

Derechos Indígenas e Institucionalidad: Visiones desde las candidaturas presidenciales

Felipe Agüero

**Instituto de Asuntos Públicos (INAP)
Universidad de Chile**

DOCUMENTO DE TRABAJO ICSO – N° 44 / 2018
Serie Laboratorio Constitucional UDP

Santiago, Enero 2018

Derechos Indígenas e Institucionalidad: Visiones desde las Candidaturas Presidenciales

Felipe Agüero¹

Instituto de Asuntos Públicos (INAP)

Universidad de Chile

Resumen

El documento presenta las propuestas y visiones sobre los pueblos indígenas de los candidatos presidenciales del 2017. Estas son puestas en un marco comparado con las propuestas de las candidaturas presidenciales que han existido desde el reinicio de la democracia con las elecciones de 1989, con el objeto de evaluar cambios y progresiones. Se aprecia una densificación de propuestas en todos los sectores, especialmente a partir de la última década, al mismo tiempo que una polarización creciente desde propuestas a una militarización a otras centras en desmilitarizar. Se comparan transversalmente las propuestas de todas las candidaturas del 2017, incluyendo las de primarias, para apreciar tanto la progresión de visiones como la polarización creciente.

Abstract

The paper presents the vision and proposals on indigenous peoples found among presidential candidates in 2017. These proposals are viewed in comparison with all those formulated by presidential candidates since the restart of democracy with the 1989 elections, with the goal of evaluating change. A densification of proposals is found among all sectors, especially since the start of this past decade, along with a growing polarization that goes from proposals to militarize the Araucanía region to those that propose the contrary. Proposals made in the 2017 elections are then compared horizontally, including those made in primaries, so as to better appreciate differences and polarization.

¹ Felipe Agüero es profesor titular en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Es Doctor en Ciencia Política (Duke University) y Licenciado en Sociología (Universidad Católica de Chile). Fue profesor de ciencia política en Ohio State University y en la Universidad de Miami. Fue fellow en el Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame, en el Woodrow Wilson International Center for Scholars en Washington, D.C., en el North-South Center de la Universidad de Miami, y en el Institute for Advanced Study, en Princeton. Es autor de numerosas publicaciones académicas y actualmente prepara un libro editado bajo el título de Estado y Derechos Indígenas: Problemas de Implementación del Convenio 169 de la OIT.

Introducción

En los últimos años ha venido resaltándose la crisis de legitimidad por que atraviesa el sistema político democrático en Chile, en la que destacan los problemas de representación y participación (Garretón 2016; Luna 2016). Estos, a su vez, se han visto insertos en profundos cambios que han tenido lugar en la política misma y que afectan a los sistemas políticos en buena parte del mundo (Lechner 1998). Si bien esos problemas afectan en mayor o menor medida a todos los países de la región, se ven particularmente agudos en Chile, como queda reflejado en la notable y sostenida baja de la participación electoral desde los altos índices de las elecciones de la transición, del prestigio público de las instituciones políticas y de orden, y en el descenso dramático de la identificación con algún partido político, reflejo de la distancia entre las elites políticas y la sociedad. Muchas explicaciones se han intentado para dar cuenta de esta situación, que no es del caso profundizar aquí, pero es evidente que, como muchas de ellas subrayan, está asociada al desfase entre los cambios en la sociedad y las prácticas e instituciones de la política. En este desfase resalta la permanencia de una constitución política que, aun si ha sido reformada en numerosos aspectos, sigue siendo, en aspectos fundamentales la constitución heredada de la dictadura.

Mucho menos visibilizado, aun siendo completamente parte de ese desfase, es el atraso que muestra Chile respecto del resto de la región latinoamericana en lo que respecta a la expresión constitucional y normativa de los derechos de los pueblos indígenas. Mientras el resto de los países americanos ha avanzado en los últimos treinta o veinte años de una concepción monocultural o monista en sus constituciones a una inspirada en principios de multi o pluriculturalidad e, incluso en algunos casos, de plurinacionalidad (Yrigoyen 2011), Chile ha quedado completamente rezagado, al punto que ni siquiera existe mención alguna a los pueblos indígenas en la constitución. La promesa de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, reiterada en cada campaña presidencial desde que se recuperó la democracia, continúa, casi tres décadas más tarde, incumplida.

Este debe ser destacado como uno de los más graves problemas pendientes de la democracia chilena. No sólo en términos de lo constitucional-normativo en cuanto a reconocimiento de derechos, sino más ampliamente en términos de la (in)capacidad de la sociedad chilena pero especialmente de sus elites dirigentes de aceptar la diversidad étnica-cultural realmente existente y promoverla en beneficio de todos. Esto especialmente desde que, en paralelo con el fin de la dictadura, la identidad indígena ha venido afirmándose y expandiéndose, del mismo modo que lo ha hecho en el resto de América (Bengoa 2016), y desde la que se hacen crecientes demandas sobre el estado.

Durante la transición a la democracia, y siguiendo los Acuerdos de Nueva Imperial alcanzado entre dirigentes mapuche y el presidente electo Patricio Aylwin, se intentó dar cuenta de estas demandas reemergentes, a través, por ejemplo, de la intención de sumar a Chile al nuevo Convenio 169 (C169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con un proyecto de

ratificación enviado al Congreso en 1990. El C169 establece de manera comprensiva una serie de derechos colectivos de los pueblos indígenas, para preservar su cultura y asegurar su supervivencia mediante el gobierno propio y la decisión autónoma sobre sus propias prioridades de desarrollo, y obligando a los estados a consultar a estos pueblos frente a medidas que pudieran afectarles. En conjunto con la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, se afianzaron los principios de libre determinación, autonomía y autogobierno indígenas en relación con sus territorios ancestrales. Como se sabe, el proyecto de ratificación del C169 fue rechazado por la oposición al gobierno de Aylwin en el Congreso, y fue objeto de varios debates e incluso de pronunciamientos del Tribunal Constitucional, siendo aprobado finalmente recién en 2008, cerca del momento de adhesión a la declaración de Naciones Unidas (Urrejola 2016). Antes de eso, la intención original de ratificación, sumada al trabajo que resultó en el Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato de comienzos del gobierno de Ricardo Lagos, traían un impulso hacia el reconocimiento de derechos. Pero éste fue escamoteado no sólo por la oposición a ratificar por la mayoría en el Congreso, durante 18 años, sino también por la ausencia de un diálogo intercultural genuino y de buena fe de parte de las autoridades, como se apela desde el espíritu que anima el C169 (Millaleo 2014; Aylwin et al. 2009). Esta falta de voluntad de diálogo genuino sobre las demandas de fondo de los pueblos indígenas se prolongó desde el período previo a la ratificación como al posterior, siendo sustituida por la convocatoria a comisiones que reaccionaban a eventos y que ni estaban compuestas por los actores principales ni incluían en su agenda los asuntos más relevantes (Agüero 2016). Todo esto fue generando y acumulando profundas desconfianzas desde el mundo indígena hacia el estado y las elites políticas, mientras seguían agitándose las demandas de tierras a las que se sumaban episodios de violencia con víctimas indígenas y el debate sobre el uso de la ley antiterrorista.

El contexto inmediato de las candidaturas presidenciales de 2017 está dado por las medidas avanzadas por el segundo gobierno de Michelle Bachelet y por situaciones creadas en ese período. Entre las medidas avanzadas destacan las de carácter institucional, como la propuesta de creación de un ministerio de pueblos indígenas, y las de creación de un Consejo de Pueblos junto a un consejo de cada pueblo, todo lo cual reemplazaría a la actual CONADI, iniciativas que aún se encuentran en trámite legislativo. También, dentro del proceso de participación ciudadana para los contenidos de una nueva constitución (que el gobierno propondría antes de terminar su mandato en marzo de 2018), se desarrolló el Proceso Participativo Constituyente Indígena, una especie de pre consulta, que sirvió de base a la elaboración de una propuesta de cláusulas sobre materias indígenas como parte de una nueva constitución, que fueron sometidas luego a una Consulta Nacional Indígena sobre la nueva Constitución. Esta consulta, realizada muy recientemente, buscó dejar consignados el reconocimiento constitucional y la participación política de los pueblos indígenas, aparte de algunos aspectos sobre derechos culturales y áreas territoriales indígenas. Sin embargo, la propuesta del gobierno no incorporó aspectos fundamentales planteados por quienes fueron parte del proceso participativo anterior, tales como autonomía y libre determinación, lo que llevó finalmente a que los principales líderes que

participaron en la Consulta Nacional terminaran por rechazar la propuesta consultada por el gobierno.

