mantención de una relación histórica entre el Estado y los pueblos indígenas que trata principalmente de engaños, omisiones y lógicas de poder que se traducen en la imposición -por parte del Estado- de debates y también, soluciones para las demandas que los pueblos proponen desde sus necesidades, territorios y particularidades culturales.

“Cuando la institucionalidad no da el ancho, cuando los Presidentes no cumple con sus promesas o cuando los carabineros la hacen de oro cobrando para ser mercenarios, hay dos vías: la rebelión, a través de la desobediencia civil o la negociación” (Coñuepam, La Tercera, 4 de agosto, 2017)

“Pues tal manera de manejar la información [medidas a consultar] es parte de lo que ha sustentado la asimetría de poder que históricamente se ha traducido en abusos de parte del Estado en contra del Pueblo Mapuche, lo que la presidenta llamó “errores y horrores”. (Comunidad Jesuita Tirúa, Radio Biobío, 1 de septiembre 2017)

Es por esto que comenzaremos el apartado profundizando respecto del debate sobre el tipo y alcance de reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución, dando cuenta de las diferentes posiciones que actualmente se están disputando en este escenario político.

I. Reconocimiento constitucional

Para comenzar a dialogar, necesitamos reconocernos, nadie dialoga con sí mismo, se dialoga con otro distinto, tenemos decenas de proyectos de reconocimiento constitucional durmiendo hace décadas en el Congreso y aún nos siguen prometiendo que en este periodo sí o sí sale el reconocimiento. (Coñuepam, La Tercera, 4 de agosto 2017.)

En primer lugar, es importante destacar que el tipo de reconocimiento indígena que se adopte en la nueva constitución, estará directamente relacionado con el alcance de los derechos colectivos que también se legislen en este proceso de consulta. Entonces, entenderemos por reconocimiento de los pueblos indígenas: la afirmación, por medio de leyes, de la existencia de diferentes pueblos indígenas –naciones originarias- al interior del Estado mayor, los que poseen un carácter de originario y que conservan una identidad y cultura propias. En este sentido, el alcance del reconocimiento puede variar de acuerdo a la forma en que sea adoptado por cada Estado.

- a) Reconocer derechos a sus pueblos indígenas mediante un reconocimiento de ***tipo “implícito” a través de leyes y medidas administrativas específicas*** (Ley Indígena 19253)
- b) Puede también, reconocer ***derechos de carácter colectivo a través de la ratificación de tratados*** internacionales específicos de pueblos originarios (Declaración de la ONU 2007 y Convenio 169 OIT)
- c) Por último, los ***Estados pueden reconocer constitucionalmente*** la existencia de los pueblos originarios, su identidad y cultura, como también derechos específicos que garanticen un sistema de protección a sus diferencias.

De acuerdo a lo anterior, es importante dar cuenta de que las diferentes formas de reconocimiento pueden adoptarse de manera individual o simultánea, generando así diferentes matices y alcances de reconocimiento constitucional en los Estados:

- i. Reconocimiento de la **“diversidad cultural”** a través del cual se reconocen una serie de derechos colectivos e individuales a los miembros de pueblos originarios, particularmente, en cuanto a su identidad y cultura.
- ii. Reconocimiento de la **“multiculturalidad” o “pluriétnicidad”**, que no solo da cuenta de la existencia de naciones originarias, sino que de la diversidad étnica (indígena/migrante), pero poniendo foco en derechos colectivos e individuales para los pueblos originarios en áreas como son: la identidad, la cultura, la propiedad y administración de sus tierras y recursos naturales, diferentes espacios de autodeterminación y autogobierno y participación política, entre otros derechos.
- iii. **Reconocimiento Plurinacional**, que da cuenta de la existencia de más de una nación al interior de las fronteras de un Estado único, donde los ciudadanos conviven bajo la lógica de la **interculturalidad**, entendiendo por esta: la reconstrucción de las relaciones entre ciudadanos y entre estos y el Estado, rompiendo con las lógicas de poder heredadas desde la colonia y reproducidas hasta la actualidad. Con la intención de construir espacios de diálogo y negociación que se sostengan bajo “[...] condiciones de respeto, legitimidad, simetría, equidad e igualdad” (Walsh, 2010; 78-9). Este proyecto político de carácter de-colonizador busca -desde la diferencia- re-conceptualizar y re-fundar epistemológicamente las estructuras sociales y de existencia, por lo que el foco está en todos y cada uno de los sectores de la sociedad. Es por esto que “[...] *La importancia de la plurinacionalidad entonces es su re-pensar y re-fundar de lo uni-nacional, colonial y excluyente dentro de un proyecto de Estado y sociedad que se construye desde la pluralidad y desde las diferencias ancestrales*” (Walsh, 142-43. 2008)

En el escenario legislativo chileno, considerando la Ley Indígena, la Ley Lafkenche y los tratados internacionales, la necesidad de legislar a favor de un reconocimiento en el ámbito constitucional corresponde a la obligación del Estado de asegurar la continuidad y existencia de la identidad y cultura indígena de cada uno de los miembros de los pueblos presentes en el territorio, pese a que este reconocimiento se realizó de manera implícita al ratificar el Convenio 169 de la OIT.

- *“Resulta extraño el que los propios pueblos originarios, como una de las conclusiones de la consulta, pidan elevar a estatus constitucional el articulado del Convenio 169 de la OIT. Estatus que ya tiene. Si bien es valorable y bueno plasmar específicamente en una nueva Constitución los derechos de los pueblos originarios, es grave que el Estado desconozca que esos derechos ya forman parte de nuestro ordenamiento constitucional. Y lo que aparece como un error estratégico y táctico de los pueblos originarios, que éstos desconozcan que la positivización constitucional de sus derechos ya existe en nuestro ordenamiento jurídico”.* (Astudillo, Radio Cooperativa 30 de octubre 2017.)
- *“no hemos venido más que a exigir que el Estado de Chile se ponga al día con lo que él mismo se obligó en su calidad de sujeto de derecho internacional, mediante la suscripción de declaraciones, tratados y todo instrumento en el cual trata el reconocimiento, promoción, fortalecimiento de los derechos para los Pueblos*

Indígenas”. ” (Consejo de Pueblos Atacameños, El Ciudadano, 6 de noviembre 2017.)

La relevancia de este debate es ejemplificada de manera clara la diferencia que existe entre la propuesta programática de la presidenta y las demandas de los pueblos indígenas que nacieron en el proceso participativo. El reconocimiento multicultural –propuesto por la presidenta-, en cuanto concepto liberal, gira en torno a derechos individuales de reconocimiento indígena, asociados a beneficios de política social, pero que no necesariamente tienen un correlato en términos de derechos colectivos.

[...]El designio multiculturalista, definió Morales, “es el manejo de la diversidad cultural en las sociedades liberales, acorde con las nuevas necesidades de la globalidad transnacional (Morales en Escobar, Universidad de Chile, 17 agosto 2016.)

