

Reconocimiento Plurinacional en el marco de la Revuelta Social:

**A 30 años del Acuerdo de Nueva Imperial, demandas
pendientes**

Camila Peralta García

**Escuela Sociología
Universidad Diego Portales**

Investigadora del Laboratorio de Transformaciones Sociales

DOCUMENTO DE TRABAJO ICSO – N° 63 / 2020
Serie Labcon

Santiago, Mayo de 2020

Reconocimiento Plurinacional en el marco de la Revuelta Social: A 30 años del Acuerdo de Nueva Imperial, demandas pendientes

Resumen

Hace 30 años, Patricio Aylwin, firmó con los pueblos indígenas presentes en Chile, el denominado Acuerdo de Nueva Imperial. Dicho acuerdo se convirtió en el punto de inicio de la política indígena del Chile democrático, estableciendo 4 compromisos que articulan desde 1990 a la fecha: 1) reconocimiento constitucional; 2) la creación de CONADI; 3) Creación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEIPI) y la Ley indígena; y 4) Ratificación del Convenio 169 de la OIT. De estas promesas, cumplidas solo parcialmente, el reconocimiento constitucional es aún el único compromiso completamente pendiente. El documento de trabajo analiza la gestión en materia indígena de cada uno de los 6 gobiernos de postdictadura, poniendo especial atención en 4 temáticas: las reformas institucionales, la violencia rural, los proyectos de inversión y/o infraestructura en territorio indígena y el reconocimiento constitucional. Se concluye que el escenario actual de revuelta social, pandemia y proceso constituyente, es una ventana de oportunidad inédita que ha demostrado, hasta ahora, esfuerzos relevantes para garantizar los mecanismos de participación de las naciones originarias en la construcción de una Nueva Constitución.

Abstract

Thirty years ago, Patricio Aylwin, signed the New Imperial Agreement with the indigenous peoples present in the country. This was the starting point of the indigenous policy of the democratic Chile. It established four commitments that articulate the debates and public policy guidelines to date: 1) constitutional recognition; 2) National Corporation for Indigenous Development (CONADI) foundation; 3) Special Commission of Indigenous Peoples (CEIPI) foundation and the promulgation of the Indigenous Law; and 4) the ratification of ILO Convention 169.¿[Poner un sujeto]? Of all these commitments, only partially fulfilled the constitutional recognition is the only one totally pending. The present working paper analyzes the management in indigenous matters of the six post-dictatorship governments, focusing on four areas: institutional reforms, rural violence, investment projects and/or infrastructure in indigenous territory and constitutional recognition. We hope to contribute to the current debate on the relationship between State and Chilean Indigenous people framed on the constituent process starting after October 2019's social revolt. The current social revolt, pandemic, and constituent process scenario, is an unprecedented opportunity that has shown, until now, relevant efforts to guarantee participation mechanisms of the first nations in the construction of a New Constitution

Introducción

El 1 de diciembre de 2019 se cumplieron 30 años desde la firma del Acuerdo de Nueva Imperial¹, tratado entre el entonces candidato Patricio Aylwin, representante de la Concertación de Partidos por la Democracia, y las organizaciones indígenas presentes en el Encuentro Nacional de Pueblos Indígenas que, por ese entonces, se celebraba en Temuco.

Este 2019 es el aniversario número 30 y tiene la relevancia de haber pasado casi inadvertido en el marco de un proceso de movilización y descontento social de magnitudes que no se veían desde las manifestaciones asociadas a la campaña y triunfo del NO, que tuvieron como resultado el fin de la dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet entre 1973-1990. El fin de la dictadura, fue la principal motivación que la Concertación de Partidos por la Democracia tenía para firmar el Acuerdo de Nueva Imperial hace 30 años atrás y con eso, convertir a los miembros de pueblos indígenas en sus aliados. En ese sentido, es de suma relevancia realizar la revisión de los compromisos contraídos 30 años atrás justo ahora, que a partir de octubre de 2019, la ciudadanía se moviliza nuevamente para terminar con el legado de la dictadura, un modelo desigual que se nutre de brutales diferencias que son el eje central de la movilización actual: una lucha por la dignidad de las personas.

Las responsabilidades contraídas en el cerro Ñielol 30 años atrás, estaban enfocadas en dos aspectos; primero, dar cuenta del compromiso de los Pueblos con la recuperación de la democracia a través del apoyo, la defensa y participación de los indígenas en un futuro gobierno de la Concertación; en segundo lugar, los compromisos del candidato a presidente para con los Pueblos Indígenas presentes en Chile que, en términos legislativos y por tanto, de derechos, se traducían en 4 grandes promesas:

1. Reconocimiento constitucional de pueblos indígenas y de sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales.
2. La creación de CONADI y los fondos de etno-desarrollo, como las entidades públicas encargadas de coordinar la participación de los indígenas en la política indígena en Chile.
3. Creación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEIPI) y la Ley indígena.
4. Ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Este tratado o acuerdo entre la Concertación y los pueblos indígenas fue entendido como un protocolo político que implicó un nuevo o renovado pacto con el que se estrenaría en Chile la promesa del “nuevo trato” para y con los pueblos indígenas (Boccaro y Seguel-Boccaro, 1999; Aguilera, 2006; Pinto, 2017; Vergara, Gundermann y Foerster, 2006). Dicho tratado se presentó para la Concertación como una oportunidad

¹ Acuerdo de Nueva Imperial. Más información en:

http://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2018/06/2.-Acuerdo-NuevaImperial_1dic1989.pdf

para construir política indígena donde la dictadura había realizado parte de los movimientos más violentos hacia la extinción de lo originario en la segunda mitad del siglo XX en Chile:

“[...] las autoridades de la época dictaron dos decretos leyes (1979) cuyos ejes directores eran: 1) acelerar el proceso de división y liquidar las comunidades, 2) acabar con la existencia legal de los indígenas” (Boccaro, Seguel-Boccaro y Lavoisier, 1999; 767)

Al terminar los 17 años de dictadura, su administración había convertido a los indígenas en pequeños propietarios de la tierra, dividiéndolos y apelando a su pobreza, permitió así la venta de sus tierras. De Arica a Magallanes los recursos naturales de los pueblos fueron repartidos entre los más ricos del país y algunos otros poderosos del extranjero. Articulados como el código de aguas o el “fomento forestal”, comenzaron a definir el futuro del territorio y también, de las demandas y luchas que los pueblos indígenas levantarán hasta hoy, 30 años después.

Esta bandera de inicio de un “nuevo trato”, fue el compromiso sobre una “administración política distinta” respecto de todo aquello relacionado a los miembros de pueblos indígenas, ya sea de manera individual o colectiva. Es por esto que, frente al Acuerdo de Nueva Imperial existen diferentes posiciones, que no son excluyentes entre sí y que incluso son complementarias: el “nuevo trato” y el “pacto de dominación”.

En primer lugar, y en línea con los compromisos establecidos, el Acuerdo se presentó y comprendió, tanto por las autoridades como por la ciudadanía indígena, como una promesa de “nuevo trato”, por lo que, tanto el trabajo realizado de manera previa a su firma, es decir, el establecimiento de los compromisos, así como también el trabajo que se realiza hasta hoy, incluyendo a los diferentes gobiernos que han transitado por el poder ejecutivo entre 1990 y 2020, fueron efectivamente actos que apuntan a cumplir los compromisos que se firmaron en 1989.

“Por eso, cuando se firmó el Acuerdo de Nueva Imperial, esa mañana de diciembre de 1989 existían razonables esperanzas para lo que vendría en el futuro, aunque muy pronto esas esperanzas empezarían a disiparse” (Tricot, 2013 en Pinto, 2017; 69).

El nuevo trato representaba entonces, la posibilidad para los pueblos de determinar sus prioridades en términos políticos, culturales, sociales, económicos, territoriales y ambientales, entre otros, pero además, significaba participar de las decisiones estatales que puedan afectarles, por medio de espacios institucionales que se diseñarían y pensarían de manera conjunta, con foco claro en la implementación de la

política pública a través de la creación de la CEPI² como la primera medida, una vez ganadas las elecciones de 1989.

La diferencia estuvo, y está, 30 años después, en cómo las propuestas, respuestas y soluciones de los diferentes gobiernos, se relacionan o no con las demandas, propuestas y necesidades de los pueblos indígenas para los diferentes territorios del país. Es ahí donde nace la otra apreciación sobre el tratado del 89: el acuerdo como un pacto de dominación.

Para algunos autores, desde el inicio la transición convirtió el documento en un nuevo pacto de dominación que, bajo la promesa del nuevo trato, transformó las demandas históricas en compromisos institucionales que no fueron cumplidos a cabalidad, implementando políticas con poca pertinencia cultural y territorial, y también, apropiándose y transformando las demandas de los pueblos indígenas según cada programa presidencial desde 1990 a la fecha. En el acuerdo, también se estableció que los reclamos de las personas y organizaciones indígenas debían ser resueltas por vías institucionales, lo que significó reconvertir a los miembros de pueblos indígenas en sujetos inmersos en las cadenas burocráticas del aparato estatal. En este acuerdo, los pueblos indígenas, conscientes o no, establecieron una dependencia -casi unilateral- respecto de los partidos políticos, alianza que ha significado para los dirigentes indígenas la posibilidad de participar de los debates de política pública, pero que a la vez los ha deslegitimado en sus territorios, haciendo evidente la dualidad de la política indígena de la “nueva democracia”, que al parecer no eran tan “nueva” (Gunderman et al., 2006)

Desde la perspectiva aquí propuesta, el problema de la dualidad del Acuerdo de Nueva Imperial es de origen y residió en que no solo los indígenas se sorprendieron de ser invitados a este compromiso, sino que parte importante de los políticos de la Concertación, jamás consideraron como prioritaria la política indígena, pero en ese contexto de elecciones plebiscitarias, su población y por tanto sus votos se convirtieron en cruciales, estableciendo así pactos con poco sustento en las bases ciudadanas y militantes que les permitiera sostenerse en este duro proceso de instalación democrática (Aguilera, 2006; Vergara, Gundermann y Foerster 2006).

De acuerdo a lo anterior, es posible plantear que el Acuerdo de Nueva Imperial representa un proceso de consolidación discursiva en Chile, donde los dirigentes indígenas adaptan y trabajan una versión pertinente cultural, social y política de una demanda internacional sobre los derechos colectivos de los pueblos. Esto, con la finalidad de establecer argumentos hacia el Estado claramente delimitados, poniendo en jaque la capacidad del Estado y el proceso de “transición a la democracia” para cumplir con sus expectativas. La imposibilidad de los diferentes gobiernos para cumplir los compromisos contraídos ha dejado a Chile, hasta el día de hoy, como uno de los países más atrasados en materia indígena en América Latina, siendo de los

² CEPI

pocos que en el año 2020 aún no cuenta con el reconocimiento las naciones originarias en su Constitución.

Respecto de la importancia de los contextos para posibilitar los cambios políticos que han sido reclamados por años, con la revuelta social iniciada el 18 de octubre de 2019 pareciera abrirse nuevamente una ventana de oportunidad para reiniciar el diálogo sobre un nuevo trato, usando esta vez conceptos más transparentes y pertinentes, revisando cuáles de las promesas del Acuerdo de Nueva Imperial fueron cumplidas, cómo se han implementado y qué es lo que queda pendiente, poniendo foco de manera espacial en la deuda principal de la democracia de transición: una Nueva Constitución para Chile, que hoy en día es demandada en las calles a través de todo el territorio estatal y levantando la demanda por el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como un interés de todas las naciones presentes en el territorio.

La idea de un nuevo inicio implica entonces, hacer práctica los valores ejercidos y ejercitados históricamente por los pueblos indígenas a nivel internacional y nacional: la interculturalidad como un espacio de reciprocidad y colaboración entre naciones, bajo el marco de un estado mayor que permita el ejercicio de la democracia y la ciudadanía en igualdad de condiciones, sosteniendo como base de la dignidad de las personas, el reconocimiento mutuo de las diferencias y estableciendo mecanismos pertinentes política y culturalmente, para equiparar estas desigualdades (Walsh, 2005 y 2009). En este nuevo escenario, similar al de la recuperación de la democracia en 1989, se reclama nuevamente la promesa de otro Chile, uno más justo, democrático, igualitario y sobre todo solidario y empático, es decir, digno para todos. Quizás esto es uno de los motivos que han vestido a la revolución social de 2019 con la Wiphala³ y la Wenüfoye⁴ como símbolos de lucha de una sociedad que quiere cambiar.

Constitución Multicultural o Plurinacional: las formas de la Interculturalidad

El presente documento revisará rápidamente la trayectoria de cumplimiento de los compromisos contraídos en el Acuerdo de Nueva Imperial, dividiendo el texto en los diferentes gobiernos desde 1990 hasta el 2020, pero se enfocará, como dijimos, en el seguimiento de la promesa del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas realizado por el candidato Patricio Aylwin, a nombre de la Concertación de Partidos por la Democracia en 1989. Por lo tanto, para iniciar este debate es importante comprender ¿de qué se trata el reconocimiento constitucional?