Si bien se dieron grandes avances en ese período en la restitución de tierras, se continuó fallando en la articulación de un diálogo efectivo en el que además se hablara sobre las grandes extensiones forestales así como sus efectos sobre las tierras agrícolas. Se intentaron también pasos simbólicos, como la Comisión Araucanía, y el perdón que la Presidenta Bachelet pidiera al pueblo mapuche en junio de este año 2017: *“Hemos fallado como país, por eso hoy, en mi calidad de Presidenta de la República, quiero solemne y humildemente pedir perdón al pueblo mapuche por los errores y horrores que ha cometido o tolerado el Estado en nuestra relación con ellos y sus comunidades.”* En esto, la presidenta replicaba el perdón solicitado al pueblo mapuche que temprano en su gobierno, el 12 de marzo de 2014, hiciera de forma autónoma el entonces Intendente en la región, Francisco Huenchumilla.² Sin embargo, la falta de medidas concretas que acompañaran este gesto presidencial, la irrelevancia de la Comisión Presidencial para la Araucanía, la falta de diálogo efectivo, genuino y de buena fe, y la falta de resultados en las medidas institucionales propuestas, terminaron por aumentar las distancias y las desconfianzas de estos pueblos en relación al estado. A ello se agregó la ruptura de la promesa de no aplicación de la ley antiterrorista, fuertemente criticada por los órganos internacionales de derechos humanos, en medio de acciones de violencia que acrecentaron la protesta de camioneros y parceleros frente a lo que llamaron inacción de parte del estado y la justicia. Todo esto mostró la ineffectividad de las investigaciones de la fiscalía, y llevaron a dirigentes de la derecha a proponer la presencia y acción de las Fuerzas Armadas (J.A. Kast) o pedir ayuda a las Fuerzas Armadas (Felipe Kast).³

Es en este contexto de tensión y frustraciones que emerge la campaña presidencial, en la que, no obstante, la temática de la política indígena tuvo una visibilidad bastante baja. En este documento se presentarán descriptiva y analíticamente las propuestas que sobre este tema ofrecieron los ocho candidatos que se presentaron a la primera vuelta de las elecciones presidenciales el 19 de noviembre de este año 2017, así como los que participaron en las primarias de la coalición de derecha, Chile Vamos. Se argumentará que las propuestas avanzan sustantivamente respecto de lo que fueron propuestas hechas en anteriores campañas presidenciales, indicando que aun si predomina una cierta parálisis en los avances reales, discursivamente al menos se acusa alguna mayor influencia de las normas internacionales suscritas por Chile en las propuestas internas, así como de las comunidades indígenas y las organizaciones de la sociedad civil, indígenas y no indígenas, que promueven sus derechos. Esto especialmente en las candidaturas del centro izquierda. Este avance viene acompañado por un sensible crecimiento de la literatura académica tanto como de propuestas prácticas sobre las formas de avanzar en autonomía y libre determinación (Mariman 2012; Valenzuela y Romero 2016). Pero, junto a los avances, se acusan

² “Intendente Huenchumilla pide perdón al pueblo mapuche y a los descendientes de colonos”, *El Mostrador*, 13 de marzo 2014.

³ “José Antonio Kast insistió en que los militares deben ser enviados a La Araucanía”, *Cooperativa.cl*, 7 de octubre 2017; Claudio Fuentes, Conflicto en la Araucanía: el persistente y equivocado llamado a las Fuerzas Armadas, *El Mostrador*, 29 de mayo 2017.

notables diferencias entre las propuestas del centro y la izquierda, de un lado, y de la derecha, del otro. Aún más, estas diferencias han adquirido grados mayores de polarización, especialmente dadas las propuestas más claramente inclinadas hacia un enfoque represivo y de participación militar entre los sectores de la derecha que apoyaron en la segunda vuelta al candidato Sebastián Piñera. Con el fin de resaltar los avances en el plano discursivo comenzaremos con una breve reseña de planteamientos hechos en campañas anteriores. Hacia el final comparamos las candidaturas de derecha y centro izquierda a lo largo del tiempo transcurrido desde la transición a la democracia y transversalmente las candidaturas del 2017.

Pueblos indígenas y programas presidenciales al inicio de la democracia

La democracia comenzó con una atención desigual a los pueblos indígenas. **Patricio Aylwin** venía de suscribir los Acuerdos de Nueva Imperial, en que se comprometía al reconocimiento constitucional, la creación de la CONADI y un Fondo de Desarrollo, y una comisión que permitiera la discusión participativa de propuestas, de la que saldría la iniciativa para el proyecto de ratificación del C169. No obstante, el programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia sólo destinaba un párrafo a los pueblos originarios, y sólo en términos muy generales: *“Se adoptarán las medidas destinadas a 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, sociales y culturales”*.⁴ Como se ve, se pone cuidado en prevenir cualquier posibilidad de dar espacio real a la diversidad, al insistir en que se valora la cultura de estos pueblos pero sólo como integrantes de “nuestra nacionalidad”.

En tanto, del otro lado, no había mención alguna sobre este tema en el programa de gobierno del candidato **Hernán Búchchi**, que expresaba las fuerzas de continuidad de la dictadura.⁵ En la siguiente campaña para el periodo 1994-2000, el candidato de la derecha, **Arturo Alessandri Besa**, tampoco realizaba mención sobre este tema,⁶ mientras que el candidato de la Concertación, **Eduardo Frei Ruiz-Tagle**, por su parte, no avanzaba sustancialmente: “La campaña realizada por Eduardo Frei no contempló promesas específicas relacionadas con el tema de los pueblos originarios”.⁷

⁴ <https://es.scribd.com/doc/34195404/Programa-de-Gobierno-Patricio-Aylwin>

⁵ Lineamientos fundamentales del programa de gobierno de Hernán Búchchi. Proyecto de Futuro. Santiago. Editora Jurídica Publeley.

⁶ Chile quiere más. Alessandri Presidente. Programa de Gobierno de Don Arturo Alessandri Besa. [https://www.bcn.cl/catalogo/detalle_libro?bib=220374&busqueda=Chile%20quiere%20m%C3%A1s%2C%20Alessandri%20presidente%20programa%20de%20gobierno%20de%20Don%20Arturo%20Alessandri%20Besa%20\(lineamientos%20centrales\)](https://www.bcn.cl/catalogo/detalle_libro?bib=220374&busqueda=Chile%20quiere%20m%C3%A1s%2C%20Alessandri%20presidente%20programa%20de%20gobierno%20de%20Don%20Arturo%20Alessandri%20Besa%20(lineamientos%20centrales)).

⁷ Lorena Nuñez Maturana, Graciela Ortega Bustos, Viviana Paredes Sanhueza, Carlos Sepúlveda Yáñez. Trabajo descriptivo sobre los programas de gobierno de la Concertación, sus iniciativas para cumplirlos y los resultados obtenidos. Proyecto de Título. *Universidad Academia de Humanismo Cristiano*, agosto de 2012.

En la campaña para el período 2000-2006, el candidato **Joaquín Lavín** sólo ofrecía un párrafo en su programa, enfatizando la necesidad de superar la pobreza mediante esfuerzos de educación, otorgamiento de becas, y apoyo a la integración a la actividad forestal, aparte de la promoción de la cultura indígena. El programa de **Ricardo Lagos** iba un poco más lejos, ofreciendo avanzar hacia un Nuevo Trato: *“Promoveremos un acuerdo nacional y un nuevo trato en favor de la no discriminación racial a través de una nueva institucionalidad política y jurídica en favor de la participación de los indígenas en la sociedad chilena y respecto del cumplimiento de sus derechos”*. También enfatizaba medidas encaminadas a superar sus niveles de pobreza y a romper las barreras de la segregación y discriminación. Y afirmaba, incorporando las demandas de tierra y aguas: *“Para el bicentenario de nuestra independencia, la sociedad chilena, deberá haber resuelto las legítimas demandas de las etnias, garantizando el cumplimiento de sus derechos respecto de la propiedad de la tierra y aguas ancestrales”*.⁸

Las propuestas para el período 2006-2010

A quince años del retorno de la democracia ya se admitía en el programa de **Michelle Bachelet**: *“Hemos avanzado mucho, pero otras naciones han hecho mucho más”*, y se hablaba de la deuda con los pueblos indígenas. Se reiteraba la promesa del reconocimiento constitucional y se hacía mención de los compromisos internacionales: *“Ratificaremos convenios y daremos relevancia a los compromisos internacionales en materia de derechos indígenas, apoyando las propuestas de Naciones Unidas en ese sentido”*.⁹ Se ofrecía dar alto rango político a las políticas indígenas a través de la creación de una Subsecretaría de Asuntos Indígenas en el Ministerio de Planificación, reafirmar los compromisos a partir del Nuevo Trato de 2004 en cuanto al Fondo de Tierras y Aguas, y establecer un ramo especial de Historia de nuestros Pueblos Indígenas para la enseñanza media y básica y la expansión de los programas de educación intercultural bilingüe. Se incluía la cuestión étnica en todas las referencias que en el programa se hacían en referencia al combate contra la discriminación.