Lo que se contrapone con la propuesta plurinacional y de autonomía levantada por los pueblos en los diferentes encuentros realizados en el marco del proceso participativo indígenas.

- *El problema concreto es que el Estado no reconoce al pueblo Mapuche como nación y sujeto de derechos colectivos, con la facultad de decidir libremente su futuro. El Estado debe para ello reconocer un estatuto legal que regule el funcionamiento autónomo en el plano político, cultural y económico. Con una estructura de representación, un Parlamento Mapuche de acuerdo a las identidades territoriales. (Ancalao, El Mostrador 7 de agosto 2017.)*
- *Pese a que el gobierno propone reconocer en una posible Constitución la preexistencia de los pueblos indígenas, territorios especiales y de derechos lingüísticos y culturales, para Marcial Colín se trata de “un reconocimiento con mucho énfasis en cuestiones culturales y no fundamentales”. “La Constitución debe decir que Chile es una comunidad de naciones que se organiza en un Estado plurinacional, que sea a la vez democrático, participativo e intercultural”, enfatizó. Para Reinao tampoco es suficiente el “reconocimiento de la preexistencia de los pueblos” o la definición de “territorios especiales indígenas” que propone el gobierno. Según enfatiza, “sin un reconocimiento histórico (a la propiedad de las tierras) esto no sirve para la reconciliación”. En tanto, consideró que pactar “tal como está la propuesta, sólo legitima el problema existente”. (Reinao y Colín en Vedoya, La Tercera, 16 de octubre de 2017.)*
- *Entre las coincidencias de todas las etnias está la declaración de plurinacionalidad. Para los pueblos no basta con el reconocimiento de su preexistencia, sino que se debe asumir que Chile es un país con múltiples naciones en su interior. “Hemos pedido al gobierno que abra el abanico y proceda a declarar un Estado plurinacional”, señaló Zenón Alarcón, delegado aimara. (Vedoya, La Tercera, 19 de octubre 2017.)*

Con estas diferencias trabajadas desde las organizaciones y con propuestas claras respecto de sus aspiraciones como pueblos indígenas, el proceso de consulta indígena se constituye como un espacio de debate y negociación de carácter político, que guiado e inspirado por particularidades culturales y derechos colectivos reconocidos, negoció y construyó acuerdos y desacuerdos oficiales respecto de las formas de reconocimiento constitucional y derechos políticos en Chile.

II. La consulta indígena para una nueva constitución

El proceso de consulta indígena propuesto e implementado por el gobierno, fue comprendido y analizado por los actores de diferentes maneras dependiendo de 3 factores que lograron posicionarse en el debate: (1) La consulta como procedimiento de política pública, (2) La imposición y omisión de temáticas centrales en las medidas a consultar y (3) La incertidumbre respecto de cómo los resultados efectivamente serán incluidos (o no) en la nueva carta constitucional.

Es de acuerdo a lo anterior, que realizaremos el análisis del proceso de Consulta Constituyente Indígena a partir del trabajo de estos 3 ejes y la forma en que se articularon en los planteamientos de los distintos actores estudiados a partir de la revisión de prensa, ya sea noticias o columnas.

1. En primer lugar, profundizaremos en el proceso en cuanto **procedimiento de política pública**, es decir, pondremos foco en la metodología del proceso: pertinencia cultural, territorial, convocatorias y temporalidades, con la finalidad de comprender cómo las dinámicas institucionales y sus aprendizajes en cuanto ejecutores de política pública, han permitido (o no) al poder ejecutivo realizar proceso de consulta indígena que sean acorde a los estándares de los tratados ratificados por Chile.

En primer lugar, **La Pertinencia cultural: tiempos, territorios y convocatorias**, se convierte en un eje central en el proceso de implementación de una política pública que debe ser desarrollada bajo las lógicas de pertinencia cultural y territorial de los pueblos, como es el caso de los procesos que estamos analizando. Factores como los plazos, convocatorias y diversidad de los territorios, es decir la pertinencia cultural, se convierten en la puerta de entrada y carta de presentación de la institucionalidad frente a los pueblos indígenas en sus propios territorios.

- *Esta Consulta Indígena tendrá muy breves plazos (hasta octubre) para generar un diálogo con los pueblos indígenas sobre uno de los temas pendientes más claros en la Constitución Política de la República. Además de las dificultades de la brevedad del proceso, nos preocupa sobre todo que las medidas propuestas respondan a un verdadero cambio en las relaciones entre el Estado y los Pueblos Indígenas. (Millaleo, El Quinto Poder, 8 de Agosto 2017.)*
- *Los funcionarios que hicieron la presentación de la metodología de ejecución del itinerario de consulta así como del contenido de la misma, hicieron énfasis en que*

la propuesta debe ser presentada cuanto antes al congreso, por lo tanto los tiempos de reflexión y (re)elaboración por parte de los/as interesados/as no debe exceder a 4 meses. (Valdés, El Mostrador, 16 de agosto 2017.)

Es por esto que nuevamente, las falencias en este ámbito dan cuenta del pobre aprendizaje de la institucionalidad frente a estos procesos de carácter nacional.

- *La segunda fase del Proceso constituyente indígena, que consiste en seleccionar algunas materias del Proceso de Participación, transformarlas en medidas y someterlas a Consulta, ha comenzado el 3 de agosto. ¿Usted sabía? Pues bien, imagine si quienes viven en zonas rurales alejadas, como parte importante de la población indígena, están en conocimiento de ésta. Un proceso que es parte de la elaboración de la nueva Constitución no contó con campaña de información televisiva ni radial. ¿A quiénes se invitó a participar? La falta de información ante la magnitud del proceso y las confianzas depositadas de quienes participaron en el Proceso de Participación, es violentamente desconcertante. (Comunidad Jesuita Tirúa, Radio Biobío. 1 de septiembre 2017.)*

A partir del análisis recién presentado, es posible vislumbrar algunas falencias del proceso de implementación de la Consulta Constituyente Indígena. Lo anterior se puede deber a que principalmente, quienes se manifiestan en los medios de prensa, lo hacen para dar cuenta de su descontento, es por esto que aquí destacaremos una experiencia evaluada de manera positiva por un dirigente de la VI región:

- *Por su parte, el werkén de la Mesa Regional Mapuche, Marcos Catricura Leviluan, expresó que “todas las instancias de participación que tuvimos a nivel local, provincial y regional, fueron muy provechosas para nuestro pueblo mapuche que mayoritariamente estuvo representado. Agradecer a la SEREMI y su equipo de trabajo porque siempre nos apoyaron y fueron muy transparentes en todo ámbito de llevar adelante de buena fe este Proceso Constituyente, como lo mandata el Convenio 169 de la OIT y demás instancias internacionales de derechos humanos para que los pueblos indígenas sean reconocidos con todos sus derechos políticos, sociales, culturales, espirituales, para que este país que habitamos también se considere un país pluricultural, que podamos conocernos y convivir en armonía con todas las culturas que habitamos”. (El Urbano Rural, 12 de octubre 2017.)*

En segundo lugar, parece importante destacar el papel de la **metodología** de Consulta Indígena y por lo tanto, de la utilización del deslegitimado **Reglamento de Consulta Indígena** (DS.66) para la implementación del proceso.