Cuando hablamos de reconocimiento, no solo hablamos de reconocer en la Constitución la pre-existencia de pueblos indígenas al interior del territorio que hoy conforma el Estado que conocemos como Chile. Así como tampoco nos referimos exclusivamente al reconocimiento de la diversidad cultural que hoy en día pobla esta zona geográfica. Cuando hablamos de reconocimiento constitucional, debemos agregar a la pre-existencia de las naciones indígenas y a la diversidad cultural

³ Wiphala: bandera de los pueblos originarios

⁴ Wenüfoye: Bandera política representativa del pueblo Mapuche en Chile

presente en el territorio, las demandas que los pueblos han levantado desde 1990 a la fecha: el reconocimiento de derechos culturales, territoriales, económicos y de participación y representación política para los pueblos indígenas, es decir, autonomía efectiva, práctica y simbólica, en espacio territoriales y no territoriales.

La forma en que estos derechos sean reconocidos en la Constitución significará el nivel de reconocimiento y, por tanto, la profundidad de los derechos y deberes reconocidos por el Estado a los Pueblos indígenas, teniendo como principales factores las ideas de “igualdad” y “diferencia”, así como también la de interculturalidad, como la forma en que estas disputas de poder toman una conceptualización política.

En primer lugar, es necesario aclarar que el “rechazo a la diferencia” puede traducirse en la negación de la existencia de diferentes identidades culturales que históricamente habitan el territorio, reconociendo en él solo un tipo de sujeto nacional, en este caso: El/la chilena/o. Estas ideas de unidad y homogeneidad nacional, son parte del aporte conservador al debate constituyente, donde se plantea un reconocimiento de la diversidad cultural, pero no el reconocimiento de los pueblos indígenas como naciones originarias presentes en el Estado. Es decir, en esa diversidad, solo es posible reconociendo a los pueblos indígenas a través de leyes de rango no constitucional, como es en caso de Chile y la Ley indígena 19.253.

En un lugar intermedio, aparecen en el debate quienes proponen el reconocimiento en la Constitución respecto de la diversidad de culturas -no naciones originarias-, al interior del Estado mayor. Este tipo de reconocimiento, debatido originalmente en países de herencia colonial inglesa, conocido como Multicultural, tiene raíces en el aporte liberal-nacional que defiende la unidad del Estado y por tanto una única nación en su interior, por lo que su propuesta está más vinculada al reconocimiento étnico de la diversidad, que al reconocimiento histórico-político de estas minorías nacionales, incluyendo en esta propuesta no solo a las naciones originarias y tribales, sino que también a la diáspora migrante. Es decir, la propuesta multicultural se sostiene en las ideas de reconocimiento, tolerancia y respeto de la diferencia. (Wlash, 2008; Aninat et al., 2017).

En cambio, cuando las propuestas de políticas públicas nacen desde el reconocimiento de las diferencias al interior del territorio, es decir, de la heterogeneidad de naciones presentes, el debate da un salto sumamente interesante hacia el reconocimiento Plurinacional, es decir, la existencia de más de una Nación al interior del Estado, que, teóricamente, trae asociado aquellos espacios de autonomía por la que los pueblos indígenas han peleado durante años.

¿Qué significa que exista más de una Nación al interior de un mismo Estado? Esta propuesta de reconocimiento surgida a partir de los debates latinoamericanos sobre reconocimiento constitucional, tiene sus primeras experiencias en Ecuador y Bolivia, con la intención de descolonizar y refundar los Estados-Nación. La plurinacionalidad identifica a las minorías nacionales pre-estatales como Naciones originarias con la intención de delimitar claramente entre sus culturas y a partir de este reconocimiento

de la diferencia, reconstruir de forma pertinente cultural, social, territorial política y económicamente la administración del Estado y las relaciones que se dan en su interior.

Pese a esto, tanto la promesa como las aprensiones respecto del reconocimiento plurinacional como de la política multicultural, han mostrado a través de la experiencia que no necesariamente logran ser coherentes con sus preceptos teórico-conceptuales ni tampoco con sus ideales políticos. Tal como demuestra el estudio de Juan Fernández y Claudio Fuentes, 2018, la implementación de los distintos niveles de reconocimiento a lo largo del mundo, han significado procesos de implementación de políticas públicas asociadas a los diferentes espacios de autonomía muy diferentes entre sí, por lo que el tipo de reconocimiento: multicultural o plurinacional, y nivel de profundidad del reconocimiento, no necesariamente predice el comportamiento del Estado en su relación con las naciones originarias. Por lo tanto, es posible aseverar que un cambio constitucional que no va acompañado de medidas que transformen las relaciones entre el Estado y las naciones originarias hacia la reciprocidad y, por tanto, hacia la interculturalidad, no podrán garantizar la libre determinación de los pueblos, que es la demanda más sentida a lo largo del continente.

“Sin duda y como suele ser el caso en ambas constituciones, hay avances anteriormente inconcebibles, que abren camino hacia la transformación profunda tanto del Estado como de la sociedad, transformaciones que no pretenden sobreponer una lógica distinta –aunque con el afán de plurinacionalizar la boliviana podría ser interpretada como más fuerte en este sentido–, sino hacer que las lógicas, prácticas y modos de vivir se interrelacionan y se inter-piensen” (Walsh, 148; 2008)

Es en este marco, la interculturalidad cumple un rol trascendental. Esta es entendida como “[...] *La presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo*”. (UNESCO, 2005) puede ser ejercida por los Estados de manera funcional o desde una posición crítica a la reproducción de la herencia colonial ejercida por el Estado hacia los pueblos indígenas.

En primer lugar, es central entender la interculturalidad como un ejercicio que busca poner en diálogo a todas las naciones presentes al interior de un Estado, construyendo y posibilitando espacios de diálogo que permitan negociar de manera equitativa y transparente las diversas posiciones e intereses de las naciones originarias y del resto de los ciudadanos representados por el Estado. Al comprender la interculturalidad como un ejercicio, es posible comprender que esta puede ser ejercida, por tanto, de diversas maneras, entre las cuales identificaremos dos: interculturalidad funcional o multiculturalismo neoliberal y, por otro lado, interculturalidad crítica o epistémica.

Entonces, por interculturalidad funcional o multiculturalismo neoliberal comprenderemos a aquellos Estados que buscan, por medio del reconocimiento de la diferencia, la mejor integración de la sociedad, manteniendo las estructuras que

permiten la desigualdad casi intacta frente a las necesidades particulares de la diversidad étnica que atraviesan los territorios. En este sentido, la institucionalidad incluye en el debate a los miembros de pueblos indígenas, pero define a través de sus instituciones los contenidos y las formas de esta participación.

“Desde esta perspectiva -que busca promover el diálogo, la convivencia y la tolerancia-, la interculturalidad es “funcional” al sistema existente, no toca las causas de la asimetría y desigualdad sociales y culturales, tampoco “cuestiona las reglas del juego”, por eso “es perfectamente compatible con la lógica del modelo neo-liberal existente” (Tubino, 2005, en Walsh, 2009).

Por interculturalidad crítica o epistémica entendemos un proyecto político y epistémico que nace desde Latinoamérica y que busca reconocer la diferencia como eje de refundación de las estructuras que rigen las relaciones sociales imperantes en el Estado. (Walsh, 2005, 2008 y 2009; Alvarado et al., 2017) En este sentido, la negociación y las condiciones de esta, son elemento central de la legitimidad del proyecto, es decir, de su posibilidad de otorgar simetría a las partes al momento de construir una nueva sociedad, incluyendo elementos políticos, sociales, epistémicos y de saberes que confirmen las nuevas condiciones que posibiliten un nuevo reconocimiento entre ciudadanos.

“La interculturalidad, en cambio, aún no existe. Es algo por construir. Va mucho más allá del respeto, la tolerancia y el reconocimiento de la diversidad; señala y alienta, más bien, un proceso, un proyecto social, político dirigido a la construcción de sociedades, relaciones, condiciones de vida nueva y distintas.” (Catherine Walsh, 140, 2008)

La interculturalidad crítica ha sido entendida como el camino y ejercicio de la plurinacionalidad y la decolonialidad como actos de refundación de los Estados. En este sentido y tal como lo define Walsh

“La plurinacionalidad y la interculturalidad son complementarias. Como hemos mencionado, la interculturalidad apunta las relaciones y articulaciones por construir y por ende es una herramienta y un proyecto necesario en la transformación del Estado y de la sociedad. Pero para que esta transformación sea realmente trascendental necesita romper con el marco uninacional, recalcando lo plural-nacional no como división, sino como estructura más adecuada para unificar e integrar” (Walsh, 12; 2008)

Como vimos, la demanda por el reconocimiento ha sido defendida en los territorios y por los dirigentes de pueblos originarios que han participado del “nuevo trato” en las diferentes comisiones, consejos asesores, mesas de diálogo y procesos de consulta indígena que ha emprendido el Estado desde el Acuerdo de Nueva Imperial hasta hoy, 30 años después.

En esta trayectoria de la política indígena y el reconocimiento, destacaremos el proceso desarrollado por el gobierno de Bachelet II entre 2016 y 2017, donde, pese a los años de espera, los dirigentes nuevamente levantaron sus demandas por medio de la presencia activa en los mecanismos de Participación y Consulta Nacional “Constituyente Indígena”, que resultó en la construcción y presentación ante el Congreso Nacional de un proyecto de Ley de Reforma Constitucional⁵ que fue entregado por la mandataria en marzo de 2018, 5 días antes de dejar el poder.

Como sabemos, el fin de la dictadura, como un sueño que movilizó a parte importante de la sociedad chilena a fines de los 80, se convirtió en el primero de los innumerables compromisos que el Estado contrae con los Pueblos Indígenas presentes en el territorio, con la finalidad de construir una alianza que permitiera reconstruir la democracia en Chile. Es esa misma alianza la que hoy está puesta en jaque, haciendo resurgir la importancia del reconocimiento constitucional como una demanda transversal. Bajo la premisa de que estos compromisos se convierten en el inicio de lo que los diferentes gobiernos, desde 1990 hasta hoy, han denominado: “Nuevo Trato”.

II. A 30 años del tratado de nueva imperial

El pasado 1 de diciembre de 2019 se cumplieron 30 años de la firma del Acuerdo de Nueva Imperial. De acuerdo a lo anterior, en este capítulo revisaremos las condiciones de implementación de estos compromisos y realizaremos el seguimiento de sus trayectorias en la política indígena del Chile democrático -desde Patricio Aylwin hasta el gobierno actual de Sebastián Piñera- identificando 4 ejes principales: Reforma Constitucional, Reforma Institucional, Violencia y Propuestas de Inversión, destacando entonces, las diferentes instancias de diálogo, así como también, momentos políticos que intensificaron el conflicto entre el Estado y los Pueblos Indígenas, representando cómo -en algunas ocasiones- los hechos de violencia logran posicionar no solo la agenda, sino que a partir del debate, jerarquizar las demandas indígenas más perseguidas por las organizaciones y sus dirigentes al interior de los espacios, que muchas veces, fueron impuestos por los gobiernos.

De acuerdo a lo anterior es necesario destacar que este capítulo dividirá en periodos la transición a la democracia. La primera sección de capítulo revisará los gobiernos de Aylwin, Frei y Lagos, y por lo tanto el primer momento de instalación de la política indígena de la Transición y su promesa del Nuevo Trato; y el Segundo momento, está definido por el inicio del primer gobierno de Michelle Bachelet (2006 -2010), lo que está asociado a que es en este periodo que la mandataria retoma parte de los compromisos pendientes del tratado firmado en el '89 y reinicia el debate sobre una nueva Constitución desde el Estado, pero esta vez decide incluir a los pueblos indígenas en el debate constituyente. Esto, en el marco de los lineamientos de la legislación internacional sobre derechos colectivos de pueblos indígenas, que es reconocida por Chile a partir de la firma de la Declaración ONU de 2007, la ratificación

⁵ Boletín N° 11.617-07

del Convenio 169 de la OIT en el año 2008 y de la Declaración OEA de 2017, compromisos todos de la misma mandataria.

i. Patricio Aylwin 1990: La promesa de la democracia y el Acuerdo de Nueva Imperial

El 1 de diciembre del año 1989, el candidato de la Concertación Patricio Aylwin y los representantes de los pueblos originarios, forman parte del debate desarrollado en el Encuentro Nacional de Pueblos Indígenas, firmando una serie de compromisos mutuos que plasmarían los principales lineamientos de la política indígena en el Chile democrático. En este sentido, el Acuerdo de Nueva Imperial⁶ forma parte de los diversos diagnósticos⁷ y propuestas para áreas específicas, que la Concertación realizó a partir de los debates con la ciudadanía durante la campaña del candidato presidencial Patricio Aylwin, respecto de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Chile dictatorial.