De un modo claramente contrastante, el programa de gobierno de **Sebastián Piñera** para 2006-2010 incluía la cuestión indígena en un capítulo sobre paz social y derechos humanos, en que se partía haciendo referencia a la violencia y las amenazas a la seguridad jurídica: *“La paz social se ha visto cuestionada en las regiones del Bío-Bío y La Araucanía, por la aparición de inconvenientes síntomas de violencia en sectores de comunidades indígenas, que ... han puesto en duda la vigencia del principio de la seguridad jurídica...”*, y agregaba, enfatizando también sobre las condiciones para la inversión: *“La reiteración y propagación de actos de violencia protagonizados por grupos minoritarios organizados, que han optado por recurrir a la violencia como método de obtención de tierras, recurriendo a la toma ilegal de predios particulares; al incendio; al robo; a los atentados contra la vida de las personas, y a la amenaza, a fin de arrancar decisiones a la autoridad,*

⁸ <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/chile/politicas/programalagos.pdf>

⁹ *Estoy Contigo*. Programa de Gobierno. Michelle Bachelet 2006-2010, p. 93, accedido el 20-12-17 en http://www.emol.com/especiales/_elecciones_2005/descargas/programa_Bachelet.pdf

acompañados de la sensación de que quedan en la impunidad, ha provocado en la población de estas regiones en general, y en los sectores productivos en especial, el justificado temor de ser víctimas de actos de la misma naturaleza, lo que ha afectado una parte de las actividades económicas locales y ha significado la deserción de numerosas inversiones y proyectos productivos, que habrían contribuido al desarrollo y progreso de dichas regiones y a la creación de oportunidades de trabajo para muchos trabajadores indígenas.” Frente a esta situación, proponía distinguir con claridad “entre quienes piden recursos y facultades para superar su actual situación de menoscabo económico y quienes lo hacen con móviles políticos contrarios a la integridad nacional...Reconocer que la causa mapuche, entendida como el derecho a preservar costumbres, tradiciones y lenguas, no sólo es legítima sino deseable, ya que permite incentivar el respeto a las individualidades y el reconocimiento a la diversidad cultural”. Se reiteraban también propuestas anteriores de su coalición en orden a incorporar principalmente al pueblo mapuche al desarrollo forestal del país.¹⁰

Los planteamientos en la campaña del 2009

Chile venía recién de ratificar el C169, y es por esto que aparecía en la propuesta programática de **Eduardo Frei Ruiz-Tagle** la de la implementación del Convenio, incluyendo la construcción de un sistema de consulta institucionalizada, y la revisión de la normativa interna. Planteaba, cómo no, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, aludiendo tanto a la “declaración universal de los pueblos indígenas” (seguramente refiriéndose a la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007) como al C169. Continuaba con la propuesta de creación de un Ministerio de Asuntos Indígenas, que incluiría un Centro de Desarrollo Productivo y los múltiples programas dispersos, de continuar con el Programa Orígenes, y la implementación de la ley que crea el espacio costero marino de los pueblos originarios (Ley Lafkenche). Se proponía, aparte del ministerio, un marco institucional para asegurar un diálogo representativo con los pueblos indígenas, y que incluiría un Consejo Indígena representativo, un Defensor de los Pueblos Originarios, así como Mesas Regionales y Provinciales Indígenas. Finalmente, una mejor y más eficiente política de tierras.

Hacia la izquierda de Eduardo Frei, las candidaturas tanto de **Marco Enríquez-Ominami** como de **Jorge Arrate**, hacían referencia también al C169 como a la Declaración de las Naciones Unidas como marcos normativos, y se diferenciaban de las propuestas de Frei en hacer explícita referencia a la plurinacionalidad como una realidad a aceptar para Chile. Es la primera vez que aparece este concepto en las propuestas programáticas de candidatos presidenciales.

En contraste con los anteriores, el programa de **Sebastián Piñera** no hacía alusión alguna al marco normativo internacional representado por el C169 y la declaración de ONU, aunque el acápite sobre pueblos indígenas venía titulado “El Valor de la Multiculturalidad”, primera vez que en los programas de la derecha se introducía este término. Su planteamiento era más bien reactivo:

¹⁰ http://www.emol.com/especiales/_elecciones_2005/descargas/programa_pinera.pdf

dejar *“atrás una política indígena eminentemente ruralizante para avanzar hacia una política integral. Para ello el Fondo de Desarrollo Indígena se abrirá a reforzar proyectos de organizaciones culturales indígenas urbanas”*, priorizando el desarrollo agrícola productivo y programas educacionales y de capacitación. En términos institucionales se proponía el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, la creación de una Agencia de Desarrollo Indígena, un Consejo de Pueblos Indígenas a nivel nacional, y se indica que se propondría un Plan Araucanía, que instalaría una Mesa de Diálogo y un Proyecto de Desarrollo para las comunidades. Se crearía una plataforma de atención, la Oficina de Asuntos Indígenas (OAI), junto a una Agencia de Desarrollo Indígena. En términos de política de tierras, junto a los cambios en la orientación del Fondo de Desarrollo Indígena, los cambios se plasmaban también en la *“entrega de tierras...con un claro énfasis en los subsidios individuales.”*¹¹

Los planteamientos para el 2014-2018

Después de la candidatura frustrada del vencedor de las primarias de su sector, Pablo Longueira, **Evelyn Matthei** terminó siendo la candidata del sector del presidente Sebastián Piñera para el período siguiente. En sus propuestas programáticas se observa un avance claro respecto de las propuestas anteriores. Hay ya, por ejemplo, una mención del C169, en el sentido de que varias de las propuestas debieran ser objeto de consulta a los pueblos indígenas en el marco de ese convenio. Pero el gran énfasis discursivo se puso en la propuesta reiterada de un Chile Intercultural, que reconozca *“la multiculturalidad de nuestra sociedad”*, y en el reconocimiento de que *“en el pasado se intentaron aplicar políticas públicas que pretendieron asimilar a los indígenas a la sociedad chilena sin considerar sus diferencias, con la consiguiente pérdida de identidad, las que provocaron un menoscabo en el desarrollo de los Pueblos Indígenas”*. De este diagnóstico se desprende la propuesta de un *“Gran Acuerdo Nacional para la construcción de un Chile intercultural”*. En el área institucional, se propone la creación de un Ministerio de Asuntos Indígenas, yendo más allá de las propuestas anteriores del programa de Piñera, y *“la creación del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, órgano de representación indígena que los represente de manera amplia e inclusiva en sus relaciones con el Estado y el resto de la sociedad”*. Se propone reforzar el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB), para *“seguir avanzando en la instalación de una educación intercultural integral, orientada tanto a los estudiantes indígenas como a los estudiantes no indígenas de nuestro país”* y declarando a *“la Región de la Araucanía como multicultural, oficializando el mapudungun como idioma oficial en esa región”*.¹²

Del otro lado, el programa de **Michelle Bachelet** hacía un planteamiento mucho más resuelto que el de su antecesor, como candidato, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, al señalar como *“deber del Estado de Chile implementar los tratados que ha ratificado en materia de derechos de los Pueblos Indígenas y*

¹¹ Programa de Gobierno para el Cambio. El Futuro y la Esperanza, Chile 2010-2014, Sebastián Piñera, pp 102-104, en

http://www.archivochile.com/Chile_actual/elecciones_2009/pinera/doc_part/pinerapart0015.pdf

¹² Un Siete para Chile. Programa de Gobierno. Evelyn Matthei, 2014-2018, pp. 128-129, en

<http://www.bibliotecanacionaldigital.cl/bnd/646/w3-article-157597.html>

a adecuar su legislación para que sea acorde con dichos estándares y elaborar una nueva política indígena con enfoque de derechos. La nueva política indígena se fundamentará en el marco internacional de derechos que garantizan a los Pueblos Indígenas que ellos pueden proveer, su mejor forma de desarrollo político, económico, social y con pertinencia cultural.” Para ello se implementaría en plenitud el Convenio 169, revisando el tema de la consulta y consensuando, en un proceso participativo con los Pueblos y sus autoridades, los mecanismos que mejor representen sus derechos a partir de procesos ya encaminados. Se asumiría también la defensa de la lengua de los Pueblos Indígenas y el reconocimiento de sus autoridades, así como sus prácticas culturales y su medicina ancestral.