- *“Según el ministro de Desarrollo Social, Marcos Barraza, este proceso será vinculante en la medida que se logren acuerdos. Además, afirmó que espera que se*

termine con la historia de vulneración.” (Segura, Radio Biobío, 17 de octubre 2017.)

- *“En tal sentido, vale la pena recordar que el resultado del acuerdo tomado en virtud del Convenio 169 es vinculante, en la medida de ser así reflejado en el proyecto de Constitución, el cual luego deberá seguir distintos pasos de tramitación, los cuales pueden importar variaciones.” (Vivanco, El Líbero 19 de octubre 2017.)*

Lo anterior, es retratado en las palabras del dirigente indígena, Diego Ancalao, quien profundizó en el carácter no vinculante de los procesos desarrollados por el Estado.

No es casualidad que el Comité de Derechos Humanos de la ONU planteó recomendaciones al Estado, ya que le preocupa que Chile no haya establecido un mecanismo de consulta efectivo y de acuerdo a las normas internacionales. Que a la fecha no se haya aprobado aún la reforma constitucional de reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas. Le preocupa que no se garantice el artículo 1 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece que “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural” (Ancalao, El Mostrador, 7 de agosto 2017.)

De acuerdo a lo anterior, algunos de los actores —a través de los medios de comunicación— plantearon reparos importantes a la metodología impuesta por el Gobierno, considerando que ésta muestra claras herencias de un pasado colonial, dando cuenta así de la mantención de una lógica de poder que no es acorde a los compromisos contraídos por el país.

En este caso en particular, a través de una carta a la presidenta, diferentes organizaciones y dirigentes mapuche se manifiestan contra el proceso, destacando los siguientes puntos respecto de su metodología:

“2. Cuya aparente consulta por su naturaleza es propio y característico de una breve “Encuesta”, que lo aleja completa y absolutamente de los estándares procedimentales establecido por el derecho internacional relativo a los derechos de los Pueblos Indígenas.

3.- La aparente consulta que propicia vuestro gobierno se aparta totalmente de los derechos que se derivaron de la consulta indígena sobre el proceso global para una nueva constitución que su gobierno propició durante 2016.

4.- Entregar una simple carpeta sin ningún contenido habiendo tantos insumos como resultado de las múltiples y reiteradas consultas que durante más de 25 años se han promovido en el país, resulta simplemente un acto de entretención pública inaceptable”. (Organizaciones Mapuche. Kaos en la Red, 9 de agosto 2017.)

Otro elemento que entró en tela de juicio desde el relato de los actores, fue la metodología y dinámica de negociación por medio de la cual se dio origen a los “acuerdos” en el marco del

Encuentro Nacional realizado en octubre de 2017, con finalidad de dar cierre al Proceso de Consulta Constituyente Indígena. A esta actividad, realizada en la FAO en Santiago, llegaron entre 139⁶ y 145 delegados territoriales de los 9 pueblos indígenas identificados por la Ley 19.253.

139 DELEGADOS



Gráfica I. La Tercera. 16 de octubre 2017

Los acuerdos y desacuerdos establecidos en dicha instancia hablan de las diferencias y límites conceptuales que existen al hablar de reconocimiento constitucional indígena y derechos de representación política, lo que significó que los convocados y el MIDESOC se sentaran a negociar hasta la madrugada punto por punto cada uno de los acuerdos, sin llegar a buen puerto en aquellas medidas que son intransables para los pueblos indígenas.

- *Respecto a la interpretación de la nueva Constitución, los pueblos indígenas pedían que los tratados internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, tuvieran rango constitucional, pero el Gobierno rechazó la petición. Dentro de los acuerdos parciales estuvo el punto del porcentaje de representación y participación política. En el cual el Gobierno propuso 10% de representación en el Parlamento y los pueblos solicitaron un 20% de representación. En el tema del territorio indígena, hubo un desacuerdo total entre ambas partes. (Matus, Diario Concepción, 22 de octubre 2017.).*
- *“[...] el Estado no tuvo disposición de avanzar en el reconocimiento del mismo, solo planteaba un reconocimiento insuficiente y superficial, que no otorga reparación a*

⁶ Revisar noticia en: <http://www.latercera.com/noticia/consulta-indigena-discusion-entra-este-lunes-etapa-clave-proyecto-nueva-constitucion/>

lo que por más de 200 años de vida republicana e institucional, como Pueblos Indígenas, nos ha sido negada la restitución de nuestros territorios y el poder sobre los mismos”” (Consejo de Pueblos Atacameños, El Ciudadano 6 de noviembre 2017.)

Tal como pudimos apreciar, los diferentes actores deciden hacer públicas sus reflexiones y análisis respecto de la implementación y metodología de consulta, con la intención de dar cuenta de las falencias del proceso, sobre todo con foco en el respeto y garantía de los derechos colectivos ratificados por el Estado. Pese a esto, pareciera que nuevamente se pierde la esperanza de que tras diferentes procesos de consulta, existan avances mínimos por parte de la institucionalidad respecto de su implementación y de los acuerdos generados en el marco de la Consulta. Lo anterior se ve reflejado en la postura adoptada por algunos delegados indígenas cuando –luego de dos semanas- concurrieron a realizar seguimiento de los acuerdos establecidos en el cierre del Encuentro Nacional. Donde, producto de un nuevo quiebre en el diálogo, deciden desconocer los acuerdos generados.

Los pueblos firmaron un acta de retiro en que cuestionaron la “intransigencia” del gobierno y decidieron desconocer todo lo avanzado durante la negociación. “Los acuerdos sobre temas culturales y preexistencia no tienen sentido si no se logran en temas relevantes como territorios ancestrales, plurinacionalidad y reconocimiento de naciones”, señala la declaración firmada. (Vedoya, La Tercera, 7 de noviembre 2017)

2. La imposición por parte del gobierno de las **medidas a consultar y los derechos colectivos** que de ellas se derivaban y por lo tanto, la omisión temática en los “acuerdos” del Proceso Participativo Indígena.

El gobierno, generó un conjunto de propuestas que a su juicio son necesarias y suficientes para el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas en una nueva constitución política. [...] La propuesta de la medida a consultar es sin duda perfectible, pero ese no es el punto. El punto es otro. El punto es estratégico. La estrategia del gobierno es inversa a “tirar el tejo pasao”. La estrategia del gobierno es tirar el “tejo” lo más cercano posible a los pies del lanzador para que en la negociación el “tejo” no sea llevado lejos del lanzador. (Valdés, El Mostrador 16 de agosto 2017.)