Luego de una serie de reuniones y de la convocatoria al Encuentro Nacional, el Acuerdo de Nueva Imperial consagró para los pueblos indígenas y la Concertación ciertos lineamientos de política pública que estaban vinculados a informes, propuestas y demandas de los pueblos indígenas⁸, que fueron levantadas por el comando de los partidos de la Concertación entre diciembre de 1988 y noviembre de 1989. Es por esto, que con fecha 6 de septiembre de 1989, la Comisión Técnica de los Pueblos Indígenas de la Concertación presenta un informe relativo a las propuestas y demandas de las comunidades indígenas, para el período 1990 a 1994, donde se explicita lo siguiente:

“Conscientes de la participación y responsabilidad que nos cabe a los pueblos indígenas de Chile en la reconstrucción democrática del país [...] estimamos imprescindible que para que esta sea sólida, debe entre otras tareas asegurar la participación, reconocer el legítimo derecho que nos cabe a ser reconocidos en nuestra existencia, cultura e identidad propia como asimismo que el Estado asuma la deuda histórica que tiene desde la época de la conquista por el despojo de nuestras riquezas, , por las limitaciones cada día mayores a nuestro desarrollo económico, social y cultural; provenientes de una discriminación que se manifiesta en políticas que han tenido por finalidad la asimilación y subsecuente desaparecimiento de nuestros pueblos” (Comisión Técnica de los Pueblos Indígenas de la Concertación, 1989, 1)

⁶ Acta de compromiso Acuerdo de Nueva Imperial (1989): http://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2018/06/2.-Acuerdo-NuevaImperial_1dic1989.pdf

⁷ Informe de la Comisión Chilena de Derechos Humanos, relativo a la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas de Chile http://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2018/06/3.-Informe-CCHDH_dic1988.pdf

⁸ Informe de la Comisión Técnica de los Pueblos Indígenas, relativo a las propuestas y demandas de las comunidades indígenas (1989) http://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2018/06/4.-Informe-Comision-Tecnica_sep1989.pdf

Declaraciones y mesas de trabajo conjuntas como las que antecedieron a la firma del Acuerdo, tuvieron la finalidad de construir aquellos compromisos que serían parte del programa de gobierno del candidato Aylwin y que -suponemos- sin pensarlo, se convirtieron en la principal hoja de ruta de la política indígena en Chile.

El 12 octubre de 1989, la Concertación propone a los pueblos, por medio del documento: "La Concertación de los Partidos por la Democracia a los Pueblos Indígenas" las siguientes medidas a debatir:

- Reconocimiento Constitucional
- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)
- Comisión revisora de causas indígenas⁹
- Fondo de Etnodesarrollo (fondo por pueblo)
- Comisión de Fomento a la Educación y Cultura Indígena
- Medidas de corto plazo (restitución y saneamiento de tierras indígenas, devolución de caudales de uso ancestral, exención de contribuciones por la tierra, suspensión de los remates de tierra, reestudio de la hidroeléctrica Ralco, ratificación del Convenio 169 de la OIT)

Es interesante destacar como es abordado el reconocimiento constitucional en este documento, dando las primeras señales respecto de la comprensión de lo que significa el reconocimiento en Chile y también, de lo que serán los lineamientos y "formas" de hacer la política indígena en esta nueva democracia que emergía:

"La existencia de pueblos indígenas en Chile, por lo tanto de una sociedad pluricultural y pluriétnica no atenta contra la, unidad? nacional, ni en sus aspectos políticos, ni sociales. La idea de una supuesta "unidad racial" está sobrepasada por la historia [...] La política de la Concertación tiene por objeto apoyar tanto la modernización y la identidad de los pueblos indígenas. Para que esto ocurra la sociedad global debe posibilitar y abrir espacios a la participación organizada de esos pueblos. Esto implica reconocer sus estructuras de poder y gestión, valorar sus asociaciones de representación y fomentar los mecanismos - democráticos de decisión. [...] El Estado democrático debería cambiar radicalmente su posición en este aspecto. Valorar una verdadera integración a partir del reconocimiento de la diversidad cultural que existe en el país. Esta ha sido la Demanda por "el Reconocimiento Constitucional de los Pueblos Indígenas de Chile", que ha sido elaborada por la Comisión Técnica de los Pueblos Indígenas de Chile, discutida y aprobada por parte importante de las Organizaciones

⁹ Esta sería una Comisión que tendría como objetivos:

a) Revisar las situaciones de injusticia, atropello e ilegalidades existentes

b) La Comisión tiene por objeto concurrir en la defensa de las causas legales que se llevan por o contra indígenas.

c) A la Comisión podrán recurrir los indígenas en particular, organizados, o en grupo sólo para causas de carácter civil, tales como litigios por tierras, aguas, derechos consuetudinarios, y otros. Las causas penales deberían ser calificadas cuando impliquen atropello a derechos etnoculturales. No se aceptarán causas penales ordinadas sometidas a la justicia ordinaria.

(La Concertación de los Partidos por la Democracia a los Pueblos Indígenas, 1898, 10)

Indígenas y apoyada por la Comisión Chilena de Derechos Humanos. La Concertación llevará al Parlamento una propuesta de reconocimiento, discutida participativamente con los pueblos y comunidades indígenas.” (La Concertación de los Partidos por la Democracia a los Pueblos Indígenas, 1898, 6-8)

Tal como lo expresa el informe de la Comisión Chilena de DDHH en el año 1988, específicamente en el capítulo de Pueblos Indígenas, la demanda de los Pueblos era -y es- el reconocimiento de sus derechos:

“El desconocimiento absoluto por parte del régimen militar de los pueblos indígenas existentes en el país y la política etnocida aplicada a través de la legislación [...] ha llevado a estos a organizarse para la defensa de sus derechos vulnerados y para trabajar por el reconocimiento en un futuro ordenamiento constitucional de los derechos que como tales les corresponden” (Comisión Chilena de DD.HH., 1988, 5)

La última parte de la campaña presidencial de Alwyn tuvo también un foco especial en los pueblos indígenas. A medida que se acercaba el 14 de diciembre de 1989, día de la elección presidencial -y parlamentaria-, se hacía más urgente establecer los compromisos que pretendían garantizar el respaldo de los pueblos indígenas a la Concertación en las primeras elecciones presidenciales. En ese escenario político, el discurso del candidato y las minutas de la colectividad para el 12 de octubre¹⁰, daban fuerte énfasis en los tópicos definidos con anterioridad, es decir: CONADI, Ley Indígena, defensa jurídica, programas de desarrollo, planes de educación y cultura, fondo de tierras y agua y solución de demandas urgentes. Pero dentro de estos temas, un elemento importante es la forma en que el documento *“Memorándum relativo al Programa de la Concertación dirigido a los pueblos originarios”*¹¹ plantea lo referente al reconocimiento, particularmente en el apartado de políticas propuestas: *“Elaborar una Nueva ley indígena y asegurar el Reconocimiento Constitucional de los Pueblos Indígenas, cuestión en que ha trabajado durante años una Comisión de dirigentes indígenas y la Comisión Chilena de los Derechos Humanos”*.

La invitación¹² del candidato, ese 12 de octubre de 1989, fue a conversar, convocando a las organizaciones a un encuentro donde se someterían *“[...] a su estudio y opinión las ideas contenidas en la Propuesta de Gobierno para los Pueblos Indígenas de Chile”*.

¹⁰ 1) Convocatoria de Patricio Aylwin, a los pueblos indígenas de Chile, relativa a las propuestas que su Gobierno piensa desarrollar hacia ellos, con la participación activa y organizada de las comunidades. http://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2018/06/7.-Convocatoria_oct1989.pdf

2) Cronología del Área de Pueblos Indígenas de la Concertación (1989): http://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2018/06/8.-Cronologia_oct1989.pdf

¹¹ Memorándum de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, relativo al Programa de la Concertación de Partidos por la Democracia dirigido a los pueblos originarios (1989): http://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2018/06/9.-Memorandum_oct1989.pdf

¹² 3) Invitación y convocatoria del Candidato Presidencial, Patricio Aylwin, relativos al acto a realizarse el 12 de Octubre de 1989, en que se dará a conocer la propuesta de la Concertación de Partidos por la Democracia, dirigida a los pueblos indígenas (1989): http://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2018/06/6.-Invitacion_oct1989.pdf

Dicho debate dio como resultado diferentes informes¹³ y reflexiones tanto a nivel político como cultural en los territorios, destacando dentro de sus conclusiones lo siguiente:

“La sociedad chilena no ha reconocido el derecho a la autodeterminación de la sociedad mapuche. Todas las políticas aplicadas se han orientado por el criterio de asimilar al mapuche a la vida nacional; asimilación subordinada parcial, que implica el abandono de sus derechos como pueblo. La historia de las relaciones de la sociedad chilena y la mapuche se pueden resumir en el intento permanente del Estado y la sociedad dominante por impedir la existencia real de una sociedad culturalmente diferente al interior del país por otra parte por la resistencia de nuestro pueblo a desaparecer.” (Propuesta de la asociación nacional mapuche “Nehuen Mapu”, 1989, 3)

Este proceso de establecimiento de compromisos, trabajo en terreno y debate propio de las organizaciones indígenas, llevó las decisiones desde los territorios al gran Encuentro Nacional de Pueblos Indígenas, que constituyó el principal insumo de los compromisos contenidos en el Acuerdo de Nueva Imperial, día en que el entonces candidato inicia su discurso con las siguientes palabras:

*“Hoy asistimos a un momento histórico para la sociedad nacional en general y para los pueblos indígenas del país en particular. Este encuentro, [...] en el que se han expresado libremente y en un espíritu constructivo las opiniones de los distintos representantes indígenas aquí presentes, constituye un hito que marca el inicio de una **nueva relación** entre la sociedad chilena y los pueblos indígenas del país”*

Anunciando los siguientes compromisos generales:

Acuerdo	Tema
I	Reconocimiento Constitucional: derechos económicos, sociales y culturales
II	Creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y Fondo Nacional de Etnodesarrollo
III	Comisión Especial para Pueblos Indígenas (CEPI)
IV	Impulsar las iniciativas legislativas, administrativas y económicas para concretar las medidas contempladas

Tabla I: “El acuerdo de nueva imperial: compromisos”. Elaboración propia.

Y presentando el reconocimiento constitucional de la siguiente manera:

“En forma coincidente con el concepto moderno del Estado y con las demandas formuladas por las organizaciones indígenas del país, la Concertación plantea en su Programa de gobierno como elemento central el reconocimiento

¹³Patricio Aylwin y los pueblos indígenas: <http://fundacionaylwin.cl/pueblos-originarios/>

constitucional de los pueblos indígenas de Chile, estableciendo así en el nivel superior del ordenamiento jurídico nacional el carácter pluriétnico de la sociedad chilena.” (Discurso Patricio Aylwin Concentración Nueva Imperial, 1989, 5)

Inicio de la nueva democracia “en la medida de lo posible” (1990-1993)

“Hemos procurado que los planes y medidas que se han propuesto como parte del programa del gobierno que encabezaré, sean realistas y posibles de realizar. Nada sacaríamos con hacer falsas promesas de solución definitiva de los múltiples problemas que a Uds. aquejan.

Uds. más que nadie saben que en cuatro años no se puede dar solución a problemas que se arrastran ya desde hace varios siglos. Las falsas promesas no constituyen sino un engaño, una falta de respeto y quienes las hacen, quieren mantener con Uds. una relación que nosotros queremos superar.”

(Discurso Patricio Aylwin Concentración Nueva Imperial, 1989, 5)

Una vez que el “NO” triunfa en el plebiscito de 1988 y que Patricio Aylwin gana las elecciones de diciembre de 1989, asume como presidente de Chile en marzo de 1990, y con esto, da inicio no sólo al proceso de reconstrucción de la democracia, sino que, al cumplimiento de los compromisos contenidos en su programa de gobierno, que tenían por finalidad compensar -en la medida de lo posible- la ausencia democrática de 17 años. Dentro de estos compromisos, el Acuerdo de Nueva Imperial es el lineamiento que tomará el tratamiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas luego de una oscuridad institucional de varios años de dictadura.

En primer lugar, el presidente envió al Parlamento, con fecha 27 de diciembre de 1990, el Boletín N° 233-10¹⁴ que tenía por finalidad la ratificación del Convenio 169 de la OIT por parte del Estado de Chile. La historia de dicha ley, que finalmente es ratificada en 2008, será uno de los hilos que guiará, al igual que el Acuerdo de Nueva Imperial, la política indígena en el Chile de la democracia de transición. ¿Cuál es el motivo? El Convenio 169 de OIT es considerado, desde 1989 a la fecha, como el tratado de DD.HH. colectivos más importante a nivel mundial, estableciendo los estándares mínimos -sí, mínimos- de relacionamiento entre el Estado y los Pueblos Indígenas y Tribales que habiten dentro de las fronteras estatales. Es importante destacar que la demanda de los Pueblos Indígenas por la ratificación de este y otros convenios y declaraciones internacionales relativas a DD.HH. individuales y colectivos para los indígenas, está presente en el territorio incluso antes de la existencia de este convenio en específico (Peralta, 2019).

¹⁴ Proyecto de acuerdo relativo al Convenio n° 169 sobre Pueblos Indígenas, adoptado por la organización internacional del trabajo, el 27 de junio de 1989. Revisar en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5119/>

En segundo lugar, el ejecutivo puso en marcha la creación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI)¹⁵, la que fue inaugurada el 17 de mayo de 1990¹⁶, espacio compuesto por 10 dirigentes indígenas electos por sus comunidades y 10 representantes chilenos seleccionados por el gobierno.