Se hace mención también, por primera vez, al respeto de “su autonomía y autodeterminación” a nivel territorial proponiendo “la generación de Estatutos Especiales de Autonomía” y la extensión de sus derechos políticos, y se propone “reconocer constitucionalmente a los Pueblos Indígenas en el marco de la discusión de una Nueva Constitución para Chile, y debatir ahí un nuevo modo de convivencia como sociedad pluricultural”. Se plantea aquí la noción de pluriculturalidad y la de derechos colectivos: *“Garantizaremos la participación plena de los Pueblos Indígenas en todo el proceso de debate y decisión sobre una Nueva Constitución, teniendo presente la idea de un Estado pluricultural que garantice sus derechos colectivos.”*

Propone el programa la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas y el Consejo de Pueblos Indígenas. Relaciona los problemas de contaminación y de impacto ambiental con problemas que afectan a tierras indígenas. Se compromete también la candidata a la no aplicación de la Ley Antiterrorista a miembros de los Pueblos Indígenas por actos de demanda social, y a modificar la Ley Antiterrorista para adecuarla a los estándares internacionales, tal como le han recomendado al Estado de Chile los órganos internacionales de protección de derechos humanos.

Es evidente que la línea, tanto en las corrientes de centro izquierda como en la derecha, fue corriéndose en la dirección de mayor aceptación de la normativa internacional así como de la internalización de principios de interculturalidad o pluriculturalidad, y de una clara mayor aceptación discursiva de las visiones que dan cuenta de un pasado histórico de abuso y opresión del pueblo Mapuche en particular.

Las candidaturas del 2017

Las candidaturas de la centro-izquierda avanzaron considerablemente en el contenido de sus propuestas, y también lo hizo en algunos aspectos el programa de Sebastián Piñera. Pero, como se observó al comienzo y considerando todas las propuestas, se acusó una mayor polarización, debido especialmente al llamado a una presencia de las fuerzas armadas en la Araucanía desde sectores de la derecha, contrastando con los llamados a la desmilitarización desde candidatos del centro izquierda.

Desde las candidaturas provenientes de la Nueva Mayoría, el programa de la candidata de la Democracia Cristiana, **Carolina Goic**, asumió *“como un deber ético reconocer que el Estado y la sociedad chilena han ignorado a los pueblos indígenas, violando sistemáticamente sus derechos desde los inicios de la República. En el caso específico de la Araucanía, estamos en presencia de un problema de naturaleza política que no puede ser reducido a un círculo de hechos delictuales aislados y separados que hayan alterado el orden público. Teniendo el problema un componente esencial de naturaleza política, la solución del mismo debe serlo también”*.

En este sentido proponía “reconocer constitucionalmente la pluriétnicidad del Estado de Chile” como un “pilar fundamental para diseñar e impulsar un nuevo modelo de desarrollo para el país”. Concretamente proponía “declarar constitucionalmente a Chile Estado pluriétnico, reconociendo y garantizando los derechos políticos, sociales, económicos, culturales y lingüísticos de los pueblos indígenas, como pueblos iguales en dignidad y derechos, tal como se establece en la Declaración de Naciones Unidas, suscrita por Chile”.¹³ Se proponía también una ley de cuota indígena en el parlamento.

Hacia la izquierda, la candidatura del PRO, **Marco Enríquez-Ominami**, proponía un reconocimiento constitucional en que se declare que Chile es un país multicultural (retrocediendo de la propuesta de plurinacionalidad de su candidatura anterior), y exigía la aplicación de la Ley Indígena y del Convenio 169 de la OIT. Proponía también una Ley de Cuotas para favorecer la integración de los pueblos originarios en las instancias de decisión política. Agregaba la implementación de una malla curricular flexible para permitir, en el caso de los pueblos originarios, impartir clases de lenguaje originario y la cultura ancestral. Se proponía respetar el derecho de los pueblos originarios sobre sus territorios ancestrales y recursos hídricos, y la consideración de sus costumbres como un derecho consuetudinario indígena, que el Estado chileno debe respetar y considerar como fuente de derecho en la generación de contratos y obligaciones civiles, y en las relaciones con el Estado y sus autoridades. Y, finalmente, dejar de aplicar la ley antiterrorista a los conflictos de tierras y aguas de los pueblos indígenas.¹⁴

Por su parte, **Alejandro Navarro**, candidato del Partido País, desarrolló una propuesta bastante más extensa y detallada en su programa, considerando que se trataba de un candidato con bajísimas expectativas electorales. Planteaba, en cuanto a Constitución: *“reconocer los derechos de los pueblos originarios, incluyendo su autonomía política y garantizar su representación parlamentaria, autonomía territorial, reconocimiento legal de las autoridades tradicionales, reconocimiento lingüístico y de los sistemas de sanación. Los pueblos originarios serán reconocidos, convirtiendo a Chile en un Estado plurinacional, de modo de garantizar sus derechos colectivos.”* Para esto se ofrecía *“una asamblea constituyente para cada nación originaria y posteriormente... una asamblea Plurinacional”*. Proponía la internalización completa *“del derecho*

¹³ Volvamos a Confiar. Ejes Programáticos Democracia Cristiana. Candidatura Presidencial Carolina Goic Borojevic. Chile 2018 – 2022, Mayo 2017, p.9. https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2017/09/Programa_Carolina_Goic_Borojevic.pdf

¹⁴ <https://marcoenriquezominami.cl/programa/> Consultado 22-12-2017.

internacional de los pueblos indígenas, contenido en tratados, recomendaciones e informes de DDHH, en los cuales se basarán las leyes y normas estatales”.¹⁵

En términos concretos proponía reformular “las leyes sectoriales sobre recursos naturales para reconocer el derecho de los pueblos originarios a su propiedad, uso y conservación (Código de Aguas, Código de Minería, Ley de Borde Costero, Nueva Ley de Pesca, Ley de Geotermia, Ley de Obtentores Vegetales -semillas-, Ley de Propiedad industrial e intelectual -música, artesanía, diseños-, Ley Eléctrica, Ley de Monumentos Nacionales) y reformaremos la Ley Indígena para ajustarla a los modernos estándares internacionales en la materia.”

Promovería “las autonomías indígenas en los territorios indígenas, reconociendo sus formas políticas y jurídicas tradicionales de gobierno, con derecho preferente para las autoridades tradicionales” y les asignaría a los pueblos originarios la propiedad y administración de todas las áreas protegidas (parques nacionales, reservas) ubicadas en tierras ancestrales. Propiciaría un acuerdo político con los pueblos originarios, reconociendo sus propias formas de organización política, y la representación obligatoria en las instituciones del Estado. Abogaría por la desmilitarización de los territorios indígenas, y prohibiría tanto el uso de armamento de guerra por parte de Carabineros como el uso de la ley antiterrorista.

Finalmente, se proponía fortalecer “los liderazgos indígenas femeninos, mediante capacitaciones, cuotas de representación y empoderamiento político ... reconocer la justicia indígena vecinal y local, con coordinación con los tribunales ordinarios, siempre respetando los derechos humanos” y crearía “la figura de un “ombudsman indígena” para proteger a los pueblos de las agresiones y violaciones de sus derechos realizadas actualmente por el Estado” e instauraría la gratuidad para estudiantes indígenas.

Eduardo Artés habla en forma muy escueta en su programa presidencial de un “Chile Unitario y Plurinacional: Desde UPA reconocemos como naciones y pueblos a los Chilenos, Mapuche, Pehuenche, Huilliche, Rapanui, Aimara”.¹⁶

Formulaciones más extensas aun hicieron Beatriz Sánchez y Alejandro Guillier. El programa de **Beatriz Sánchez** apelaba directamente al Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, afirmando el reconocimiento de derechos colectivos fundamentales para los pueblos y el derecho a la participación a través de la Consulta Previa, Libre e Informada. Hacía referencia explícita al Pueblo Tribal Afrodescendiente, que debiera ser parte del ámbito de aplicación del C169. Señalaba la falta de prioridad de los derechos lingüísticos y culturales de estos pueblos.

Criticaba que hasta ahora la política indígena ha usurpado sus derechos políticos sobre sus territorios, reduciendo a las comunidades a pequeños fragmentos de tierra, “dejando los terrenos

¹⁵ https://elecciones2017.servel.cl/wp-content/uploads/2017/10/Programa_Alejandro_Navarro_Brain.pdf

¹⁶ https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2017/09/Programa_Eduardo_Artes_Brichetti.pdf

más fértiles en manos de empresas forestales en el sur y de megaminerías en el norte”, provocando “desequilibrios medioambientales irreversibles; tales como el exterminio del bosque nativo, la desertificación de los suelos y la consecuente escasez de agua que en el norte es gracias a la actividad minera desregulada.”¹⁷ Culmina el diagnóstico con la constatación de un “modelo colonial de interacción asimétrica del Estado chileno, su clase dominante y los pueblos originarios [que] fue impuesto a sangre y fuego en todo el territorio heredado de los españoles, pero también parido por los y las chilenos/as.” Es desde aquí que se explica la emergencia de la conflictividad en los territorios, y frente a la cual el Estado responde “criminalizando sus expresiones políticas y dejando preferentemente en manos del Ministerio del Interior y de las policías, la relación con los pueblos originarios” con la aplicación de la ley antiterrorista a sus dirigentes.