Las **Medidas a consultar** en la segunda etapa del Constituyente Indígena, fueron definidas de manera unilateral por parte del poder ejecutivo, quienes –representados por MIDESOC- redujeron las propuestas levantadas por las organizaciones y personas indígenas que participaron de las etapas participativas, a dos propuestas generales: una de Reconocimiento Constitucional y otra de Derechos de Representación Política, que omite del debate diversos elementos levantados desde los territorios y que definen de manera clara el alcance del reconocimiento propuesto por los pueblos.

- *Es fundamental decidir sobre qué tipo de autonomía necesitamos, no solo el que se le ocurre a algún ministro. Ya que el reconocimiento constitucional en sí mismo no asegura la protección de los derechos colectivos, como asegura el ministro del ramo.”* (Ancalao, El Mostrador 7 de agosto 2017.)
- *“En primer lugar, una subvaloración política de los resultados del informe de la primera fase: el Proceso de participación. Éste explicitó nítidamente el apoyo transversal de los nueve pueblos indígenas a demandas como reconocimiento constitucional en un marco plurinacional, autodeterminación/autonomía, derechos colectivos y territorialidad, entre otras (Ver: Proceso constituyente indígena, resultados para digerir). Tales resultados, fruto de la mayor participación indígena en un proceso convocado por el Estado, aproximadamente 17.000 personas, arrojó contenidos relevantes y suficientes para convocar a un diálogo amplio que se hiciera cargo de los errores y horrores cometidos por el Estado chileno y nos encaminara a la paz.”* (Comunidad Jesuita Tirúa, Radio Biobío, 1 de septiembre 2017.)

Relacionado a lo anterior, existe la sensación de que las diferencias entre las propuesta del gobierno y de los pueblos y por tanto, las conclusiones y resultados que se obtengan del Proceso Constituyente, podrían convertirse en motivo de nuevas diferencias entre el Estado y los pueblos, toda vez que las propuestas solicitadas por ellos fueron omitidas y además, no se ha logrado cumplir con los plazos auto-impuestos por el gobierno, poniendo en riesgo la inclusión del reconocimientos constitucional de los pueblos indígenas en la propuesta definitiva de nueva constitución que enviará el gobierno.

- *“La desconfianza de los pueblos ha sido histórica. Si (la consulta) no genera un debate serio, va a provocar que el conflicto aumente”, aseveró Juan Carlos Reinao, presidente de la Asociación de Municipalidades con Alcalde Mapuche.* (Reinao en Vedoya, La Tercera, 16 de octubre 2017.)
- *“[...] José Escalona, werkén de las comunidades moluches de Mulchén, quien añadió que el no reconocimiento ancestral de los territorios indígenas impide que haya una confianza y acercamiento con el Estado.* (Escalona, Radio Biobío, 5 de noviembre 2017.)

De manera contraria, desde el ejecutivo se comprende el proceso de consulta como la validación de las propuestas respecto del reconocimiento constitucional y derechos políticos, por lo que tiene sentido, independiente del costo político, demorar el proyecto final de nueva constitución en función del cumplimiento de los estándares internacionales.

- *“Pese a que yo quería enviar antes el proyecto de ley de nueva Constitución al Parlamento, nos pareció que era absolutamente imposible enviarlo, si no*

cumplíamos con lo que tenía que ser, que era una Consulta Indígena en toda su fase”, dijo. (Bachelet, El Dínamo 17 de octubre 2017.)

- *“De no lograrse acuerdo con los negociadores de los ministerios de Desarrollo Social, Interior y Segpres, La Moneda ha asumido que se afectarían de forma directa los plazos para dar a conocer la propuesta de reforma constitucional. Esto, debido a lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que obliga a los países firmantes -entre ellos Chile- a acordar con los pueblos cualquier cambio legislativo que los afecte.” (Vedoya, La Tercera, 19 de octubre 2017.)*

Por otro lado, asociado al reconocimiento de los pueblos está el debate respecto del **territorio indígena**, temática que permite y potencia la polarización de los discursos de quienes manifiestan públicamente su posición respecto de los procesos emprendidos por el Estado.

- *“En cuanto al reconocimiento territorial, se trata de promover la existencia de territorios especiales indígenas. Una derivada de esto es la autonomía, al reconocer territorios especiales y darles derechos sobre estos, lo que puede constituir un primer paso para que sectores minoritarios de estos pueblos aboguen por formar Estados independientes, de modo similar a lo que sucede con Cataluña o el País Vasco en España. Por último, el reconocimiento constitucional también menciona derechos lingüísticos y culturales, donde se señala que el Estado debe preservar y fomentar lo relacionado con la cultura, respetando la autonomía y derechos fundamentales de los pueblos indígenas, cuestión atendible”. (Libertad y Desarrollo, Diario Constitucional 22 de octubre 2017.)*
- *En resumen, nuestra clase política desde la derecha hasta la antigua Concertación y la actual Nueva Mayoría han sistemáticamente rechazado las demandas indígenas por soberanía territorial y han utilizado sistemáticamente un discurso del desarrollo que ha ocultado que en los países desarrollados del OCDE la tendencia es al reconocimiento de la soberanía indígena sobre sus territorios y su vida interna, por tanto a reconocer la naturaleza política del problema. Si estos actores políticos no han querido reconocer la demanda indígena por soberanía territorial y por autodeterminación ya sea como forma de buen gobierno o bien como imperativo ético de respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas, entonces se les debiera pedir que al menos tengan la coherencia de no usar el discurso del desarrollo como forma de evitar dialogar acerca de los derechos indígenas al territorio y a la autodeterminación. Si insisten en usar este discurso del desarrollo, entonces deben aceptar que se debe reconocer el derecho a formas de soberanía indígena sobre sus territorios y a que las soluciones deben ser negociadas con ellos. (Bustamante, El Mostrador 6 de noviembre 2017.)*

Desde la vereda de en frente, los dirigentes indígenas plantean que el reconocimiento territorial propuesto por los pueblos fue reducido por el gobierno a lógicas de propiedad y no a espacios de autonomía de los pueblos, lo que generó diferencias entre los convocados y el MIDESOC.

- *“Alejandro Galindo, delegado por Pitrufquén, calificó la primera jornada como “provechosa” y explicó que en uno de los temas más complejos será “la devolución de tierras, y que en la Constitución se garantice que los pueblos originarios comiencen a recuperar sus terrenos para que se puedan desarrollar como cultura. Eso va a ser difícilísimo, porque va a poner al Estado en contraposición a algo que en el pasado se hizo de mala manera”. (Mardones, Entorno Inteligente 17 de octubre 2017.)*
- *“Definir a Chile como un Estado plurinacional, establecer la autodeterminación de los pueblos y crear la figura de territorios ancestrales son los pilares de las propuestas que las etnias originarias presentaron al gobierno durante la tercera jornada de diálogo en la Consulta Constituyente Indígena”. (Vedoya, La Tercera, 19 de octubre 2017.)*
- *“Pese a que la propuesta del gobierno pretende crear la figura de “territorio especial”, y a través de una ley se establezcan y demarquen estas superficies, todos los pueblos rechazaron este punto y exigen que se reemplace por la definición de “territorios ancestrales”. “Es necesario establecer mecanismos donde cada pueblo reconozca su territorio ancestral y, en función de eso, se solicite la restitución y posterior indemnización por el usufructo de 200 años de territorios usurpados”, indicó Alihuen Antileo, delegado mapuche de la Región Metropolitana” (Vedoya, La Tercera 19 de octubre 2017.)*

En segundo lugar, respecto de las medidas y debates asociados a **participación política**, las posiciones de los columnistas y periodistas, dan cuenta de distancias importantes, no solo entre los convocados y entre estos y el poder ejecutivo, sino que entre las distintas posiciones políticas presentes en el espectro nacional.