“Quizá por primera vez son las propias organizaciones indígenas las llamadas por el Gobierno a elegir sus representantes en un organismo gubernamental. [...] El Gobierno, al crear esta Comisión, abre un espacio para hacer posible la participación de los pueblos indígenas en el estudio de las políticas que les afectan o interesan [...] La autonomía de los movimientos indígenas es muy importante que se salvaguarde. Pero tampoco quisiéramos que se formara una élite de dirigentes indígenas que estuviera alejada de sus bases. Queremos que los dirigentes que participan en esta Comisión sean portavoces del sentir de sus pueblos”. (Aylwin Discurso Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), 1990, 2)

Es en esta instancia donde se construye y propone al debate el anteproyecto de la que será la Ley Indígena 19.253. El texto, que fue complementado por organizaciones urbanas y rurales a lo largo de Chile, fue entregado al presidente, quien redactó la propuesta de Ley que llegó al Parlamento en 1991¹⁷. Esto, para cumplir una de las principales promesas para con los pueblos indígenas presentes en el territorio: el impulso de iniciativas legislativas, administrativas y económicas para concretar las medidas propuestas en el programa de gobierno, contemplando en dicha propuesta de ley la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

“En Nueva Imperial firmamos un compromiso. Se comprometieron ustedes y nos comprometimos nosotros. A un año de esa fecha podemos afirmar que hemos venido cumpliendo ese compromiso, ustedes y nosotros, por lo que debemos tener motivos de satisfacción. No sólo hemos inaugurado una relación de respeto, sino también una relación responsable.” (Aylwin Discurso de Clausura Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), 1990, 2)

Como era de esperar, el Parlamento de ese entonces realiza serias modificaciones a la propuesta construida por la CEPI, por lo que luego de años de debates, la publicación de la Ley Indígena 19.253 significará un importante avance, pero no la concreción de los compromisos establecidos por el gobierno y los pueblos indígenas en el Acuerdo de Nueva Imperial.

¹⁵ Decreto Supremo 30: “Encomienda función de coordinación al ministro que indica y modifica decreto no. 30, de 1990, que creo la “comisión especial de pueblos indígenas” Revisar en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=85103&idParte=7220164&idVersion=1992-10-24>

¹⁶ Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) 1990, revisar en: http://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2018/06/15.-Discurso-PAA-acto-CEPI_may1990.pdf

¹⁷ Discurso de Clausura Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), 1990. Revisar en: http://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2018/06/16.-Discurso-PAA-clausura-congreso_ene1991.pdf

“Debido a la tradición centralizadora y hegemónica de Chile, sumado a los intereses económicos en juego, no era extraño que este proyecto de ley sufriera considerables modificaciones antes de ser aprobada por el congreso, tendiendo como principal reparo que los partidos de oposición ligados a la derecha conservadora cuestionaran la utilización del término “pueblos indígenas” en dicha ley, debido a que esto representaba una amenaza latente contra el carácter unitario del Estado y la Nación Chilena. En este sentido, la ley 19.253 sólo reconoció, por medio de su artículo 1º, a las principales etnias presentes en el territorio nacional, hecho que negaba el reconocimiento de sus identidades como pueblo” (Luna, 2015; 71)

Esto es denunciado por el mismo presidente, quien, en su discurso para la firma de la Ley Indígena, afirma lo siguiente¹⁸:

“Sin duda que esta ley no es una panacea, no soluciona por sí sola todos los problemas; pero esta ley es un paso trascendental. Importa, desde luego, como aquí se ha destacado -aunque todavía esté pendiente la reforma constitucional de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como parte de la Nación chilena- un reconocimiento legislativo a la realidad de estos pueblos que forman parte de la Nación chilena, y la decisión de políticas especiales para afrontar y solucionar sus problemas especiales. (Aylwin Discurso de firma de Ley de protección, fomento y desarrollo de los Pueblos Indígenas, 1993, 2)”

Al respecto, es importante destacar que la Ley Indígena significará hasta hoy, la única forma de reconocimiento político y legal de los Pueblos Indígenas Chile y es por medio de un articulado interno de rango no constitucional. Al respecto, Aylwin presentó un proyecto de reconocimiento constitucional en enero de 1991, el que fue debatido en ambas cámaras hasta octubre del año 2000, donde finalmente es rechazado. El mensaje entregado por el presidente al Parlamento proponía lo siguiente: *“El Estado velará por la adecuada protección jurídica y el desarrollo de los pueblos indígenas que integran la Nación chilena”* (Millaleo, 2017, 10)

Durante su gobierno, el presidente Aylwin envió al Parlamento un total de 7 proyectos de Leyⁱ relacionados a pueblos originarios, de los cuales 5 fueron publicados y 2 los dos restantes: Reconocimiento Constitucional y Ratificación del Convenio 169 de la OIT, se convirtieron en la bandera de lucha y luego en la garantía mínima de Derechos Colectivos que hoy los pueblos siguen reclamando al Estado de Chile.

Al finalizar el gobierno, los compromisos del Acuerdo de Nueva Imperial comenzaron a implementarse, poniendo en marcha distintos procesos institucionales y territoriales vinculados a las leyes aprobadas, pero además, dejando en manos de los siguientes gobiernos, una tarea maratónica y que, hasta el día de hoy, sigue incompleta: cumplir con la promesa del nuevo trato.

¹⁸ Aylwin Discurso de firma de Ley de protección, fomento y desarrollo de los Pueblos Indígenas, 1993. Revisar en: http://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2018/06/19.-Discurso-PAA_firma-ley-indigena_sep1993.pdf

Acuerdo	Tema	Estado
I	Reconocimiento Constitucional	Archivado/ Pendiente
	Reconocimiento Constitucional derechos económicos	
	Reconocimiento Constitucional de derechos culturales	
	Reconocimiento Constitucional de derechos sociales	
II	Creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	Aprobado
	Fondo Nacional de Etnodesarrollo	Aprobado
III	Comisión Especial para Pueblos Indígenas (CEPI)	Aprobado
IV	Impulsar las iniciativas legislativas, administrativas y económicas para concretar las medidas contempladas: Convenio 169 OIT	Aprobado 2008

Tabla II: “El acuerdo de nueva imperial: compromisos y pendientes”. Elaboración propia.

Es a partir del re-inicio de la democracia y de la implementación del nuevo trato para con los pueblos indígenas, que también surgió una nueva forma de asimilación y por tanto de exclusión, desde el Estado – a través de sus diferentes gobierno- hacia los pueblos indígenas. Esta propuesta bautizada como “nuevo trato” abrió, como pudimos revisar, ciertos espacios de participación, pero, tal como sería conceptualizado luego, solo para aquellos dirigentes indígenas que están de acuerdo y son promotores del nuevo contexto democrático iniciado con el cambio de década. Utilizando los conceptos del propio presidente Aylwin, parece que no estábamos a la altura de los Estados modernos que él citaba a comienzos de los 90s.

ii. ***Eduardo Frei Ruiz- Tagle (1994-2000): La segunda versión de la Concertación***

Escribir sobre Eduardo Frei y su relación con la trayectoria de la política indígena en Chile es un trabajo interesante, pero complejo. Tal como vimos en el apartado anterior, es de suma relevancia el interés de los mandatarios, como de sus partidos y alianzas políticas, respecto de los derechos colectivos de pueblos indígenas para que las demandas de los territorios logren, al menos, a ser parte del debate público. En el caso de Eduardo Frei candidato, como veremos, el interés por la temática indígena no era, al menos, evidente en la campaña. Por lo que la promesa del “nuevo trato” se convirtió en un lastre que el mandatario arrastró por 5 largos años y que detonó, como varios actores describen, el proceso de desencantamiento de los pueblos indígenas sobre las promesas del Acuerdo de Nueva Imperial y la toma de conciencia de estos, respecto, particularmente, de cómo el camino no institucional se convertiría en una nueva forma de relación con el Estado que incluiría conceptos como terrorismo y criminalización de las demandas indígenas (Figueroa, 2016; Luna, 2015).

En primer lugar, el candidato Eduardo Frei, perteneciente a la Democracia Cristiana (DC), inicia su campaña presidencial ganando las primarias de la Concertación de Partidos por la Democracia en 1993, donde enfrentó a Ricardo Lagos, candidato del Partido por la Democracia (PPD) (Núñez et al., 2012; 49). Es importante destacar, que ni en el programa presidencial ni en sus actos de campaña, el candidato realiza

promesas específicas a los pueblos indígenas, omitiéndolos discursivamente de sus compromisos y vinculando, tácitamente, su futuro trabajo con pueblos a la continuidad del camino trazado por Aylwin y los pueblos indígenas en el compromiso de Nueva imperial (Agüero, 2018).

Para entender la importancia de este gobierno al momento de describir la trayectoria de las promesas del Acuerdo, es importante destacar que, pese al trabajo desarrollado por Patricio Aylwin y el poder legislativo de su periodo, es Frei quien tendrá la tarea de implementar parte importante de las legislaciones e instituciones logradas en el mandato anterior. En ese marco, será necesario describir el camino que tomaron estas implementaciones, sobre todo, porque el contexto se va transformando respecto de la voluntad política de quien gobierna esta segunda versión del pacto Concertación, es decir, con el choque entre las demandas indígenas y el modelo de desarrollo que estaba prometiendo el presidente Frei (Figueroa, 2016)

“La prioridad del gobierno estaba en la consolidación del modelo económico sobre la base de la atracción de capital extranjero y el aumento de la tasa de crecimiento señalado como uno de los seis ejes de acción para el periodo, con un fuerte énfasis en el fomento de grandes obras de infraestructura” (Extracto de entrevista en Figueroa, 2016; 456)

De acuerdo a lo anterior, si entendemos la política pública como la definición (y distinción) institucional entre aquello que es posible de realizar y lo que no, también debemos profundizar en que la forma en que, por un lado, se hace aquello que si es posible y por otro, la forma en que se construye lo imposible; y cómo estas decisiones tienen un sentido, significado y efecto político en la vida de los ciudadanos y las instituciones que nos estructuran. En ese sentido, la instalación de CONADI es un proceso performativo de la política indígena en Chile, considerado, en un comienzo, como un espacio de autonomía, que se convertirá luego, en un espacio de reproducción de dominación. Constituyéndose institucionalmente en la contradicción del nuevo trato.

“El clima de las excelentes relaciones existentes en el primer gobierno de la Concertación con el Presidente Aylwin cambió de manera significativa en la segunda administración con el Presidente Frei Ruiz-Tagle” (Namuncura, 2000; 309)

Durante la campaña, la posición del candidato respecto de los derechos colectivos de pueblos indígenas en Chile, era más una suposición que una toma evidente de posición al respecto. Esto, claro, cambió una vez que la implementación de la Ley Indígena 19.253 comienza a ser ejecutada, iniciando el proceso con la instalación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (en adelante CONADI) en el año 1994.

Desde el comienzo de su implementación en 1994, la CONADI hace evidente la desconexión entre las promesas de campaña de Aylwin y las posibilidades efectivas del Estado de cumplirlas, sobre todo cuando el gobierno que ya no pertenecía a dicho

presidente. Las primeras manifestaciones de estas falencias institucionales de CONADI fueron dos: por un lado, las limitaciones de los fondos de tierra y agua para cumplir sus obligaciones, y por otro lado, la deslegitimación de CONADI como una instancia que fuese capaz de cumplir su misión institucional, es decir, *“Promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas”*¹⁹, esto se suma a la creciente desvinculación entre los dirigentes indígenas y sus bases territoriales, lo que se relacionaba directamente a su doble militancia: una cultural y otra, la pertenencia a partidos políticos.

“[...] la naciente Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Conadi, inició la tarea de hacer realidad la nueva ley y reforzar el catastro de demandas históricas de tierras y aguas. Las posibilidades de solución eran de uno a diez casos. En ese contexto, con los recursos que la autoridad entregaba a la Conadi, sus profesionales indígenas calcularon que se requerirían ¡21 años! para alcanzar una solución global a la demanda de tierra” (Namuncura, 2000; 309)

Tal como se puede vislumbrar, si las demandas indígenas son comprendidas como un problema socio-económico -y no un complejo entramado cultural, social, político y económico, es decir, como un problema estructural de la sociedad- es poco probable que las soluciones entregadas por el gobierno logren cumplir con las demandas de estos reclamadores de política pública. Esta desconexión se hace evidente en el discurso de 21 de mayo del año 94, donde las palabras dirigidas a los pueblos indígenas estaban enfocadas particularmente en la visión de los derechos colectivos como un asunto de pobreza que será solucionado por medio de la inclusión del sujeto indígena en la propuesta de desarrollo del gobierno:

I. GRANDES TAREAS NACIONALES

B. DEBEMOS SUPERAR LAS FORMAS EXTREMAS DE POBREZA

“[...] los pueblos indígenas, cuyas culturas tenemos la obligación de preservar como testimonio de nuestras raíces comunes como nación, y que deben incorporarse al proceso de crecimiento económico.” (Frei, 1994)²⁰

El crecimiento económico anunciado por el presidente Frei estaba vinculado a conceptos como modernización, inversión privada y atracción de capitales nacionales y extranjeros. Obviamente, lo interesante ahí, era ¿dónde se realizarían estas inversiones? El problema fue la respuesta. Dependiendo del tipo de industria, particularmente en las industrias extractivas y los monocultivos, los territorios elegidos fueron los pertenecientes y/o reclamados por miembros de pueblos indígenas de Arica a Magallanes, pero claramente con una fuerte inversión minera en el norte, y producción eléctrica y forestal en el territorio Mapuche (Figueroa, 2016). En los discursos presidenciales de Frei entre 1995 y 1997, la política indígena sigue siendo un programa para la superación de la pobreza y en la práctica, los derechos de

¹⁹ CONADI, Revisar en: <http://www.conadi.gob.cl/mision-institucional>

²⁰ Eduardo Frei R-T . Discurso 21 de Mayo, 1994. Revisar en: <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/10559/1/19940521.pdf>

aprovechamiento de agua y las garantías de compra de los territorios que aún seguían pendientes.