Desde aquí propone varios principios clave, como la plurinacionalidad (como sistema de gobierno y paradigma de organización social), la autodeterminación, y la autonomía, con su componente territorial. Invoca para esto el C169 y la Declaración ONU, desde las que se buscaría

“establecer un nuevo pacto social y político con los pueblos originarios y el pueblo afrodescendiente.” Se buscaría también el reemplazo “del modelo extractivista por un modelo de desarrollo local endógeno, definido por los pueblos originarios, de acuerdo a su modelo de buen vivir,” el retiro de la industria forestal de los territorios ancestrales, la “reparación de la deuda histórica del Estado chileno con los pueblos originarios, con énfasis en lo material y en la revitalización cultural.” También se buscaría “revertir el proceso de migración forzada por la ocupación de La Araucanía” y la “restitución de territorios usurpados a pueblos originarios por medio de mecanismos participativos y vinculantes, que permitan el establecimiento de territorios en 2 categorías: autónomos indígenas ...[con autodeterminación política, económica y jurídica] ... y de transición pluriculturales”, lo que llevaría a “redefinir la organización político-administrativa del país para dar cabida a territorios autónomos indígenas y zonas de transición plurinacionales”.

En términos programáticos se buscaría reconocer el carácter plurinacional (pluricultural y plurilingüe) del Estado; la derogación de la Ley 19.253 y su reemplazo por una “ley orgánica de pueblos originarios”; la derogación de los decretos 66 y 40 (SEIA - Art 6) y reemplazo por “*modelos de participación vinculantes que incorporen a los pueblos desde el diseño del modelo, que contemplen la posibilidad y aplicación efectiva del disenso e incorporen la posibilidad de ser solicitados por los propios pueblos*”; y diálogo con los pueblos originarios para determinar la deuda histórica y las formas de restitución.

Esto último debería contemplar acciones de recuperación ecosistémica del territorio; reforestación con especies endógenas y la protección, acceso y calidad de las aguas, con la consiguiente derogación del código de tierras y aguas; políticas de educación Intercultural, con modificaciones curriculares desarrolladas de manera participativa, y establecimiento del plurilingüismo en territorios determinados en todos los niveles educativos. Todo se acompañaría

¹⁷ El Programa de Muchos. Beatriz Presidenta. Frente Amplio, pp. 282-3, en adelante 282-290.
http://www.beatrizsanchez.cl/bsfa/wp-content/uploads/2017/10/Programa-Beatriz_Sanchez.pdf

con medidas inmediatas, como la constitución de una comisión con autoridades ancestrales y representantes indígenas para definir prioridades en materia de institucionalidad y políticas públicas específicas; el retiro de todas las querellas por ley antiterrorista presentadas por el gobierno, y la derogación de la actual ley antiterrorista; la desmilitarización de los territorios en conflicto. Finalmente la convocatoria “desde marzo de 2018 a un espacio de diálogo político del más alto nivel con todos los pueblos indígenas, buscando construir participativamente las bases de un nuevo marco de entendimiento entre el Estado y los pueblos.”

En cuanto al pueblo Afrodescendiente, propuso el “reconocimiento constitucional y visibilización cultural y política del pueblo afrodescendiente en Chile.”

El programa de **Alejandro Guillier**, en lo que respecta a pueblos indígenas, comienza de una forma similar al de Beatriz Sánchez, ofreciendo *“un nuevo y gran pacto por la plurinacionalidad del país, respetando los estándares internacionales, contenidos tanto en el Convenio 169 de la OIT, como en la Declaración de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de la ONU y de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.”*¹⁸

En términos de las propuestas concretas, propone el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas así como del carácter plurinacional del Estado, en el marco de una nueva constitución. Allí se garantizaría el derecho colectivo a la libre determinación, reconociendo distintos grados de autonomía, con territorios autónomos, en el marco de un estado unitario regionalmente descentralizado, a los que gradualmente se les transferirían competencias. Un proceso de consulta nacional indígena determinaría la representación política indígena en el parlamento y gobiernos regionales.

Se evaluaría “la creación de la figura de un Observador y Defensor de los Derechos Humanos Indígenas”, y se crearía una comisión intercultural para determinar y reconocer las violaciones a sus derechos humanos, buscando poner fin a la criminalización de las demandas sociales y políticas indígenas. Se atendería la dimensión urbana de lo indígena con políticas diferenciadas.

Se implementaría definitivamente el Ministerio de Pueblos Indígenas y se unificarían los procesos de consulta revisando el DS 66. Se proponía también reformular la política de tierras para lograr mayor apego a estándares internacionales, participación y consulta. Con el mismo propósito se proponía mejorar los procesos de evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión, y buscar un rol preponderante a las comunidades en la administración de áreas en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

Se buscaría crear una División de Salud y Pueblos Indígenas a nivel ministerial y reconocer y proteger los sistemas de salud y medicina indígenas. Del mismo modo se reconocerían derechos

¹⁸ Programa de Gobierno 2018-2022. Alejandro Guillier Álvarez, p. 33.
file:///C:/Users/Felipe%20Aguero/Downloads/Programa-Gobierno-Alejandro-Guillier-v8.pdf

de propiedad intelectual colectivos sobre los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas protegiendo las semillas y avances tecnológicos de origen interno a los pueblos. Concordantemente, la flora y fauna nativas, como elementos esenciales de la cultura indígena se integrarían a un programa de protección. También se crearían instancias para conservar y transmitir a nuevas generaciones los conocimientos ancestrales, y se crearía un plan y programa de estudio indígena para ser incorporado al curriculum escolar nacional junto a la oficialización de las lenguas indígenas.

Habría un programa en innovación y tecnología, incluyendo desarrollo de redes de telecomunicaciones, uso del espectro radioeléctrico con fines indígenas, capacitación, líneas de apoyo financiero a centros de innovación indígenas, apoyo especial a proyectos agrícolas indígenas con potencial de exportación. Finalmente, se incluían medidas especiales para los pueblos andinos y para el pueblo Rapa Nui.

Las candidaturas de la coalición ganadora

Sebastián Piñera, de la coalición Chile Vamos, resultó ganador en la segunda vuelta de la elección presidencial el 17 de diciembre de 2017, con el 54,58 por ciento de los votos. A continuación presentaremos su programa, y también el de quienes compitieron en primarias con él (58,36%) para disputar la candidatura de la coalición, Manuel José Ossandón (26,24%) y Felipe Kast (15,4%) y que luego entregaron su apoyo al candidato ganador. Es razonable suponer que ejercerán influencia sobre las políticas que finalmente se adopten en su gobierno, por lo que es bueno tener el cuadro completo de propuestas. Ambos estarán en el Senado, y hay que destacar que luego de su derrota en primarias Felipe Kast postuló por un sillón en la región de la Araucanía, donde obtuvo una muy alta votación (18,84 por ciento en un campo de 24 candidatos). Finalmente presentaremos las propuestas de José Antonio Kast, candidato a la derecha de Piñera, que compitió en la primera vuelta obteniendo el 7,93 por ciento de los votos, y que también volcó su apoyo al candidato de Chile Vamos en la segunda vuelta.

El programa de **Sebastián Piñera** de 2017, a diferencia del anterior, pero retomando un punto ya hecho en la candidatura de Matthei, asume el pasado de injusticias e incluso de violencia y ocupación, hablando de *“la complejidad de la relación del Estado con los pueblos indígenas, con sus extendidas raíces históricas que encierran conflictos, violencias e injusticias seculares aún no reconocidas ni reparadas suficientemente. Ello se manifiesta con particular fuerza en la Araucanía, cuya ocupación por el Estado chileno durante la segunda mitad del siglo XIX dio origen a problemas de muy difícil solución.”* Reconoce su rica diversidad étnica y cultural, *“así como el derecho de sus integrantes a conservar, fortalecer y desarrollar su identidad, cultura, idioma, instituciones y tradiciones dentro del marco legal común a todos los chilenos.”*¹⁹

¹⁹ Sebastián Piñera Echenique. Construyamos Tiempos Mejores para Chile. Programa de Gobierno 2018-2022. www.sebastianpinera.cl

Llama la atención, no obstante, el abandono del lenguaje de “Chile Intercultural” que había aparecido en el programa de Evelyn Matthei, así como las referencias al C169 que allí se hacían. No hay mención de normas y compromisos internacionales en el programa de Piñera.

Se menciona la mayor pobreza que revelan los pueblos indígenas, aunque señalando que la brecha con el resto de los chilenos se ha reducido. En cuanto a las medidas propuestas, se reitera el reconocimiento constitucional y el diálogo a través de mecanismos de consulta. Se propone crear el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y los Consejos de cada pueblo (que ya están en trámite legislativo), y establecer una Agencia de Desarrollo Indígena dentro de “ese Ministerio” y Corporaciones Territoriales de Desarrollo Indígena.