“El documento indica que se propone la participación y representación política especial en el Congreso, y se deja abierta la opción que pueda ser además en otras instancias. Por otro lado, no se especifica si serán escaños reservados o cuotas, ni si existirá un padrón especial u otro método de elección. En este punto se detalla que dependiendo de la forma y el mecanismo de participación y representación política habrá distintas implicancias. Podría, de hecho, estarse violando uno de los principios básicos de la democracia, donde el valor del voto es igual para todos. Igualmente, se podría ver amenazado el que en Chile las elecciones se dan bajo el supuesto de representación por ideas y no por una condición de adscripción a grupos determinados por consideraciones múltiples (en este caso, étnicas).” (Libertad y Desarrollo, Diario Constitucional 22 de octubre 2017.)

Lo anterior, agrega un lineamiento interesante en el debate respecto de la representación política de los pueblos, lo que se opone al consenso que existe entre el gobierno y los convocados, respecto de la necesidad y urgencia de este tipo de representación. Pese a lo anterior, la distancia entre el ejecutivo y los pueblos radica en la forma y proporción de esa representación política exclusiva.

“En esa misma línea, Marcial Colín, presidente de la Comisión de Legislación del Consejo Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, señaló que “hay un amplio interés en esa propuesta. La gran mayoría de los delegados se plantea a favor de escaños reservados y condiciones favorables para participar con cupos especiales en todos los espacios a los que se accede por votación popular”. (Mardones, Entorno Inteligente, 17 de octubre 2017.)

3. La ***incertidumbre respecto de los resultados***. Por un lado, debido a los temas omitidos del proceso, y por otro, respecto de qué temas serán incluidos en la propuesta de gobierno, si es que este logra efectivamente cumplir con los tiempos, pero además, con la preocupación de lo que suceda al interior del proceso legislativo o del mecanismo que definitivamente defina la nueva constitución para Chile.

Los actores indígenas y no indígenas que analizan el proceso, dan cuenta de ciertas incertidumbres asociadas a los resultados efectivos que estos Procesos Participativos y de Consulta Indígena sobre Constitución puedan tener. Esto considerando como antecedente los traumas históricos de las negociaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, como fue la experiencia de la CEPI y la creación de la ley indígena en 1993, que luego de 3 años de modificaciones parlamentarias dio como resultado una ley que está por debajo de los estándares internacionales y no logra –hoy en día- cumplir con los objetivos para lo que fue creada.

Sin embargo, el dirigente señaló que “fue un engaño en donde no quedó claro si el Estado de Chile está a favor de la libre determinación de los pueblos originarios, y en particular, el caso Rapa Nui.” “Ha sido un engaño a la inteligencia y al derecho internacional” afirmó. (Tuki, Radio Biobío, 23 de octubre 2017.)

Lo anterior no solo está asociado a los traumas y experiencias anteriores, sino que a los elementos planteados en los apartados anteriores, es decir: **Los resultados** del proceso de consulta están viciados por dos elementos de origen: por un lado, los mecanismos e implementación y por otro, la imposición –por parte del Estado- de las medidas y soluciones sobre las cuales se debatiría, omitiendo temáticas y por tanto, derechos colectivos asociados, que son relevantes para los miembros de los pueblos.

El consejo de la CONADI y diversos actores relevantes ya se han pronunciado frente a la propuesta del gobierno respecto del proceso de consulta de la constituyente indígena, y en ningún caso se verifica respaldo a la medida, más aún, es considerada muy poco feliz y

desatinada. Desafortunadamente no se puede concurrir a dar beneplácito a la medida. (Valdés, El Mostrador 16 de agosto 2017.)

En este sentido, la **Incertidumbre** es comprendida y transmitida por las noticias y los columnistas de diferentes medios, a través del planteamiento de dudas específicas: ¿Alcanzará a ingresar el proyecto antes de que termine el periodo de la presidenta Bachelet? Y de ser así ¿qué sucederá con el proyecto al interior del Congreso?.

- *“A cinco meses de que culmine la actual administración, en La Moneda reconocen que la consulta es la responsable del retraso en la presentación del proyecto de reforma constitucional. La prisa por cerrar el capítulo indígena y permitir que la Mandataria anuncie uno de los pilares de su programa presidencial antes de que finalice 2017 ha obligado al Ministerio de Desarrollo Social, ente encargado de esta instancia, a realizar las cinco etapas de la consulta en sólo tres meses, pese a las críticas que se han formulado y que consideran insuficiente el plazo. “Estamos trabajando con este grado de celeridad porque cuando se presente el proyecto de nueva Constitución, necesariamente se requiere tener esta consulta resuelta”, asume el ministro de Desarrollo Social, Marcos Barraza.” (Barraza en Vedoya, La Tercera, 16 de octubre 2017.)*
- *Es un proceso ilegítimo porque todo apunta a que esto será votado por el congreso, y eso ya es una derrota ciudadana completa, ya que ese congreso está compuesto por los “Penta” parlamentarios, los congresistas “Corpesca” y senadores “SQM”. De tal manera será una constitución para el pueblo pero sin el pueblo. Ahí se encuentra la rancia clase patronal y derivada del latifundista que ven al mapuche como un objeto de críticas y no como un sujeto derechos. [...]Sin embargo, No hay nada que acredite que en este gobierno se haga definitivamente una nueva constitución, de tal manera que todo estos movimientos comunicacionales y burocráticos al final de cuenta serán archivos en la biblioteca nacional, como una declaración de muy buenas intenciones. (Ancalao, El Mostrador, 7 de agosto 2017)*
- *Nuevamente nos encontramos con procesos truncos. La falta de voluntad política es escalofriante, más todavía cuando estamos cerca de cumplir veinte años desde que parte del Movimiento Mapuche asumió la vía no institucional debido a las continuas decepciones, tras casi cien años de infructuosos esfuerzos por las vías institucionales. Es irresponsable iniciar procesos que no aspiren a hacerse cargo realmente de los temas de fondo. Es irresponsable y peligroso que las candidaturas presidenciales no se aboquen a construir una propuesta seria, que vaya más allá del cortoplacismo y de la nefasta reducción jurídico criminal. No se puede hablar del futuro de Chile si no hay futuro libre y respetuoso para los sobrevivientes de los Primeros Pueblos. (Comunidad Jesuita Tirúa, Radio Biobío, 1 de septiembre 2017.)*

De acuerdo a lo anterior, muchos de los documentos de prensa revisados, particularmente aquellos vinculados a personas del mundo académico y político, plantean la necesidad de nuevamente pensar en el **futuro**, dando por perdida la actual ventana de oportunidad y pensando en qué alternativas tiene la nueva Constitución en el futuro político de Chile.