La pelea por el territorio, iniciada con la llegada de los españoles hace cientos de años atrás, ha sido reproducida una y mil veces en la historia de Chile. Frente a esto, los pueblos pensaron y soñaron que el Acuerdo de Nueva Imperial sería la consolidación del Nuevo Trato, pero el bajo nivel presupuestario de CONADI y las propuestas de desarrollo e inversión para Chile, no dejaron más solución a los pueblos indígenas que pelear los territorios en el mercado, en los procesos de consulta indígena alojados en la Ley Indígena 19.253 y la normativa ambiental, en la justicia o, como medida extrema, en la toma ilegal de territorios y ejerciendo control territorial. Tal como plantea Figueroa, 2016, para que la compra de tierra fuese posible debían darse las siguientes (y casi imposibles) condiciones:

- a) que el dueño privado de las tierras estuviera dispuesto a vender,
- b) que el precio de venta fuera justo, de acuerdo con el valor del mercado,
- c) que la asignación de tierras respondiera a lógicas ancestrales para evitar los conflictos entre comunidades o la división de familias y
- d) que existiera confianza en el desarrollo del proceso (Figueroa, 2016; 468)

Es así como en este escenario aparece el primer conflicto importante en términos de “intereses superiores del desarrollo nacional” (Luna, 2015; 75), momento que fue esclarecedor del camino que tomaría la política indígena del Chile de transición: Central Hidroeléctrica Ralco.

“Correspondía a la autoridad administrativa cautelar que este proceso se ejecutara con pleno apego a los principios sustantivos de la ley indígena. En realidad, lo que ocurrió es que se dejó hacer a la empresa Endesa todo lo necesario para obligar a las familias afectadas a suscribir dudosas promesas de permutas de tierras. Cuando los directivos indígenas de la Conadi comenzaron a asumir una posición crítica ante el proyecto, la autoridad optó por exonerar de la Conadi a los directores y consejeros contrarios a Ralco, llevando a una seguidilla de actos contestatarios del mundo indígena, que no han cesado desde agosto de 1998 hasta ahora, a pesar de los esfuerzos de la autoridad.” (Namuncura, 2000; 310)

En el marco de este conflicto político-económico por el proyecto de inversión de Ralco, nace en otros lugares del territorio Mapuche, a partir de 1997, formas de vinculación política que no considera viables las formas legales de recuperación territorial, por lo que comenzaron con la utilización de acciones violentas para recuperar territorio históricamente reclamados por las comunidades. Además, organizaciones políticas como la Coordinadora Arauco Malleco y la Alianza de Todas las Tierras, proponen sustento conceptual que refuerzan hasta el día de hoy los debates vinculados a reivindicación, recuperación y autonomía del territorio Mapuche. (Vergara et al.,2006; Boccara et al.,1999; Fernández, 2017).

La aprobación de la propuesta de inversión RALCO y la aparición de lo que los medios denominaron “violencia rural”, significó para la democracia de transición la primera utilización de la Ley de Seguridad Interior del Estado fuera de la dictadura, la interpretación laxa de la legalidad indígena entregando tierras a empresas extranjeras y la inoperancia de los procesos de consulta, obligando a los comuneros del Alto Biobío a migrar, por decisión del Estado, desplazándolos de sus territorios ancestrales. En términos institucionales, este largo proceso de lucha de las comunidades de Alto Biobío por defender sus territorios significó la destitución de dos directores de CONADI que se oponían al proyecto RALCO, pero esto y las quemas de camiones, consolidaron también la deslegitimación de CONADI como referente de los pueblos en las decisiones políticas que los podrían afectar, levantando la vía no institucional para la recuperación de los territorios demandados, como una alternativa efectiva de “autodeterminación desde abajo” (Pairicán, 2019).

Para solucionar esto, a mediados de 1998, el presidente propone dos instancias que tenían por finalidad construir las alternativas políticas para los Pueblos Indígenas. Una serían los “Diálogos comunales” y la otra, la “Comisión Asesora del Presidente para Asuntos indígenas” (CAPI) (Meza-Lopehandía, 2019). Estas instancias, miradas desde una perspectiva intercultural, eran la oportunidad de dar un vuelco en las relaciones entre el estado y los pueblos, haciendo un gesto, particularmente con la institución que necesitaba ser legitimada en su servicio. Obviamente, en este escenario, CONADI no fue la institución encargada de desarrollar los procesos, sino que fue el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) quienes, a través de la dirección de su ministro, implementaron ambos espacios de participación.

“Al igual que la CEPI, la integración de la CAPI estaba definida en su decreto de creación. A diferencia de aquella, los miembros de la CAPI no fueron nombrados como representantes del Ejecutivo, salvo su presidente y secretario, sino que más bien se designó una comisión de personeros provenientes del mundo político, empresarial e indígena.” (Meza-Lopehandía, 2019; 6)

“[...] Enrique Correa, a quien se le conoció como “el ministro indigenista” [en el gobierno de Aylwin], posteriormente formó parte de una comisión asesora en el tema bajo el gobierno de Eduardo Frei.” (Vergara et al., 2006; 341)

En primer lugar, los diálogos comunales, entendidos como un proceso de consulta indígena propuesto por el presidente, para algunos autores, no fue más que la implementación de metodologías verticales y homogéneas, sin distinción ni territorial ni cultural, que solo permitieron a los pueblos indígenas seleccionar sus necesidades de entre una larga lista de demandas que, combinadas estratégicamente, posicionaron como prioridad de las naciones originarias la asistencia técnica, los problemas viales y de obras públicas, la pobreza y la desigualdad (Figueroa, 2014 y 2016). La imposición de metodologías, de las temáticas abordar y de los tipos de análisis a efectuar sobre la información recolectada, pueden ser interpretada como un espacio intercultural funcional de participación, que solo reproduce las lógicas de colonización en la

aceptación de un público diverso que ojalá sea incorporado, desde su diferencia, a las lógicas verticales del Estado.

Tal como lo diría el ministro de la época:

“el problema principal es la baja productividad de las tierras mapuche, lo que lleva a las comunidades a solicitar más tierras... pero eso se resuelve incrementando la productividad agrícola con mayor maquinaria, infraestructura y servicios... esto es prioritario porque permitirá superar la situación de pobreza. Los indígenas no piden autonomía, lo que más piden es [...] ayuda del Estado para salir de la situación de pobreza en la que viven” (Germán Quintana en Figueroa, 2016; 464).

Con esos resultados y con las reflexiones que surgen a partir de la Comisión Asesora, el presidente presentó el “Pacto por el Respeto Ciudadano”, que contaba con cinco ejes: (i) infraestructura y servicios; (ii) desarrollo productivo; (iii) cultura e identidad; (iv) salud y (v) vivienda. Dichas propuestas, que significaban un trabajo de coordinación entre diferentes áreas del ejecutivo para su implementación, nuevamente no contaron con la participación de CONADI ni como coordinador ni como fiscalizador de la política pública (Figueroa, 2016; 467). De acuerdo a lo anterior, es posible comprender que la participación indígena tanto institucional (CONADI) como no institucional (miembros de pueblos indígenas y sus organizaciones) fue elegantemente silenciada, ya que tanto los mecanismos utilizados para consultar, como los temas definidos para debatir, la forma en que se analizaron los resultados de cada instancia y las propuestas políticas que de ahí surgieron, etc. fue definido con claros fines programáticos: agenda económica. Esta agenda económica, como ya vimos implicaba la reproducción interna de procesos de colonización de los territorios indígenas por medio de proyectos de inversión ya sean público o privados, tanto nacionales como internacionales. En relación a esto, la implementación de espacios de participación de las naciones originarias se convirtió en una manifestación clara de políticas interculturales funcionales que cumplieron, en este caso específico, la labor de legitimar las propuestas del presidente en materia indígena.

Pese a la crítica anterior y el debate respecto de la deslegitimación de CONADI y sus orígenes, para realizar un balance justo respecto de los compromisos del Acuerdo de Nueva Imperial, es importante destacar la labor que efectivamente se realizó durante este único mandato de Frei. En primer lugar, durante su gobierno, el ejecutivo solo envió 2 proyectos de ley al Congreso Nacional, de los cuales ni uno fue aprobado. Además, en ese periodo solo se tramitaron 8 proyectos vinculados a pueblos indígenas, de los que solo 2 fueron aprobados: (1) a la regulación de la entrega de tierras para Rapa Nui y (2) una ley de matrimonio civil que permite a los contrayentes solicitar que la ceremonia sea en su lengua materna (Fernández, 2017)ⁱⁱ

Antes de terminar el mandato, el presidente y algunos congresistas de la Concertación vuelven a ingresar los proyectos de Ley que aún quedaban pendientes desde el

Acuerdo de Nueva imperial: Reconocimiento constitucional²¹ y Ratificación del Convenio 169 de la OIT²². Ni uno de estos proyectos vio la luz durante este mandato.

Pese a que la política indígena de este periodo parece un escenario bastante árido e incendiario, es necesario reconocer que en este gobierno existió implementación de la Ley, y por tanto, avances en las entregas de tierras, derechos de agua, política educacional y de salud para pueblos indígenas. Tal como plantea Namuncura, los datos son importantes:

“125 mil hectáreas se reincorporaron al patrimonio territorial de los pueblos originarios, procesos de recuperación de derechos de aguas ancestrales en el caso de los pueblos aymara y atacameño y el inicio del proceso de restitución de tierras para el pueblo rapanui, respaldar iniciativas productivas, educativas, de fortalecimiento organizacional, comunicacional y de otros variados tipos, ejecutados con cargo al Fondo de Desarrollo Indígena respaldar iniciativas productivas, educativas, de fortalecimiento organizacional, comunicacional y de otros variados tipos, ejecutados con cargo al Fondo de Desarrollo Indígena, Programa de Becas Indígenas, el único programa en este campo que experimentó un crecimiento muy superior al 100% en el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle.” (Namuncura, 2000; 310)

En este sentido, se suma (o reinstala) a los pendientes, la necesidad de una institucionalidad que tenga la capacidad de implementar, gestionar y fiscalizar la política indígena en Chile, constituyéndose en un espacio de co-construcción de propuestas, planes y programas que tengan como foco exclusivo resolver las necesidades de los pueblos indígenas. Esto, en el marco de una relación de efectivo nuevo trato y que entienda la interculturalidad desde una perspectiva crítica, no reproduciendo las lógicas coloniales del Estado, imponiendo no solo los contenidos a debatir, sino que las formas, los momentos y los lugares.

Al terminar el gobierno de Frei, Namuncura anunciaba: “La historia de los últimos años en materia de política social indígena es aún muy corta para juzgarla en toda su dimensión y amplitud.” (Namuncura, 2000; 308). Pese a esto, 30 años después, podemos asegurar que la labor del presidente Frei fue un punto de inflexión en las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas a lo largo del territorio, dando claras señales de lo que esta relación consolidaría a futuro: desconfianzas, deudas pendientes y violencia.

iii. Ricardo Lagos (2000- 2006): La importancia de la Verdad Histórica y ¿el Nuevo Trato?

Tal como el gobierno anterior, el mandato de Ricardo Lagos se convirtió en un momento de suma relevancia para el camino de la política indígena en Chile y, sobre todo, para la implementación de las promesas del Nuevo Trato. En ese sentido,

²¹ Boletín n° 2360-07

²² Boletín n° 1285-10

Ricardo Lagos hace un intento explícito por transformar las relaciones entre el Estado y los pueblos originarios, planteando en su programa de gobierno un apartado titulado “Un Nuevo Trato Para Los Pueblos Indígenas” en el que el candidato asume un “compromiso especial” en materia de derechos colectivos. Entre esas promesas se encuentran: el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas (particularmente restitución de tierras y aguas), políticas enfocadas en indígenas urbanos, potenciar los programas de lenguas indígenas y, por último, lo más importante, promover un acuerdo nacional para el nuevo trato y la no discriminación racial (Núñez et al., 2012; Agüero, 2018; Fernández, 2017).

El programa de Ricardo Lagos, figura importante de la transición a la democracia y ex ministro de Aylwin y Frei, venció a Joaquín Lavín en la segunda vuelta en enero del año 2000 e inició su mandato ese 10 de marzo. Uno de los primeros gestos que el presidente tuvo para con los pueblos indígenas fue, como comenta Namuncura, “nombrar a dos gobernadores de ascendencia indígena: Filidor Yucra, aymara, en Parinacota, y Víctor Alonqueo, mapuche, en Malleco” (Namuncura, 2000; 316).

Mirando la relación resquebrajada entre el Estado y los pueblos y convencido de que debía continuar con la implementación del Acuerdo de Nueva Imperial, el presidente mandata al comienzo de su gobierno la creación de “Grupos de trabajo sobre Pueblos Indígenas” (GTPI) los que decantan, el año 2001, en la creación de la “Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato”²³, la que tendría por finalidad traducir las necesidades y demandas de las personas y organizaciones indígenas con objeto de generar recomendaciones de política pública con foco indígena, (Abujatum, 2019; 7). El trabajo desarrollado por esta comisión da como uno de sus resultados, el denominado “Programa Orígenes”, que, financiado por el BID, logra construir espacios para responder, en la medida de lo posible, a la demanda de tierras. El Programa Orígenes fue replicado por el siguiente gobierno, constituyéndose como una política de Estado y no solo como un programa de gobierno (Lunas, 2015; 77).