Respecto de la demanda de tierras, afirma que el monto estimado que provenía de títulos de merced pendientes se ha superado ampliamente, por lo que se hará un catastro y registro para determinar definitivamente lo que está pendiente, y evaluar la política actual de entrega de tierras como mecanismo de reparación reconocido y comprometido por el Estado de Chile. En todo caso, *“estableciendo un procedimiento definitivo de entrega de las mismas o de compensación alternativa para quienes así lo prefieran.”* Las tierras destinadas a las comunidades mapuche, señala, *“deberán entregarse a todas las comunidades hereditarias de una sola vez no pudiendo, producto de la subdivisión de las comunidades, ampliarse a tierras no comprendidas ni asociadas al Título de Merced o de dominio original”*. También se propone *“modificar la ley indígena para potenciar el uso productivo de las tierras entregadas a los miembros del pueblo mapuche reduciendo o eliminando las prohibiciones de vender, hipotecar, arrendar, o disponer de sus tierras”*.

En cuanto a desarrollo económico propone que los parques nacionales que estén en Áreas de Desarrollo Indígena sean administrados por las propias comunidades, promover la inversión apoyando a los emprendedores indígenas, ampliar planes de enseñanza de las lenguas indígenas, fomentar la medicina indígena, regularizar los títulos de propiedad y desarrollar denominaciones de origen para los productos de las comunidades indígenas.

Finalmente, propone medidas de paz y desarrollo, como la creación de un Consejo para la Paz en la Araucanía que *“servirá como instancia formal de diálogo entre todos los actores regionales, será abierto a todas las comunidades aunque exigirá un rechazo explícito a los métodos violentos.”* Se propone fortalecer el Fondo de Reparación a las Víctimas del Terrorismo, poner en marcha el Plan Impulso Araucanía 2018-2026, y *“separar de manera clara la legítima reivindicación y demandas de los pueblos indígenas de los actos de violencia o terrorismo, aplicando todo el rigor de la ley a quienes no respeten el Estado de derecho, cualquiera sea la excusa o razón para ello.”*

Manuel José Ossandón ofreció en su programa un ángulo diferente, señalando que en la relación estado—indígenas *“el principal catalizador de este problema ha sido rechazar sistemáticamente que estamos ante un problema político siendo preferido enfrentarlo como un problema de*

*seguridad pública.*²⁰ Proponía entonces una Mesa Política en la que, no obstante, estarían los ministros del área de seguridad, como el ministro del interior y un nuevo ministro de seguridad pública, junto al presidente, dirigentes locales y representantes de las comunidades. Sí se distinguía Ossandón al señalar que en la base del problema político “existe un problema de marginación, vulnerabilidad, abuso y sequía, en los cuales las grandes forestales tienen una responsabilidad. Comunidades Mapuche que quedan desoladas en medio de grandes plantaciones de árboles foráneos, o que ven disminuida o contaminada su acceso al agua..., sin dudas se encuentran en una situación de desventaja. Al mismo tiempo se observa cómo la política pública tiene un trato preferente hacia esta industria, por ejemplo en el pago del impuesto territorial o en el fomento a la plantación.” De aquí que proponía también un Nuevo Trato Forestal.

En cuanto a instituciones, propuso avanzar hacia “una Subsecretaría de Asuntos Indígenas, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social junto al esperado Consejo de Pueblos Indígenas.” Y un reconocimiento de los pueblos originarios en la Carta Fundamental.

Proponía también un Plan de Apoyo a Víctimas de la Violencia y establecer sanciones para quienes hayan sido condenados por hechos de violencia, perdiendo el derecho a obtener tierras indígenas.

Otras medidas propuestas eran incorporar a las autoridades de los distintos pueblos en actividades oficiales, con derecho a voz en instancias de discusión y decisión, y en actos públicos; modificar la Ley Indígena, reevaluando las causales para optar a la calidad de indígena, evitando que se produzcan abusos, y propender a disminuir el peso de una concepción comunitaria en la entrega de tierras en favor de la propiedad individual de una familia indígena, y un proyecto de ley para crear el Estatuto de Autonomía para la Isla de Pascua, con respeto a las formas de autogobierno que se dan en la Isla, y Robinson Crusoe.

Por su parte, la candidatura de **Felipe Kast**, de Evópoli, en la primera vuelta, tenía dos énfasis claros. Uno, la de enfrentar de manera decisiva el largo problema acumulado en la Araucanía, y dos, abordar resueltamente los problemas de orden público y violencia en esa región. Sobre lo primero, apuntó a “un giro disruptivo en la relación del Estado con los Pueblos Indígenas” mediante “una propuesta institucional que apuesta por un Chile genuinamente intercultural”, retomando así lo planteado por Evelyn Matthei y que Piñera abandonó. En cuanto a la segunda, describe “una situación que, desde hace ya más de dos décadas, ha ido dejando una estela irreparable de víctimas (mapuches, agricultores y colonos), y erosionando la prevalencia del Estado de Derecho en la zona”.

²⁰ Bases Programáticas. Por un Chile Diferente. Manuel José Ossandón 2018.

https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2017/05/Bases_Programaticas_Candidatura_Manuel_Jose_Ossandon_I.pdf pp. 87—92.

Luego, en sus propuestas ofrecía el “reconocimiento constitucional de la interculturalidad” y un “reconocimiento expreso de los pueblos indígenas originarios”, así como el “reconocimiento del Mapudungún y el Rapa Nui, como lenguas cooficiales” en la Araucanía y Rapa Nui respectivamente.

A diferencia de Piñera, y de Ossandón, aludía a las normas internacionales, como la Declaración ONU, para proponer un “reconocimiento de espacios para la determinación de los pueblos indígenas” (sic), “a través de representación política en el Congreso Nacional (mediante cupos parlamentarios transitorios, y padrón electoral distinto a cargo del SERVEL), y el establecimiento de una institucionalidad de discusión propia de los pueblos indígenas, como el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, con atribuciones y competencias definidas”.

En términos de institucionalidad, apoyaba la creación de un órgano de alta jerarquía para dirigir los asuntos indígenas así como el Consejo de Pueblos. Para tierras, la creación de un Consejo de Tierras, y la realización de un catastro de tierras, como Piñera, para avanzar en medidas que permitan poner fin a este problema en un plazo previsible. Se proponía aquí también modificar la Ley Indígena, todo siguiendo el modelo de Nueva Zelanda.

Pero lo que ocupó mayor espacio en este programa fue la cuestión de la violencia: “Tenemos la decidida voluntad política para enfrentar los episodios de violencia y/o acciones terroristas vinculadas a grupos extremistas o aislados” para lo que se propone la creación de un “Sistema Nacional de Inteligencia 2.0”, y en el que se involucraría a las Fuerzas Armadas: “Esto implica subir drásticamente los estándares de calidad del desarrollo de la inteligencia de la Agencia Nacional de Inteligencia, y de los mecanismos de organización entre Las Fuerzas Armadas, los órganos de orden y seguridad, el Ministerio Público, y los órganos de gobierno civil a nivel nacional, regional y local”.

Desde fuera de la coalición ganadora, pero finalmente apoyándola en la segunda vuelta, **José Antonio Kast** incluyó en su programa de gobierno la cuestión indígena únicamente dentro de su preocupación por la violencia, el terrorismo, la delincuencia y el narcotráfico. Parte del problema es que *“desde hace años, los gobiernos han ido perdiéndole el respeto a las Fuerzas Armadas y de Orden en nuestro país. Se les ha relevado del rol fundamental que deben cumplir en proteger nuestras fronteras, nuestras calles y nuestras vidas. Esto tiene que cambiar y tiene que hacerlo de manera radical”*. Específicamente respecto de la Araucanía: *“El Gobierno de Chile hoy no puede asegurar el estado de derecho a lo largo de todo su territorio. No lo puede asegurar en la Araucanía donde cientos de familias duermen por las noches sin saber si estarán vivos a la mañana siguiente o a los camioneros si podrán llegar a salvo a sus destinos”*.

Entre sus propuestas, se buscaría dotar de nuevas atribuciones a las fuerzas armadas en la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico y, respecto de la Araucanía: *“Declaración de Estado de Emergencia en la Araucanía y envío de Fuerzas Militares para ejercer labores de vigilancia y control, liberando a las Fuerzas Policiales para la investigación y persecución de los delitos*

terroristas.” También: “Instaurar de manera permanente la convocatoria al Consejo de Seguridad Nacional para que se reúna semanalmente en La Moneda y se aborde directamente la lucha contra el Terrorismo, Narcotráfico y la Delincuencia”.