- *Creo que es necesario hablar de la dignidad originaria, de la preexistencia de los pueblos indígenas de nuestro país. Por eso resulta crucial que el próximo Gobierno asuma, con toda determinación, el reconocimiento constitucional a los pueblos originarios, en el marco de un estado unitario y plurinacional, y a su vez, se establezcan regímenes de participación política, específicamente de escaños reservados”, afirmó el postulante de Amplitud a la Cámara de Diputados. (Caifal, El Dínamo 14 de octubre 2017.).*
- *Juan Pichilen, presidente del Consejo Futa Trawün del Bajo Bío Bío, participará en esta actividad para expresar entre otros temas, que un eventual triunfo de Sebastián Piñera hará retroceder las iniciativas propuestas. (Pichilén, Radio Biobío, 16 de octubre 2017.)*

En relación a esto, los candidatos presidenciales –directa o indirectamente- se refieren a los temas consultados, planteando propuestas claras para el futuro y nos que dan cuenta de dos diferentes y casi opuestas miradas respecto de los derechos colectivos de pueblos originarios.

- *El senador por Antofagasta señaló que “vamos a trabajar para el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios y, además, les vamos a dar representación política”, asegurando que en su eventual gobierno se reconocerá la diversidad de Chile y que se va recibir a aquellos que vengan de otros lugares del mundo. (Guillier, T13.cl 4 de noviembre 2017.)*
- *Acerca de las propuestas en el marco institucional, el programa incluye el reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, la creación nacional de pueblos y consejos de cada pueblo, la creación de corporaciones territoriales y la elaboración de un catastro definitivo de tierras para la confección de un registro público de tierras y aguas indígenas. Este catastro delimitará las tierras reivindicadas por el pueblo mapuche, establecerá un procedimiento definitivo de entrega de las mismas o compensación alternativa. (Piñera, EMOL, 12 de noviembre 2017.).*

Por último, considerando que Sebastián Piñera fue electo como presidente para el período 2018-2022, las incertidumbres propuestas a lo largo de este documento, se profundizan en relación a su postura respecto del reconocimiento constitucional (tipo y alcance), así como también, respecto de los Derechos Colectivos para pueblos indígenas en Chile. Lo anterior, podría traducirse en al menos, tres alternativas: (1) el congelamiento del actual proceso de nueva Constitución; (2) el inicio de un proceso participativo nuevo o simplemente, (3) en una reforma constitucional inconsulta y sin participación ciudadana que sea enviada por el ejecutivo al congreso por vía directa, como ha sido planteado por el presidente electo.

Conclusiones

“Una Constitución que recela del Estado y de la sociedad civil como actores fundamentales en nuestra organización socioeconómica y que no recoge la ampliación de derechos y libertades del siglo XXI, entre otros los de los pueblos originarios, necesita claramente una transformación profunda. Chile necesita que su Constitución dé cuenta de las transformaciones que como sociedad hemos vivido, de una ciudadanía que espera respuestas del sistema político pero que también reclama ser protagonista en la identificación de los caminos que como país tenemos que seguir”. (Bechelet en Álvarez, La Tercera 16 de octubre 2017.)

La propuesta metodológica que guio este trabajo de análisis cualitativo del contexto y el debate desarrollado por miembros de pueblos indígenas en el marco de los procesos participativos y de consulta Indígena para una nueva Constitución, nos permitió dar respuesta a la duda que motivó la investigación: cómo los actores - indígenas y no indígenas analizan- entienden y perciben el debate respecto del reconocimiento constitucional de los pueblos en Chile.

En primer lugar es importante comprender las motivaciones que dieron origen a este proceso de participación y consulta de carácter exclusivo para indígenas, que –desde la perspectiva de los actores- supera las obligaciones de reconocer y consultar a los pueblos indígenas contraídas a través de tratados de derechos colectivos. Sino que están vinculadas también, a la idea de legitimar las propuestas acordadas entre el Estado y los pueblos, dando así una continuidad y correlato histórico a las demandas levantadas históricamente por las organizaciones y que se verán reflejadas en la propuesta de nueva Constitución que presentará la presidenta Bachelet.

Pese a lo anterior, la continuidad y el correlato entre las demandas de los pueblos, los tratados internacionales y las medidas impuestas por el gobierno para ser consultadas, se rompen de manera violenta cuando el proceso es impuesto y los debates que se generan en su interior son pautados desde la institucionalidad. Tanto los pueblos como los tratados internacionales ratificados por Chile, plantean la obligación, urgencia y necesidad de reconocer constitucionalmente a los pueblos y de entregar derechos exclusivos de representación, pero también posicionan conceptos como: plurinacionalidad, autonomía, autodeterminación, territorios indígenas, proporcionalidad de representación, entre otros, que fueron omitidos unilateralmente de la conversación con el gobierno. Entonces, esta diferencia entre las propuestas no solo radica entonces en los temas presentes y los omitidos en el debate, sino que también está directamente relacionados con la profundidad y alcances de estos derechos y cómo la institucionalidad, a través de mecanismos de consulta ilegítimos, permite o limita el debate intercultural en igualdad de condiciones.

El desarrollo del proceso de Consulta indígena, fue mediado por 3 ejes que transversalmente aparecieron y determinaron el debate y por tanto, sus resultados. En primer lugar, la comprensión del **proceso de consulta como la implementación de una política pública** que tiene foco exclusivo

en población indígena, reactivó el debate respecto de las carencias en su implementación, la falta de pertinencia territorial y cultural, pero además, de la imposición de metodologías y medidas no acordes al debate que se estaba planteando. De acuerdo a lo anterior y en voces de diferentes actores, es posible plantear que nuevamente no se logró desarrollar un proceso que cumpla con las expectativas de los pueblos convocados, dando cuenta de la poca reflexividad de la institución respecto de sus experiencias previas de consulta, al imponer nuevamente tiempos acotados, carencias en la difusión, poca presencia en los territorios y por sobre todo, la utilización de metodologías inconsultas y no vinculantes.

En segundo lugar, **La imposición y omisión de temáticas centrales en las medidas a consultar**, se tradujo en la sensación de inseguridad e incertidumbre respecto de los acuerdos y desacuerdos establecidos entre los pueblos y el gobierno. Lo anterior, desde la perspectiva de la prensa y columnas de opinión analizadas, podría generar nuevos focos de desencuentro e incluso desconfianza entre las organizaciones y la institución convocante, lo que echaría por tierra los pequeños avances que se habían logrado durante este gobierno en términos de participación y consulta indígena.