“[...] tanto el Programa Orígenes como la retórica del Nuevo Trato buscaban más bien mantener un statu quo en términos de la política indígena de gobierno que intenta contener, restringir e incluso reprimir las demandas mapuches, que al oponerse al avance de mega proyectos también están cuestionando el modelo de libre mercado y las prerrogativas de los grandes consorcios empresariales instalados en territorios indígenas” (Luna 2015; 79)

La comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato (CVHNT) significó una nueva instancia de participación con los pueblos indígenas para hablar sobre pueblos indígenas. En este sentido, la propuesta del presidente avanzaba hacia una interculturalidad de carácter crítico, sin llegar a serlo, lo que se vio reflejado en que la composición de esta mesa contaba con indígenas, elegidos bajo sus propios mecanismos de representación, y

²³ DS N°19 del año 2001: CREA LA COMISIÓN DE VERDAD HISTORICA Y NUEVO TRATO. Revisar en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=182027>

actores designados pertenecientes al empresariado, mundo político, académico y religioso.

“[...] rápidamente la Comisión comenzó a ser objeto de críticas por su conformación inconsulta y la falta de representatividad de las organizaciones y comunidades indígenas del país” (Millacura, 2017; 88)

Esta comisión que trabajó entre 2001 y 2003, entregó al presidente 4 volúmenes que recopilaban antecedentes históricos de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas en Chile, generando entre sus conclusiones, varias recomendaciones de política indígena. En las palabras de un conocido comunicador mapuche, el documento emanado por la Comisión fue, principalmente, un acto simbólico de perdón y la reclamación urgente de la reparación.

“No se trató de un documento cualquiera. En los hechos, fue un verdadero y sorpresivo mea culpa. Un reconocimiento a una historia que tanto en el caso Kaweskar, Aymara o el propio Mapuche, constituye más bien una larga pesadilla de asesinatos, pillajes y renovadas discriminaciones. El informe sin disimular la vergüenza de sus redactores, se refiere a la mayoría de estos tristes episodios.” (Cayuqueo, 2003)

Las propuestas de esta Comisión estaban ciertamente vinculadas a las demandas y necesidades levantadas en la CEPI y en la CAPI, sus versiones anteriores, pero esta vez con un correlato inmediato de programa de “Política Indígena del Nuevo Trato”²⁴ que definía como sus orientaciones lo siguiente:

“[...] el reconocimiento del carácter culturalmente diverso de la sociedad chilena; la construcción de una nueva relación entre los pueblos originarios, la sociedad chilena y el Estado; la ampliación de los derechos de los pueblos indígenas y la participación y pertinencia cultural como eje de la formulación, ejecución y evaluación de políticas” (Política del Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, 2004; 34)

En ese sentido, las medidas contempladas fueron el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas (de carácter multicultural), derechos de participación y representación política en un Consejo de Pueblos Indígenas, implementación un Sistema Nacional de Consulta Indígena, aplicación de la Ley indígena fiscalizada por un Consejo de Asesores, fortalecimiento y aumento de número y hectáreas de Áreas de Desarrollo Indígena, creación de comunas con pertinencia, estatuto de administración especial en Rapa Nui, Ratificación del Convenio 169 de la OIT (Fernández, 2017; Núñez et al, 2012; Meza-Lopehandía, 2019; Política del Nuevo Trato, 2004). Medidas que, muchas de cuales, no llegaron a buen puerto en este mandato.

²⁴ Política Indígena del Nuevo Trato. 2004. Revisar en: <http://www.mapuche.info/mapuint/newtreat040400.pdf>

De manera paralela al desarrollo de la CVHNT, el programa Orígenes y la CONADI comenzaron a intensificar sus problemas, el mercado se apoderó de las tierras que las comunidades reclamaban y los precios que los privados pedían a la institución estaban por sobre el presupuesto destinado a ese ítem, lo mismo pasó con las aguas. Lo peor, es que no solo las tierras tuvieron sobre precio, sino que varios funcionarios e intermediarios recibieron dineros bajo el concepto de tráfico de influencias. Pese a lo anterior, el caso fue sobreseído, pero no sin antes marcar un antes y un después en la política indígena, en la necesidad urgente de fiscalizar a la institucionalidad y no solo en su funcionamiento político, como en el gobierno anterior, sino que en su comportamiento ético y el de sus funcionarios (Núñez et al, 2012).

De las dualidades de este gobierno es que renace la violencia, la que se hace más cruda a lo largo del territorio. Los conflictos se sostienen en contra de particulares y del Estado por medio de la oposición a proyectos forestales, a obras públicas e inversión hidroeléctrica que se proyectaban o se instalaban en el territorio. Para varios de estos proyectos, el presidente Lagos, jugó un rol relevante como ministro de Obras Públicas del mandatario anterior. En este escenario, los empresarios toman relevancia en el debate sobre seguridad, demandando la judicialización y criminalización como la forma en que debía ser contenida la violencia en territorio mapuche.

Solo enumerando los casos más emblemáticos de este gobierno, pareciera que no existe mucha distancia entre el “nuevo trato” de Frei y el de Lagos. En el año 2002 es asesinado, por efectivos de Carabineros, el joven Alex Lemún, un comunero de 17 años que participaba en una recuperación territorial. En el año 2004 es llenado el Embalse RALCO inundando un cementerio indígena en Alto Biobío e iniciando un proceso judicial en la CIDH. En el año 2005 es desaparecido, a manos de Carabineros, José Huenante, un menor mapuche de 17 años en Puerto Montt. En este periodo también existen conflictos en territorios no mapuche, como por ejemplo el conflicto por el Parque Tantauco en Chiloé, que fue reclamado por comunidades Huilliches al empresario Sebastián Piñera, o el conflicto con la minera Barric Gold en territorio Diaguita por la instalación de la mina a cielo abierto (Fernández, 2017; Núñez et al, 2012).

“[...] el gobierno de Lagos se enfrentaba a un escenario de desobediencia indígena, la cual utilizaba diversas formas de presión, desde la toma de caminos y fundos hasta la quema de maquinaria agrícola y forestal. Muchas de estas acciones de los mapuches quebrantaron la legislación vigente, lo que obligó el actuar de Carabineros, quienes reeditando su actuar o su doctrina durante la dictadura militar, incurrieron en graves violaciones a los derechos humanos de los indígenas que culminaron con la muerte de Alex Lemun.” (Millacura, 2017; 83)

Desde el gobierno de Frei la Coordinadora Arauco Malleco y otras organizaciones políticas indígenas comienzan a desarrollar actividades a lo largo del territorio, instalando no solo un discurso, sino que un tipo de acción política que costó la detención del principal líder de la CAM, Héctor Llaitul, así como de otros comuneros

de relevancia política como los longkos Pascual Pichun y Aniceto Norin, caso emblemático que fue solucionado en la CIDH dando el favor a los dirigentes y obligando al Estado a pagar a sus familias por esta ausencia injusta de tantos años (Abujatum, 2019). En este escenario, la utilización de la ley antiterrorista fue considerada como una violación de DDHH al justo proceso y en palabras de la CIDH, el año 2003, en Chile:

“Si bien existe una ley que procura normas de protección y defensa de los derechos de los miembros y comunidades indígenas, existe un balance deficiente de las políticas públicas realizadas en el periodo democrático en Chile” (Nuñez et al., 2012; 81)

El uso de la Ley Antiterrorista fue acompañado de acciones de inteligencia, que, desde ese entonces, se encuentran en manos del Ministerio del Interior:

“La segunda medida adoptada por el Estado fue la operación de inteligencia llamada “Operación Paciencia”, dirigida desde la Sub-Secretaría del Interior, que sindicó y persiguió a la “Coordinadora Arauco Malleco” como si fuera una organización de carácter terrorista. Sus dirigentes fueron encarcelados en juicios muy cuestionados. El llamado “Caso Lonkos”, donde Pascual Pichun y Aniceto Norin fueron condenados a cinco años y un día de prisión y el “Caso Puluco-Pidenco”, en el cual cuatro comuneros fueron condenados a diez años y un día de prisión: todos bajo la Ley Antiterrorista” (Donoso, 2010; 233)

De acuerdo a lo anterior y dejando de lado la dualidad del “Nuevo Trato” en el gobierno de Ricardo Lagos, los proyectos de Ley que surgieron del ejecutivo y se tramitaron en ese periodo son: Creación del espacio costero marítimo de pueblos originarios²⁵ y una modificación sanitaria para la creación de una autoridad con foco en el fortalecimiento de la salud interculturalidad, ambos proyectos fueron aprobados. Por otro lado, de mano del poder legislativo surgieron proyectos diversos, siendo aprobado solo el reconocimiento de la etnia Diaguita y dejando en archivo temas tan relevantes como modificaciones a la ley indígena en su articulado de tierras o el reconocimiento constitucional, entre otros 4 proyectos másⁱⁱⁱ.

Nuevamente, entre los pendientes se encuentran las promesas del Acuerdo de Nueva Imperial: El reconocimiento Constitucional y la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Tal como lo plantea Pedro Cayuqueo en 2003:

“[...] El mea culpa del Estado no llegó más allá de lo testimonial. A lo más un valorable ejercicio académico, por cuanto el grueso de sus recomendaciones políticas no constituyen sino más bien un analgésico de una misma receta llamada integración. Es así como las viejas promesas de ratificar el Convenio 169 de la OIT e impulsar un reconocimiento constitucional figuran en los primeros lugares de la tabla.” (Cayuqueo 2003)

²⁵ Este proyecto fue aprobado bajo el mandato de Bachelet I, en año 2008.

Pero además, a los viejos pendientes, se suman las mejoras exigidas por la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato al Estado de Chile²⁶, donde se pone énfasis especial en lo siguiente:

- *la forma de reconocimiento constitucional (cercano a la propuesta plurinacional);*
- *la participación política de nivel nacional (representación en el Congreso Nacional) y territorial (gobierno regional y local) y Registro electoral indígena; Reconocimiento de la organización tradicional propia de cada PP.II;*
- *Obligatoriedad de procesos de consulta y participación previa indígena;*
- *Reconocimiento de territorios autónomos indígenas y herramientas de ordenamiento territorial, mecanismos de recuperación de tierras;*
- *Protección de recursos naturales y ecosistemas*
- *Reconocimiento de Derechos Culturales*
- *Reconocimiento del Derecho Consuetudinario*
- *Institucionalidad: Creación de un Consejo de los Pueblos Indígenas (independiente de CONADI)*
- *Creación de un instituto de investigación y promoción de los PP.II*

(CVHNT, 2003; 535 - 560)

En ese sentido, el presidente Lagos no solo realiza un aporte en el proceso de sinceramiento entre los pueblos y el Estado, estableciendo los resultados de la CVHNT como un hito que marca el reconocimiento de los abusos cometidos históricamente por el Estado, con la finalidad de contribuir a su esclarecimiento y reparación, sino que además establece, bajo la idea de recomendaciones especiales, aquellos lineamientos propuestos por la organizaciones para dar respuesta a sus demandas históricas y contextuales.

III. La política indígena por turnos:

Bachelet y Piñera: los intercambios, cortes y continuidades (2006-2020)

El motivo por el cual divido el camino de la política indígena en este apartado tiene que ver con que, el intercambio de poder entre Bachelet y Piñera que se inicia en marzo de 2006 y que continua hasta la actualidad, fue marcado también por un hito sumamente relevante en el camino de la política indígena y su desarrollo futuro: la ratificación de tratados y declaraciones internacionales que comprometen los lineamientos del Estado con derechos colectivos de carácter mínimo que garantizan el resto de los derechos humanos para miembros de pueblos indígenas. En este sentido,

²⁶ - [...] estas mejoras institucionales deben permitir reparar los daños inferidos a los PP.II

- [el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico nacional, debe tener por finalidad el establecimiento de bases sólidas sobre las cuales pueda fundarse y propiciarse una nueva y fecunda relación entre los PP.II, el Estado y el resto de la comunidad nacional

- Las mejoras institucionales deben contemplar el establecimiento de mecanismos eficientes y eficaces para la plena realización de los ámbitos enunciados (CVHNT, 2003; 535)

en el primer gobierno de Bachelet (2006-2010) se logra uno de los más esperados e importantes compromisos del expresidente Aylwin en 1990: La firma del Convenio 169 de la OIT en el año 2008. Pero, además, se firmó la Declaración ONU de Pueblos Indígenas en 2007. Estableciendo así una serie de compromisos vinculantes (y otros que no) que desde ahora regularían las relaciones entre el Estado, es decir, los gobiernos de turno y los pueblos indígenas.