Análisis y Conclusiones

La presentación precedente de los programas presidenciales permite alcanzar varias conclusiones. La primera es que desde las primeras elecciones luego de la salida del régimen militar, es decir en un período de casi tres décadas, el problema de la relación del estado y los pueblos indígenas ha incrementado visiblemente su notoriedad en los programas presidenciales. En la primera década de la democracia las candidaturas no tenían una visión ni propuestas sobre el tema, y éstas sólo empiezan a aparecer a partir de la década del 2000, y es especialmente en esta última elección de 2017 en que se destaca una mayor densidad en las propuestas de las candidaturas. La segunda es que a medida que van desarrollándose propuestas más avanzadas, se aprecia una diferencia clara entre el centro izquierda y la derecha. Mientras para ésta cobra más realce una visión de orden público y de resistencia a la significación de derechos colectivos, enfatizando el énfasis individual, por ejemplo, en las políticas de tierras, en el otro sector hay una referencia explícita al avance de las normas internacionales en la materia y una apreciación de las demandas indígenas. Se incorporan aquí los conceptos de autonomía y libre determinación, de territorios ancestrales, y de principios pluriculturales o plurinacionales de organización. Una tercera conclusión es la repetición de muchas de las propuestas de elección a elección, lo que demuestra una notable falta de cumplimiento de las propuestas. La más evidente es la propuesta de reconocimiento constitucional. Y una cuarta conclusión general es que a medida que ha ido densificándose el conjunto de propuestas a través del arco político han ido polarizándose las visiones y las propuestas, por ejemplo, desde la militarización a la desmilitarización, o la propuesta de estado plurinacional al mero reconocimiento de la diversidad cultural. Aunque puede decirse también que hay una mayor conciencia, algo más generalizada, acerca de los orígenes de los problemas estado—pueblos indígenas en una historia de despojo y opresión.

Tabla I
Propuestas Candidatos Presidenciales de la Derecha 1989-2017

	Problema/ Causa	Derecho Internacional	Principio Organización	Propuestas	Propuesta Institucional
1989 Búcchi					
1993 AAB*					
1999 Lavín	Pobreza			Educación y becas; integración a activos forestales	
2005 Piñera	Violencia de grupos minoritarios; deserción inversiones		Diversidad cultural	Incorporar pueblo mapuche a las actividades forestales	

2009 Piñera	Políticas Indígenas ruralizantes		Multiculturalidad	Plan Araucanía, Mesa Diálogo, Tierras subsidios individuales	Reconocimiento constitucional; Consejo Pueblos; ADI; Plan Araucanía
2013 Matthei	Enfoque de asimilación de Indígenas	C169	Chile Intercultural	Educación intercultural, Mapudungún oficial en Araucanía	Ministerio de Asuntos Indígenas, Consejo de Pueblos
2017 Piñera	Ocupación Araucanía: injusticia sin reparación; actos violencia y terrorismo			Modificación ley indígena; Administración de Parques Nacionales, Consejo para la Paz	Reconocimiento Constitucional; Consejo Pueblos, ADI, Corporación Territorial

* Arturo Alessandri Besa

Más específicamente mirando las principales candidaturas de la derecha desde la transición, se aprecia un paso, en la candidatura de Matthei, a una aceptación de los problemas más de fondo en la relación con los pueblos indígenas al reconocer un enfoque de asimilación más que uno intercultural. Matthei propone una mirada intercultural y apela al C169, aunque ambos conceptos se pierden luego en las posturas 2017 de Piñera, que no hacen nunca referencia al marco normativo internacional. Éste, sin embargo, se refiere este año a las injusticias históricas sin reparación, que vienen desde la ocupación de la Araucanía, siendo la primera vez que se produce tal aceptación en los programas de la derecha. En términos de propuestas institucionales, nuevamente sólo Matthei propone un ministerio especial, que se pierde en las propuestas del 2017, en las que se repiten propuestas casi idénticas a las de la campaña del 2009. Se aprecia también un énfasis, especialmente en los planteamientos de Sebastián Piñera, en la preocupación por la violencia y el orden público, y en un enfoque que privilegia lo individual en cuanto a tierras y propiedad.

Tabla II
Propuestas Candidatos Presidenciales Centro Izquierda 1989—2017

	Problema/ Causa	Derecho Internacional	Principio Organización	Propuestas	Propuesta Institucional
1989 Aylwin				Medidas para reconocer PPII y sus derechos pol, ec, soc, y culturales	
1993 Frei					
1999 Lagos				Acuerdo nacional para un Nuevo Trato; superación pobreza, resolver demandas tierras y agua	Nueva institucionalidad política y jurídica en favor de participación PPII

2005 Bachelet	Deuda con PPII	Ratificación convenios, apoyar propuestas ONU		Ramo de Historia de los PPII en enseñanza media y básica; educación intercultural bilingüe	Subsecretaría de Asuntos Indígenas
2009 Frei*		Implementación C169, Declaración ONU		Continuar prog Orígenes, implementar Ley Lafkenche, más eficiente política de tierras	Reconocimiento Const, creación Ministerio Asuntos Indígenas, Consejo Indígena, Defensor de Pueblos Orig
2013 Bachelet	Deuda con PPII	Implementación tratados, C169 y adecuar legislación, marco internacional de derechos, adecuar ley antiterra estándares internac	Respeto a Autonomía y Autodeterminación, Sociedad y Estado Pluricultural; derechos colectivos	Defensa de lenguas, reconocimiento autoridades y medicina ancestral No aplic L Antiterra Impacto ambiental en tierras indígenas	Generar Estatutos especiales de Autonomía; Reconoc constituc; Ministerio Asuntos Indígenas y Consejo de Pueblos
2017 Guillier		C169 Declaración ONU Declaración Americana	Estado Plurinac Derechos colectivos Libre determinación; Territorios Autónomos en marco estado unitario	Revisión Dec 66 Mejorar proceso EIA; administración áreas silvestres; protección semillas; proteger cono ancestrales; Programa Estudio Indígena; Medidas especiales para pueblos andinos y Rapa Nui	Reconoc Const Ministerio de PPII Observador y Defensor DDHH Comisión Intercult División Salud y PPII

*Las candidaturas en primera vuelta de Marco Enriquez-Ominami y Jorge Arrate hacían también fuerte referencia al C169 y la Declaración ONU, y asumían la idea de plurinacionalidad como principio de organización social y política.

En las principales candidaturas del centro izquierda llama la atención la pobreza de las propuestas presidenciales hasta la última década, teniendo en cuenta que el gobierno de Aylwin sometió a ratificación el C169 al comienzo de su mandato. Sin embargo no hay ninguna mención a él, ni a la riqueza de sus contenidos, hasta la candidatura de 2005 de Bachelet en que habla de ratificar convenios y apoyar las propuestas de la ONU. Frei el 2009 habla de implementar el Convenio (recién ratificado el 2008) y por primera vez se propone un ministerio especial. Hay un cambio visible en las propuestas de Bachelet del 2013 en que se incorpora una resuelta referencia al marco internacional de derechos, así como los conceptos de autonomía y autodeterminación, junto a una propuesta de estatutos especiales de autonomía, y un lenguaje de sociedad y estado pluricultural. Guillier el 2017 va más lejos con la propuesta de Estado plurinacional y también con las referencias a todo el marco normativo internacional. Llama la atención, no obstante, la ausencia en los programas de una referencia a la causa de los problemas, más allá de las menciones que Bachelet hacía de la “deuda pendiente”.

Tabla III
Candidaturas Presidenciales Centro Izquierda 2017*

	Problema/ Causa	Derecho Internacional	Principio Organización	Propuestas	Propuesta Institucional
M E-O	Discriminación, pobreza, exclusión	C 169	Multicultural	Respeto territorios ancestrales, rec hídricos, derecho consuetudinario; no a ley antiterr; Malla curric flexible	Reconocimiento Const: Ley cuotas
Goic	Violación sistemática de derechos desde inicios República Problema es político	Declaración ONU Obligaciones internacionales	Pluriethnicidad Estado Pluriétnico	Política reconciliación; Pacto Social	Reconocimiento Constitucional; Cuotas en el Parlamento
Sánchez	Usurpación derechos políticos; modelo colonial de interacción asimétrica; desequilibrio medio ambiental	C169, también aplicado a pueblo Afrodescendiente; Declaración ONU	Estado Plurinacional (Pluricultural y plurilingüe)	Derogar ley antiterr, decretos 66 y 40, Códigos de Tierra y Aguas Reemplazo modelo extractivista; restitución territorial; retiro industria forestal de territorios; desmilitarización	Reconocimiento Constitucional también a pueblo Afrodescendiente; nueva organización pol-adm para permitir territorios autónomos y zonas transición pluricultural
Guillier		C169 Declaración ONU Declaración Americana	Estado Plurinac Derechos colectivos Libre determinac Territorios Autónomos en marco estado unitario	Revisión Dec 66 Mejorar proceso EIA; administración áreas silvestres; protección semillas; proteger conoc ancestrales; Programa Estudio Indígena; Medidas especiales para pueblos andinos y Rapa Nui	Reconoc Const Ministerio de PPII Observador y Defensor DDHH Comisión Intercult División Salud y PPII