Las medidas impuestas por el gobierno son –para los pueblos indígenas- avances mínimos respecto de las propuestas acordadas en el Proceso Participativo Constituyente Indígena, lo que significa por tanto, no llegar acuerdos sobre el tipo y alcance del reconocimiento constitucional, definición de los territorios indígenas y el porcentaje de las cuotas de representación parlamentaria. Pero no es solo esto, sino que las diferencias son aun más profundas y tienen que ver con cómo el Estado concibe a los pueblos indígenas presentes en el territorio y hasta qué punto la institucionalidad ha dejado de lado las lógicas coloniales de dominación y escucha de manera efectiva y activa a los pueblos al momento de convocarlos a debatir sobre aquellas medidas que son susceptibles de afectarles, tal y como plantean los tratados ratificados.

Por último, **la incertidumbre respecto de cómo los resultados efectivamente serán incluidos (o no) en la nueva carta constitucional**, es una respuesta que no es posible de aclarar a partir de las intervenciones de actores institucionales, ni tampoco de aquellos que revisan el proceso constituyente en búsqueda de falencias y equivocaciones. Es importante destacar que los resultados obtenidos tienen, desde la perspectiva de algunos actores, vicios de origen, en cuanto a la imposición de la metodología y de las medidas consultadas, dando como resultado –suponemos- la omisión de los desacuerdos establecidos entre los convocados y el Estado en el texto de nueva constitución. Lo anterior nos llevan a más preguntas que respuestas: primero, ¿los acuerdos deslegitimados -pero acuerdo al fin-, serán incluidos en el texto de nueva Constitución que presentará la presidenta?; Luego, ¿alcanzará la presidenta a ingresar el proyecto antes de que termine su actual periodo?; Y por último, de ser así ¿qué sucederá con el proyecto al interior del Congreso?

Lo anterior nos obliga a pensar en el futuro y el presidente electo, Sebastián Piñera, se hará cargo (o no) de las demandas impulsadas por los pueblos indígenas en las históricas instancias de diálogo

con los diferentes gobiernos. Es claro, a partir de la revisión de prensa y también, de las propuestas de ambas bancadas: Fuerza de Mayoría y Chile Vamos, que existe mayor cercanía entre las demandas indígenas y los lineamientos presentados por Guillier. Pero es importante recordar que las decisiones finales respecto de la política indígena se toman al interior del Parlamento y que por lo tanto, las propuestas aquí plasmadas, como muchas otras que no han sido abordadas, serán tomadas y re-elaboradas de manera definitiva por el poder legislativo en su instancia final, entregando al –actual o futuro- poder ejecutivo solo la posibilidad de generar un muy buen proyecto inicial de nueva Constitución, con la finalidad de no perder –también- en esa instancia, la posibilidad de transformar la lógica del Estado de Chile hacia el reconocimiento de los pueblos desde el tipo y alcance por ellos propuesto.

I. Bibliografía

- ✚ CUENTA PÚBLICA 2017. Revisada en: <https://goo.gl/3bKfFt>
- ✚ CONVENIO 169 DE LA OIT. Revisado en: <https://goo.gl/vGkkvC>
- ✚ FERNÁNDEZ, JUAN. (2017). *Pueblos Originarios, Estado y Legislación: Propuestas Legislativas referidas a Materia Indígena (1990-2017)*. Documento de Trabajo ICSSO – LabCon.
- ✚ TAYLOR y BOGDAN (1996) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós: Barcelona.
- ✚ PERALTA, CAMILA. (2015) *La Asimetría del Poder. Conflicto Etno-ambiental en el Marco de la Consulta Indígena: Caso Central Hidroeléctrica Añihuerraqui, Curarrehue*. Tesis para optar al grado de Magister en Métodos para la Investigación Social. Universidad Diego Portales.
- ✚ WALSH, CATHERINE (2008) *Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado*. Revisado en: <http://www.redalyc.org/pdf/396/39600909.pdf>
- ✚ WALSH, CATHARINE (2015), *Interculturalidad Crítica y Pluralismo Jurídico*. Revisado en: file:///C:/Users/proyecto.cpolitica/Downloads/Walsh_Interculturalidad_critica_y_pluralismo_juridico_Brasilia.pdf
- ✚ WALSH, CATHARINE (2010) *Interculturalidad crítica y educación intercultural*. Revisado en: <file:///C:/Users/proyecto.cpolitica/Downloads/interculturalidad%20critica%20y%20educacion%20intercultural.pdf>

II. Documentos Institucionales

Nombre	Fecha	Dirección
Sistematización del proceso participativo constituyente indígena	Mayo, 2017	https://goo.gl/yzPcBx
Informe Final. Sistematización constituyente indígena	Noviembre, 2017	https://goo.gl/ghKQJj
Presentación Medidas 7	Agosto, 2017	https://goo.gl/nhiLP8
Librillo. Proceso Constituyente Indígena	2017	https://goo.gl/3remCJ
PROCESO DE CONSULTA CONSTITUYENTE INDÍGENA 2017. Usuario Regional	Julio, 2017	https://goo.gl/EyX3a4
Proceso Constituyente Indígena (Video) - YouTube	Octubre, 2017	https://goo.gl/ef1MVh
Proceso Constituyente Indígena - YouTube	Agosto, 2017	https://goo.gl/vuPNty

III. Selección de Prensa

Año	Fecha	Medio	Autor	Título	Dirección
2016	01-may	El Mostrador	Salvador Millaleo	Nueva Constitución ¿con pueblos originarios?	https://goo.gl/XPnqu3
	13-may	Teletrece	Noticia	Gobierno lanza proceso participativo constituyente indígena.	https://goo.gl/dfLTB3
	18-may	Revista Qué Pasa	Víctor Moreno	Gobierno organiza encuentros participativos especiales para pueblos indígenas.	https://goo.gl/ngbE77
	30-may	El Mostrador	Marcos Barraza	Los pueblos indígenas y el proceso constituyente.	https://goo.gl/7MHaLJ
	09-ago	MIDESOC	Marcos Barraza	Ministro Barraza inaugura jornada de capacitación sobre proceso constituyente indígena.	https://goo.gl/SNzBzg
	17-sep	Universidad de Chile	Carolina Escobar	La nueva Constitución como oportunidad.	https://goo.gl/byWd22
	03-oct	Radio Biobío	Jorge Menares	Solicitan repetir encuentros constituyentes indígenas.	https://goo.gl/mRgmth
	03-oct	Radio Biobío	Claudio Wekén	Con críticas comenzó proceso constituyente indígena en Los Lago.	https://goo.gl/vGXmsf
	24-nov	Radio Biobío	Claudio Wekén	Aucán Huilcamán realiza duras críticas al proceso constituyente indígena en Los Lagos.	https://goo.gl/GV52S3
	11-dic	El Mostrador	Antonio Correa	Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas.	https://goo.gl/Au9tA1
2017	24-may	El Mostrador	Claudio Fuentes	Constituyente Indígena. el gran aprieto para la élite política chilena.	https://goo.gl/dpJDBY
	04-ago	La Tercera	Venancio Coñuepan	Una ruka grande.	https://goo.gl/C8SCH9
	07-ago	El Quinto Poder	Salvador Millaleo	Consulta Indígena Constituyente. Por un verdadero cambio.	https://goo.gl/YBSqd2
	07-ago	El Mostrador	Diego Ancalao	Consulta indígena constituyente, para el pueblo, sin el pueblo	https://goo.gl/YBSqd2
	10-ago	Resumen Latinoamericano	Wallmapu Futa Trawun	Chile. No al reconocimiento constitucional indígena: Sí a la libre determinación y autogobierno	https://goo.gl/Qtjf7z
	16-ago	El Mostrador	Marcos Valdez	El proceso de consulta indígena.	https://goo.gl/Loj45j