De acuerdo a lo anterior, el primer mandato de Sebastián Piñera (2010-2014) se enfocará en la implementación de aquello que es definido como la piedra angular del Convenio 169 de la OIT: el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados de manera libre, previa e informada respecto de cualquier medida legislativa y/o administrativa que sea susceptible de afectarles, ya sea de manera directa o indirecta. En este escenario, el presidente desarrolló procesos de consulta previa indígena sobre diversas materias, logrando construir, en su primer mandato, los Reglamentos de Consulta Indígena para Medidas Administrativas (DS.66) y también, el decreto correspondiente al Servicio de Evaluación Ambiental, en lo que refiere a proyectos de inversión en territorio indígena (DS:40).

En este sentido, en el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), la presidenta impulsará tres de los Procesos de Consulta Previa Indígena a nivel nacional más grandes desarrollados por Chile, lo que significó no solo un cambio en el contenido de los debates, por medio de la participación indígena y el respaldo de los organismos internacionales, sino que además aparentó ser un esfuerzo de carácter crítico, por parte de algunas instituciones del Estado, por lograr cumplir con los estándares internacionales de consulta y participación. Los primeros procesos de consulta estuvieron enfocados en la creación del Ministerio y el o los Consejos de Pueblos Indígenas, esta implementación fue llevada a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO); en segundo lugar, y de manera paralela al proceso de MIDESO, el Consejo de la Cultura decide realizar la consulta por la indicación sustitutiva que creó el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Ambos procesos fueron llevados a cabo el 2015. En tercer lugar, el año 2016, la presidenta anuncia un Proceso Constituyente Indígena que fue desarrollado a lo largo de todo Chile y que culminó con una propuesta legislativa de Nueva Constitución que fue entregada por la mandataria al Congreso en marzo de 2018, unos días antes del fin de su mandato.

Una vez iniciado su actual gobierno, Sebastián Piñera (2018-2022) planteó que iniciaría su propio proceso constituyente, tirando por la borda el esfuerzo realizado por su antecesora. Pese a lo anterior, al poco andar del segundo gobierno de Piñera, la violencia desarrollada en el territorio mapuche significó una nueva muerte y el inicio de un quiebre brutal entre el Estado y los pueblos indígenas, el asesinato de Camilo Catrillanca, en 2018, a manos de Carabineros. Sumado a lo anterior, como planteamos en apartados anteriores, el año 2019 se manifestó con toda su fuerza y la ciudadanía molesta llenó las calles del país, levantando entre sus múltiples demandas, el reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas en un Estado Plurinacional. Además, generando los espacios de participación indígena en la construcción de una

nueva constitución por medio de cuotas de participación en la denominada Convención Constitucional, que se votará en plebiscito el 25 de octubre de 2020.

En este sentido, el siguiente apartado tiene por finalidad delinear de manera clara los distanciamientos y continuidades desarrollados por Bachelet y Piñera respecto de las mismas 4 temáticas con las que fueron revisados los mandatarios anteriores: el reconocimiento constitucional, la transformación de la institucionalidad indígena, la violencia en territorio Mapuche y los programas de desarrollo indígenas desarrollados por cada gobierno. En ese sentido, observaremos cómo las propuestas pendientes que han buscado legitimar por medio de la participación de los miembros de Naciones Originarias, no han logrado ni la legitimidad por parte de las organizaciones indígenas, ni por la aprobación legislativa. Además, es interesante mirar como los contextos de violencia marcan de manera trascendental este ciclo de intercambios de poder entre Bachelet y Piñera, destacando no solo el conflicto entre el Estado y las organizaciones mapuche del Biobío al sur, o de los pueblos altiplánicos en contra de las mineras en el norte grande, sino que además, construyendo parte del camino de las manifestaciones sociales y del discurso de lucha en contra de la desigualdad y por la dignidad que fue levantado en todo el territorio nacional a partir del 18 de octubre de 2019 en adelante y que hoy, incluso en contexto de pandemia, sigue siendo parte relevante del debate político: cómo, cuándo, quiénes y de qué manera participaran los miembros de pueblos indígenas en la construcción de una nueva constitución en el marco de la revuelta de 2019.

iv. Michelle Bachelet: Primer Periodo (2006-2010)

En el año 2005, el presidente Ricardo Lagos realizó una serie de reformas constitucionales que, en palabras del mandatario, significaron un cambio suficiente como para rebautizar la carta magna como una nueva “Constitución democrática de Chile”²⁷. Dicha reforma incluyó entre sus medidas, el acortamiento de los periodos presidenciales de 6 a 4 años, convirtiendo a Michel Bachelet no solo en la primera presidenta de Chile, sino que, además, en la primera mandataria en esta modalidad acotada de gobierno (Núñez et al, 2012; 90).

Michelle Bachelet fue candidata del Partido Socialista (PS) durante el año 2005 y ganó la segunda vuelta de las elecciones contra el candidato de la Alianza, Sebastián Piñera, en enero de 2006, dando inicio a su gobierno en marzo de aquel año y en medio de un escenario de renovación de parlamentarios y senadores, que parecía ser favorable a las propuestas legislativas de la presidenta, esperando que los acuerdos solo fuera necesarios en aquellos casos que exigían quórum más altos (Núñez et al, 2012; Fernández, 2017).

²⁷ Presidente Lagos firmó nueva Constitución Política. Revisar en: <https://www.emol.com/noticias/nacional/2005/09/17/195634/presidente-lagos-firmo-nueva-constitucion-politica.html>

El programa de gobierno²⁸ de Bachelet incluía entre sus medidas, las propuestas pendientes del Acuerdo de Nueva Imperial (reconocimiento constitucional y ratificación del Convenio 169 de la OIT), pero además retomó propuestas propias de los pueblos indígenas que fueron enunciadas con anterioridad en sus organizaciones internas, así como también en las comisiones CEPI, CAPI y CVHNT de los primeros años de transición a la democracia. Es importante destacar que la candidata, durante su campaña presidencial, en el año 2005, se reunió con comunidades mapuche de Nueva Imperial y suscribió el denominado “Compromiso por los pueblos indígenas”, documento que entregó parte de los lineamientos de su propuesta presidencial (Abujatum, 2019; 8). En ese contexto, agregó entonces, a sus promesas, las siguientes: la ratificación de compromisos internacionales y la participación de representantes indígenas en organismos internacionales; propuso la creación de una subsecretaría al interior del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) con la intención subir el rango político las demandas indígenas, capacitando también funcionarios para desarrollar políticas e implementaciones de carácter intercultural; Además, reafirmó su compromiso con las propuestas del informe de la CVHNT presentado en el gobierno anterior, como por ejemplo las orientaciones para el fondos de tierra y aguas, la continuidad del Programa Orígenes, la creación de una institucionalidad para de investigación y difusión de conocimiento indígena y medidas sobre educación intercultural . (Nuñez et al., 2012; Agüero, 2018)

Es interesante destacar que, para el periodo de elecciones 2005, tanto la candidata de la Concertación como el candidato de la Alianza, incluyeron en sus programas de gobierno ideas asociadas a la temática indígena. Tal como explican De Cea y Fuentes, 2017, *“la derecha política ha señalado que la aceptación legal del “multiculturalismo” es una concesión estratégica para evitar que conceptos como “autonomía” o “autodeterminación” se instalen en la sociedad”* (De Cea y Fuentes, 2017;17). Como era de esperar, la propuesta del candidato Piñera²⁹ tiene un foco diametralmente distinto y puede ser definida como un tipo de reconocimiento tenue o leve (ibid.). Tal como plantea Agüero, 2018:

“[...] incluía la cuestión indígena en un capítulo sobre paz social y derechos humanos, en que se partía haciendo referencia a la violencia y a la amenaza a la seguridad jurídica [...] enfatizando también sobre las condiciones para la inversión [...] Se reiteraban también propuestas anteriores de su coalición en orden a incorporar principalmente al pueblo mapuche al desarrollo forestal del país” (Agüero, 2018; 7-8).

Una vez iniciado su periodo presidencial, Bachelet se encuentra con un escenario de protesta social que hace cambiar drásticamente los lineamientos originales de su

²⁸ Programa de Gobierno Michele Bachelet 2006. Revisar Aquí: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13433/1/2005_programa-MB.pdf

²⁹ Programa de Gobierno Sebastián Piñera 2006. Revisar Aquí: <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/17665/1/programa-pinera-2006-2010.pdf>

gobierno, lo que incluyó cambios de gabinete y varias decisiones políticas importantes. En ese escenario de movilización indígena, huelgas de hambre y tomas de terreno, la presidenta da como primeras señales al movimiento indígena, la implementación de la segunda versión del Programa Orígenes, iniciado por Lagos en el mandato anterior, así como también abre espacio al debate sobre indígenas urbanos. El Programa Orígenes contaba ya con antecedentes positivos desde el gobierno anterior y en este mandato continuó avanzando en su implementación, agregando nuevas familias y organizaciones indígenas a lo largo del territorio. Además, en ese contexto, la presidenta mandata la creación de “Comisión Asesora sobre Política Indígena Urbana”, que tuvo por finalidad contextualizar, desde un enfoque de derechos, las políticas públicas regionales y nacionales enfocadas en pueblos indígenas, realizando recomendaciones específicas para personas y organizaciones indígenas urbanas de todo Chile (Informe Comisión Asesora, 2006).

Desde las declaraciones en el discurso de 21 de mayo de 2006, la presidenta hace manifiesta su intención de que durante este mandato se cumpla la promesa del reconocimiento constitucional:

“Otra reforma que es esencial: el reconocimiento constitucional de nuestros pueblos originarios. Insistiremos en ella, porque nos parece que es un acto de justicia, es un acto de reparación histórica, es un imperativo ético, que nos reconozcamos como lo que somos: una nación construida por muchos pueblos. Queremos promover el desarrollo de nuestros pueblos originarios, rurales pero también urbanos, pero reconociendo y respetando su dignidad, sus derechos y sus raíces. Quiero que nuestros pueblos indígenas se sientan incluidos en la sociedad chilena y que se sientan representados por el Estado” (Bachelet, 2006)³⁰

En este extracto, es posible vislumbrar el tipo de reconocimiento que la candidata está planteando, en palabras como “nuestros pueblos” o en aseveraciones como “somos una nación” es posible identificar el carácter multicultural de su propuesta. Esto, se reafirmaría con su discurso del 2007, donde la presidenta plantea:

“Por eso, mi gobierno se la jugará por la aprobación del Convenio 169 de la OIT y de una reforma constitucional que reconoce el carácter multicultural de la nación chilena a los pueblos originarios y el ejercicio de sus derechos; y que reafirma la obligación de proteger las tierras y las aguas indígenas.” (Bachelet, 2007)

En el marco de sus compromisos, el año 2007, el Estado de Chile firma ante la ONU la “Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. Documento de Derechos Humanos colectivos que tiene foco en los pueblos indígenas y que realiza exigencias

³⁰ Discurso 21 de Mayo 2006, Michel Bachelet. Revisar en: <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/politica-indigenista-chile/cuentas-presidenciales/1638-mensajes-21mayo-bachelet.html>

en líneas de interculturalidad a los Estados, con la finalidad de eliminar las dinámicas discriminatorias y abrir espacios para el debate de la libre determinación de los pueblos, entregando lineamientos claro sobre la posibilidad de construir autónomamente las alternativas políticas, económicas, culturales y sociales con pertinencia cultural y territorial para los pueblos indígenas (ONU, 2007; Peralta, 2019; 6-7).

El inicio de la participación formal de Chile en el escenario internacional de los Derechos Humanos Colectivos, tiene como correlato años de participación de los miembros de pueblos indígenas en espacios de debate político internos ya sean locales o nacionales, así como también en espacios de debate internacionales, donde se construyeron los lineamientos mínimos que los Estados deben respetar para garantizar los Derechos Humanos de los miembros de Pueblos Indígenas a lo largo del mundo. En este sentido, la Declaración ONU de 2007, fue el resultado de 20 años de debate en las Naciones Unidas, que dieron efecto a su firma en la asamblea general del 13 de septiembre de 2007. Pese a lo anterior, es necesario destacar un elemento central: la firma de declaraciones internacionales no cuenta con el rango legal que haga obligatorio el cumplimiento de su articulado en el país firmante, por lo que se traducen como “manifestaciones de voluntad” de los Estados, lo que debiese traducirse en modificaciones legislativas de todo rango, que permitan orientar la política indígena hacia los compromisos contraídos. (Peralta, 2019).

En este escenario, el año 2008 comenzó de manera brutal para la mandataria, en lo que a materia indígena se refiere. El día 3 de enero, es asesinado por la espalda, a manos de Carabineros, el joven estudiante Matías Catrileo, quien participaba en un proceso de recuperación en el fundo Santa Margarita en la comuna de Victoria. Dicho asesinato marcó el escenario político, primero, haciendo presente la necesidad de un “Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas”, encarnado por Rodrigo Egaña, pero además se creó una nueva instancia de carácter complementario, que tuvo por finalidad diseñar, definir y coordinar la política indígena a través de un “Consejo ministerial para asuntos indígenas”, coordinado por José Antonio Viera Gallo (Donoso, 2010;234). Tal como lo plantea Meza-Lopehandía, 2019:

“[...] estas dos instancias buscaron operativizar la Política Nacional Indígena, sin constituir por sí mismas un espacio para elaboración de políticas públicas, como han sido los ejemplos anteriores.” (Meza-Lopehandía, 2019; 14)

Este año, también, es publicado el informe “Re-Conocer: Pacto por la Multiculturalidad”. En este documento se declara que la política indígena del gobierno de Bachelet estuvo definida, desde un comienzo, por 3 documentos: el programa de gobierno de la mandataria: “Estoy Contigo” (2005), el “Acuerdo de Nueva Imperial II³¹” (2006) y el documento “Nuevos ejes de la Política Indígena”³² (2007). Pero

³¹ No pude encontrar información asociada al contenido: Acuerdo de Nueva Imperial II

³² No pude encontrar información asociada al contenido: Nuevos ejes de la Política Indígena

además se destacan los logros que el gobierno ha generado en sus primeros años (2006-2008).