*Se dejó fuera a candidatos que obtuvieron menos de 1% en elección de primera vuelta

Ahora bien, comparando transversalmente las candidaturas del 2017, comenzando por las del centro izquierda, destacan la referencia generalizada al marco normativo internacional, y una mayor claridad, en Goic y Sánchez, en la referencia al origen de los problemas en la violación sistemática de derechos. También se destaca una mayor aceptación del concepto de autonomía, avanzando en algunos casos a propuestas más concretas de territorios autónomos y una institucionalidad acorde, en el marco de la pluriculturalidad o plurinacionalidad. En términos institucionales está la propuesta recurrente del reconocimiento constitucional, y variando según

candidaturas, la reiteración de la propuesta del ministerio y los consejos de pueblos, más otras como el Defensor y nuevas divisiones en agencias administrativas. Se aprecia también un abanico más amplio de temas, como las referencias a la salud y educación interculturales, y los conocimientos ancestrales y sus modos de transmisión. Claramente, las propuestas de Beatriz Sánchez, del Frente Amplio, ampliaron el campo de temas abordados en esta temática, al introducir la conexión con el modelo extractivista (proponiendo su reemplazo) y con las cuestiones medioambientales y ecosistémicas. Con Guillier, cubren temas de relacionamiento con la naturaleza antes ausentes. Se aprecia, en Sánchez, la ampliación de referencias de población para incluir al pueblo Afrodescendiente, y en Guillier, referencias específicas a los distintos pueblos, en especial, propuestas para los Rapa Nui y pueblos andinos.

Tabla IV
Candidaturas Presidenciales de la Derecha 2017

	Problema/ Causa	Derecho Internacional	Principio Organización	Propuestas	Propuesta Institucional
Piñera	Ocupación Araucanía: injusticia sin reparación; actos violencia y terrorismo			Modificación ley indígena; Administración de Parques Nacionales, Consejo para la Paz	Reconocimiento Constitucional; Consejo Pueblos, ADI, Corporación Territorial
F. Kast*	Delicado problema político; erosión estado de derecho	Declaración ONU	Intercultural	Alianzas productivas, incubadoras de negocios; catastro y Consejo de Tierras; Mapudungún y Rapa Nui lenguas co-oficiales en sus regiones; Sistema Nacional de Inteligencia 2.0; mejorar estándares ANI y de coordinación Fuerzas Armadas con otros organismos: Ley Indígena modelo Nueva Zelanda	Reconocimiento de la Interculturalidad; representación en Congreso, Consejo de Pueblos; Organismo de Alta Jerarquía; Comisión de Tierras; Servicio Nacional Indígena
Ossandón*	Problema político; marginación, vulnerabilidad, abuso, sequía; Forestales tienen responsabilidad; trato preferencial del Estado a			Mesa Política; Nuevo Trato Forestal; Plan apoyo víctimas violencia; violentistas pierden derecho a tierra; modif ley indígena;	Reconocimiento de Pueblos Originarios; Subsecretaría de Asuntos Indígenas

	grandes forestales	propiedad individual familias indígenas; estatuto de autonomía a Isla de Pascua y Robinson Crusoe
J.A. Kast	Pérdida de respeto a Fuerzas Armadas y de Orden; estado de derecho no asegurado	Nuevas atribuciones a Fuerzas Armadas; Declaración de Estado de Emergencia en la Araucanía; envío de fuerzas militares para vigilancia y control; convocatoria semanal a Consejo de Seguridad Nacional

*Participantes sólo en primarias

En los planteamientos de la derecha hay cambios importantes y al mismo tiempo una nueva diversidad. Hay una mayor referencia a los orígenes del problema, injusticias sin reparación, ocupación de la Araucanía y marginación y abuso, como se aprecia en las propuestas de Piñera y Ossandón. Al mismo tiempo hay fuerte énfasis en temas de violencia y terrorismo al referirse a la Araucanía en Piñera, y F. Kast habla de erosión del estado de derecho y J.A. Kast de pérdida del estado de derecho y del respeto a las Fuerzas Armadas y de Orden.

Es notable la ausencia de una referencia al marco normativo internacional, sólo F. Kast menciona brevemente la Declaración ONU (y es también el único que habla de reconocer la interculturalidad, desde la mención anterior de Matthei) pero sólo en relación con temas de “determinación indígena” relacionada con la participación. En verdad, es sintomático que la única mención al C169 en todas las candidaturas de la derecha desde la transición hasta este año 2017 fue la de Evelyn Matthei en 2013. Esta ausencia puede razonablemente verse como expresiva de una resistencia en la derecha a la influencia de normas internacionales de derechos sobre los asuntos internos, especialmente en el campo indígena que acarrea la noción de derechos colectivos territoriales. Es posible discernir aquí una hebra que viene desde la oposición originaria al C169 desde que se introdujo al Congreso en 1990. A lo que puede agregarse una evaluación negativa de la cláusula de Consulta Previa, Libre e Informada en ese convenio, y sus efectos sobre las inversiones.

También es decidor que mientras algunos apoyan la iniciativa de un Consejo de Pueblos, ninguno menciona el Ministerio de Pueblos Indígenas (F. Kast habla de órgano de alta jerarquía, Ossandón sólo de subsecretaría, y Piñera de “ese ministerio”), aun si el proyecto de ministerio se encuentra

en avanzado trámite legislativo. Es posible que se esconda aquí una resistencia a elevar la presencia política de la temática indígena en los asuntos de gobierno.

Finalmente, en ambos Kast hay una referencia marcada a una visión de los problemas de la Araucanía como de violencia y orden público, proponiendo F. Kast un sistema de inteligencia 2.0 y una mejor coordinación de las Fuerzas Armadas con el resto de los organismos de seguridad y civiles del estado. J.A. Kast, como vimos, centra toda su visión sobre el tema en torno a un mayor énfasis de seguridad, como la declaración de estado de emergencia, envío de fuerzas militares, y convocatoria permanente del Consejo de Seguridad Nacional.

Sebastián Piñera, elegido presidente para el período 2018-2022, es, con la excepción de J.A. Kast, el más escueto en sus propuestas de gobierno en lo relativo a pueblos indígenas. Iniciará su mandato con la legitimidad de un triunfo holgado a nivel nacional, pero especialmente mayoritario en la Araucanía, con un 62,4% de los votos. Pero su accionar será influido por las otras propuestas que también vienen con importante apoyo. Felipe Kast que, como vimos, obtuvo la más alta mayoría senatorial en la Araucanía, y J.A. Kast con una votación de 12.6% en la primera vuelta, contribuirán, a veces contradictoriamente, a rellenar la propuesta aun escueta de Sebastián Piñera en estas materias.

Referencias

- Felipe Agüero. 2016. "Chile en Deuda: Reparación o Conflicto". *Barómetro de Política y Equidad*. Octubre.
- José Aylwin et al. 2009. "Las implicancias de la ratificación del Convenio 169 de la OIT en Chile." *Documento de Trabajo*. Observatorio Ciudadano.
- José Bengoa. 2016. *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago. Fondo de Cultura Económica. Tercera edición.
- Manuel Antonio Garretón. 2016. "Crisis de representación, movilizaciones sociales y elecciones presidenciales 2013 en Chile", en: Fernando Mayorga (Editor), *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*. CLACSO, La Paz.
- Norbert Lechner. 1998. "The Transformation of Politics," in Felipe Agüero and Jeffrey Stark, eds. *Faultlines of democracy in post-transition Latin America*. University of Miami. The North-South Center Press.
- Juan Pablo Luna. 2016. "Chile's Crisis of Representation". *Journal of Democracy*, 27(3), 2016.
- José Marimán. 2012. *Autodeterminación: Ideas Políticas Mapuche en los Albores del S XXI*. Santiago. LOM.
- Salvador Millaleo Hernández. 2014. "¿Gobernar consultado?: el Convenio 169 en los reglamentos aprobados en Chile." En Carimán Linares, Braulio et al. *¿Chile indígena? Desafíos y oportunidades para un nuevo trato*. Santiago. Fundación Chile 21.
- Antonia Urrejola. 2016. "Aplicación del Convenio 169 en Chile." En Maite de Cea y Claudio Fuentes, eds. *La Consulta Indígena: Colombia, Perú, Chile*. Santiago. RIL Editores.
- Esteban Valenzuela y Natacha Romero, eds. 2016. *Fuentes para una Constitución con Poder Indígena*. Santiago. Ariadna Ediciones.
- Raquel Z. Yrigoyen. 2011. "El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización", en César Rodríguez Garavito, ed. *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del Siglo XXI*. Buenos Aires. Siglo XXI.