18-ago	Radio Biobío	David Soto	Consulta indígena. entre gallos y medianoche.	https://goo.gl/4bdaqw
01-sep	Revista Qué Pasa	Rodrigo Vergara	La historia sin fin Revista.	https://goo.gl/qrmvYc
08-sep	Resumen Latinoamericano	Jesús González	Sin territorio no hay vida.	https://goo.gl/Zx5P7Z
28-sep	Radio Biobío	Noticia	6 de los que están acá quieren negociar con terroristas. Denisse Charpentier. 2017	https://goo.gl/uM1PKS
29-sep	Revista Qué Pasa	Víctor Moreno y Eugenia Fernández	La última cruzada de Aleuy.	https://goo.gl/En5uNo
29-sep	EMOL	Felipe Vargas	El día en que Piñera recalificó la querrela para detener una huelga de hambre mapuche.	https://goo.gl/TCLTEY
06-oct	Radio Cooperativa	Noticia	Guillier por conflicto en La Araucanía: Militares se tienen que quedar en Santiago.	https://goo.gl/tQSX6n
07-oct	Radio Cooperativa	Noticia	José Antonio Kast insistió en que los militares deben ser enviados a La Araucanía .	https://goo.gl/5JhNtA
07-oct	Radio Cooperativa	Noticia	Goic lanzó propuestas indígenas y apeló a reconocer derechos de los pueblos originarios.	https://goo.gl/7ky2jJ
11-oct	El Mostrador	Noticia	Gobierno ingresa proyecto sobre La Araucanía que contempla el "Reconocimiento de pueblos originarios" y "reparación a las víctimas"	https://goo.gl/aXRCw6
12-oct	El Urbano Rural	Noticia	Gobierno de Chile realiza última etapa regional de Consulta Indígena para el Proceso Constituyente.	https://goo.gl/yWc56r
14-oct	El Dínamo	El Dínamo	Candidatos que representan a los pueblos originarios solicitan mayor inclusión y reconocimiento Constitucional	https://goo.gl/zDr5Ly
16-oct	Radio Biobío	Jorge Monares	Dirigentes mapuches de Bío Bío viajan a Santiago para exigir plurinacionalidad al Gobierno.	https://goo.gl/Ced9gS
16-oct	La Tercera	Sebastián Vedoya M	Consulta indígena. discusión entra este lunes en etapa clave para proyecto de nueva Constitución.	https://goo.gl/mZPCav

16-oct	La Tercera	Camila Mardones	Consulta indígena. debate se centrará en cupos en el Congreso.	https://goo.gl/xpyWQF
16-oct	La Tercera	Rosario Álvarez	Bachelet inaugura consulta indígena del proceso constituyente. Hoy es un día relevante para la democracia.	https://goo.gl/mb5mFd
17-oct	Radio Biobío	Gabriela Segura	Encuentro con líderes indígenas analiza aspectos que podría incluir la nueva Constitución.	https://goo.gl/HV9AZ4
17-oct	El Dínamo	El Dínamo	Consulta indígena debatirá si debe haber escaños reservados en el Congreso para pueblos originarios	https://goo.gl/tjLUBd
19-oct	La Tercera	Sebastián Vedoya	Pueblos originarios exigen definición de territorios ancestrales.	https://goo.gl/DeaKEv
19-oct	El Líbero	Angela Vivanco	Consulta indígena y unidad del Estado.	https://goo.gl/cEdD9z
20-oct	La Tercera	Sebastián Vedoya	Gobierno ofrece 10% de escaños en el Congreso a pueblos originarios.	https://goo.gl/Pj7PJP
22-oct	Diario Constitucional	Libertad y Desarrollo	Publican "Plan Araucanía y consulta indígena: una agenda fuera de foco".	https://goo.gl/PiACMg
23-oct	Radio Biobío	Gonzalo Olguín	Representante Rapa Nui en la Conadi criticó consulta indígena. Ha sido un engaño.	https://goo.gl/LKaaTY
23-oct	Diario Concepción	Natalia Matus	Consulta indígena. representantes del Bío Bío manifestaron disconformidad con los acuerdos.	https://goo.gl/UX49dj
30-oct	Radio Cooperativa	Fernando Astudillo	Derechos de pueblos originarios están en la Constitución	https://goo.gl/JjUQDs
03-nov	EMOL	EMOL	Consulta indígena y proceso constituyente	https://goo.gl/XAfesS
04-nov	Teletrece	Noticia	Guillier Hay una discriminación histórica con nuestro pueblo	https://goo.gl/t3sg6K
05-nov	Radio Biobío	Noticia	Critican Consulta Constituyente Indígena por no reconocer territorios ancestrales	https://goo.gl/dPsvAi
06-nov	El Mostrador	Gonzalo Bustamante.	Derecho de los pueblos indígenas.	https://goo.gl/i3BG7M

06-nov	El Ciudadano	Consejo de Pueblos Atacameños	Consejo de Pueblos Atacameños por Consulta Indígena para nueva Constitución~“El Gobierno perdió una oportunidad histórica”	https://goo.gl/Jk8MnC
07-nov	La Tercera	Sebastián Vedoya M	Consulta indígena. delegados desconocen acuerdos.	https://goo.gl/Rw4BLo
09-nov	Radio Biobío	Hugo Oviedo	Consejeros mapuches de Conadi exigen incorporar derecho a territorio en nueva Constitución.	https://goo.gl/79wdnS
12-nov	EMOL	Noticia	Piñera presenta Plan Araucanía, que incluye el reconocimiento constitucional a los pueblos originarios. J. Martínez 2017	https://goo.gl/9bxwoC
17-nov	Cadena 3	Noticia	Afirman que los mapuches en Chile aspiran a su autonomía.	https://goo.gl/icNamb
11-dic	La Tercera	Noticia	Plurinacionalidad divide postura de presidenciables	https://goo.gl/AtJBJY