“En estos primeros dos años se han alcanzado varias de ellas, entre las cuales cabe mencionar la aprobación del Convenio N° 169 de la OIT; La aprobación de la ley que crea el espacio costero marino de los pueblos originarios; la indicación al proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza; la aprobación de la reforma constitucional sobre territorios especiales; la realización de un Dialogo Nacional con los Pueblos Indígenas; la concreción de una política cada vez más progresiva de restitución de tierras; el incremento del programa de Becas y Residencias para Estudiantes Indígenas; el mejoramiento del Programa de Salud Indígena; y la construcción de Jardines Infantiles Interculturales.” (Re-Conocer, 2008; 2)

El informe identifica los principales desafíos de la política indígena en Chile y propone el “Pacto Social por la Multiculturalidad”, que articulado por medio de la acción en 3 áreas: a) Sistema Político, derechos e institucionalidad; b) Desarrollo Integral de los pueblos; y c) Multiculturalidad y diversidad; proponía 53^{iv} nuevos compromisos gubernamentales y una propuesta de implementación que debía ser desarrollada bajo la supervisión y conducción del Comité de Ministros y del Comisionado Presidencial. Esta propuesta, que buscaba pasar del clientelismo estatal a una interculturalidad de carácter crítico, logra comprender el rol de la sociedad civil en el conflicto entre el Estado y los pueblos indígenas, poniendo foco no solo en la ciudadanía perteneciente a pueblos indígenas, sino a la totalidad de la población en Chile, proponiendo contenidos, instrumentos y métodos de implementación que tenían como foco de implementación el periodo 2008-2010, con la intención de cumplir de sus compromisos, entre los que destacamos los siguientes:

1. Sistema Político, derechos e institucionalidad	1.1. Sistema político y derechos	a) Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como parte del Estado de Chile
		b) Aprobación del Convenio 169 de la OIT y puesta en marcha a través de los mecanismos legales e institucionales necesarios
		c) Participación directa en el Parlamento a través de la elección de representantes indígenas en el Senado y en la Cámara de Diputados
		d) Participación directa en los Consejos Regionales (CORES) en regiones donde haya alta proporción de población indígena
		e) Participación directa en los Concejos Comunales en municipios de alta proporción de población indígena
		j) Defensor del Ciudadano. Se encargará a la Comisión Asesora Presidencial de Defensa de los Derechos Ciudadanos especial atención a las quejas provenientes de ciudadanos indígenas. Se pondrá urgencia a la tramitación del proyecto de reforma constitucional que crea el Defensor del Ciudadano

1.2. Institucional y políticas públicas	a) Creación de una Subsecretaría de Asuntos Indígenas, como instancia superior de definición de la política pública indígena, radicada en MIDEPLAN.
	b) Creación de un Consejo de Pueblos Indígenas, órgano de representación, debate, propuestas y consulta sobre política indígena. El Consejo tendrá rango legal y financiamiento público.
	c) Reestructuración de la CONADI para convertirla en un servicio público ejecutor de políticas. Asimismo, revisión de sus programas, estructura organizativa, personal, etc.
	e) Creación de un Comité de Ministros para Asuntos Indígenas, conformado por los Ministerios de Interior, Planificación, Secretaría General de la Presidencia, Relaciones Exteriores, Educación, Salud, Obras Públicas, Bienes Nacionales, Agricultura, Vivienda, Cultura, y Medio Ambiente. El Comité será la instancia de discusión y proposición de las políticas del Gobierno
	f) Creación en cada Ministerio de una Unidad de Asuntos Indígenas a nivel de Ministr@, responsable de la pertinencia y del accionar de la repartición en todos los ámbitos concernientes a la política indígena.

Tabla III: “Re-conocer: Pacto por la Multiculturalidad. Algunas medidas”. Elaboración propia.

Este periodo da cuenta de dos procesos legislativos sumamente relevantes para la historia de la política indígena y también, para las deudas arrastradas desde el inicio de la transición democrática: primero, la publicación de la Ley Lafquenche de espacio costero marítimo para pueblos indígenas y segundo, la ratificación del Convenio 169 de la OIT.

La denominada Ley Lafquenche Nº 20.249 fue una iniciativa del mandatario anterior, Ricardo Lagos, y se debatió durante 3 años en el Congreso Nacional, dando como resultado una legislación dirigida a población indígena en áreas costeras, entregándoles la administración territorial de playas fiscales y porciones de mar por medio de Espacios Costeros Marinos Pueblos Originarios (ECMPO) que deben ser solicitadas administrativamente por las organizaciones a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, presentando un plan de manejo por parte de las organizaciones detallando el uso ancestral, como también las actividades que se desarrollarán bajo su administración. Esta ley ha logrado serias críticas a partir de su implementación, las que están asociadas, particularmente, al cuestionamiento del uso ancestral y el derecho consuetudinario, además, se destacan los mismos problemas que históricamente ha tenido la política indígena, la falta de recursos económicos y técnicos que permitan una asignación expedita de ECMPO, generando conflictos de uso de suelo entre comunidades y privados (Zelada y Park, 2013), además, de seguir convirtiendo al indígena en sujetos amarrados a la burocracia, la espera institucional y

la decepción respecto de la política estatal, llevando procesos de ECMPO que pueden durar años.

En la ratificación Convenio 169 de la OIT el año 2008, el Comisionado Presidencial, Rodrigo Egaña, cumplió un rol importante al coordinar el trabajo entre el Congreso y el ejecutivo para lograr la firma del tan ansiado tratado internacional (Meza-LopehandíaG, 2019; 13). Es importante recordar que el Convenio 169 de la OIT es del año 1989 y que fue un apartado relevante en los compromisos contraído en por el expresidente Aylwin, por lo que su firma, 17 años después de su ingreso al debate legislativo, da cuenta de la importancia del contexto en la toma de decisiones relevantes de política indígena, es decir, la dualidad del primer gobierno de Bachelet: por un lado, en el año 2008 Chile tenía una presidenta que mostraba claras intenciones y lineamientos de construir una política indígena con foco intercultural, entregando propuestas al legislativo para su aprobación; pero, por otro lado, existía también un escenario institucional que ocultaba la deslegitimación de CONADI y el recrudecimiento de la violencia en territorio Mapuche.

En este sentido, es relevante comprender este logro en sí mismo. El Convenio 169 de la OIT es un tratado de carácter internacional que debió ser aprobado por medio de votación en el Congreso Nacional, lo que, a diferencia de la Declaración ONU 2007, lo sitúa como un compromiso de rango legal, esto quiere decir que:

“[...] el Convenio 169 de la OIT es un tratado internacional que al ser ratificado se convierte en ley de la república y por ende, vinculante. [...] y por lo tanto, el país debe modificar su legislación interna, incluyendo la carta constitucional, para dar sentido y coherencia con los compromisos contraídos.” (Peralta, 2019;8)

Para el 2009 nuevamente la violencia se toma el debate indígena, cuando en agosto de ese año ese año es asesinado por Carabineros el comunero Jaime Mendoza Collío quien participaba de un proceso de recuperación territorial en las cercanías de Collipulli. Tal como lo plantea el Relator Especial, James Anaya, en su visita a Chile de ese año,

“[...] Concluye señalando que la falta de un mecanismo para reivindicar los derechos a las tierras ancestrales o a reparar a los indígenas por las tierras que hayan sido tomadas sin su consentimiento, los abusos y violencia ejercida por parte de la policía contra miembros del pueblo mapuche y la forma en que se ha aplicado la política penal hacia los indígenas, genera su estigmatización y “puede haber contribuido a generar un ambiente crítico de desconfianza de los indígenas hacia las autoridades estatales, que ha afectado de manera negativa a la convivencia y legitimidad democráticas, contribuyendo al descontento general sobre las iniciativas del Gobierno de Chile en materia indígena” (Comisión de Derechos Humanos de la ONU 2009: 19 en Alvarez, 2012).

Poco tiempo después del asesinato de Mendoza Collío, específicamente el 15 de septiembre, el Convenio 169 de la OIT entró en vigencia, dando origen de manera

inconsulta al primer mecanismo de “Consulta Previa Indígena” en Chile, el Decreto Supremo N°124 del Ministerio de Planificación (DS.124). Tal como en otras partes del mundo, el Deber de Consulta Previa será entendido por el Estado como la piedra angular del tratado ratificado, ya que este derecho, alojado en el artículo 7 del Convenio, obligaría al Estado a consultar con los miembros de pueblos indígenas todas aquellas medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectarlos. Como es posible apreciar, debido a lo cercano del fin de este mandato, la implementación de la consulta indígena quedó en manos de un futuro gobierno, por lo que profundizaremos en este tema en el siguiente apartado.

Pese a lo complejo del escenario que se vivía al final de su primer gobierno, la presidenta decide envía al Congreso Nacional dos proyectos de ley que marcaran el debate indígena y los lineamientos de política indígena de los gobiernos futuros. Estas propuestas fueron el Ministerio de Asuntos Indígenas (Boletín N°6726-06) y el o los Consejos de Pueblos indígenas (Boletín N°6743-06), las que no llegaron a puerto en este mandato porque, en el marco de la nueva normativa, debían iniciar procesos de consulta previa indígena para legitimarse (Abujatum, 2019; 9)

Al finalizar su primer mandato, Michel Bachelet había logrado cumplir una de las demandas pendientes más importantes del Acuerdo de Nueva Imperial: la ratificación del Convenio 169 de la OIT, pero además, buscó cumplir sus otras promesas por medio de diferente proyectos de ley que fueron enviados por el ejecutivo al Congreso durante su primer periodo presidencial:

N° Bol	Fecha	Resultado	Proyecto (sintetizado)
5427-07	30.10.07	Retirado	Reforma Constitucional para el reconocimiento de pueblos indígenas
5522-07	23.11.07	En tramitación	Reconoce a pueblos indígenas
5687-23	08.01.08	Publicado	Establece un sistema institucional para el desarrollo del turismo, modifica el decreto ley N° 1.224, que crea el Servicio Nacional de Turismo y otras normas legales.
5940-06	02.07.08	En tramitación	Establece el Estatuto Especial de Gobierno y Administración para el territorio de la Isla de Pascua.
6018-06	06.08.08	En tramitación	Crea Subsecretaria de Asuntos Indígenas
6726-06	06.10.09	En tramitación	Crea Ministerio de Asuntos Indígenas y la Agencia de Desarrollo Indígena
6743-06	28.10.09	En tramitación	Crea Consejo de Pueblos Indígenas
6828-11	21.01.10	Retirado	Crea el Sistema Nacional y la Agencia Chilena para la Inocuidad Alimentaria

Tabla IV: “Mensajes presidenciales Bachelet I”. Elaboración propia.

De manera complementaria, los congresistas presentaron durante este periodo una importante variedad de proyectos de ley que, tal como plantea Fernández, 2017, dan cuenta de que *“Es en este contexto que la actividad legislativa que acá nos interesa se reactiva notablemente, llegando a 29 proyectos de ley ingresados”*, de los cuales solo 8 corresponden al ejecutivo y 21 al poder legislativo, apuntando a una gran variedad de temas en lo que política indígena refiere^v. Por último, es interesante plantear que, pese a los esfuerzos del ejecutivo por lograr avances significativos en materia de pueblos indígenas, su gobierno no logró cumplir con la mayor parte de sus promesas, dejando, nuevamente, el reconocimiento constitucional como un debate pendiente hasta el día de hoy. Tal como plantea Figueroa, 2014, *“el documento “Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”, constituyera más un compendio de compromisos y recomendaciones de los procesos anteriores que un giro en la política pública”*. (Figueroa 2014 en Meza-LopehandíaG, 2019; 13).

v. Sebastián Piñera: Primer Periodo (2010- 2014)

El por qué es interesante la llegada de Sebastián Piñera a La Moneda, es una pregunta que tiene una gran variedad de respuestas, y obviamente, estas dependerán desde dónde nos posicionemos. En lo que respecta a este texto, Sebastián Piñera es el primer y único presidente de derecha que ha gobernado el país luego de iniciada la transición a la democracia. En ese sentido, es esta la primera ocasión que la derecha chilena tiene de ejercer el poder tras 22 años del fin de la dictadura, pero también, es la primera vez en 51 años que esta alianza política llega al ejecutivo de manera democrática.

Para Sebastián Piñera esta era su segunda campaña presidencial, ya había competido y perdido contra Bachelet en 2006. Como sabemos, no eran tampoco su primera competencia electoral, ya había ganado en elecciones senatoriales en 1989. Tanto en 2005 como en 2009 compitió contra la Concertación por el sillón presidencial, pero ganó solo en la segunda ocasión, frente al expresidente Eduardo Frei. Llevando a la presidencia al primer candidato de la denominada Coalición por el Cambio que fue fundada en 2009. En este escenario, es interesante destacar que en el periodo que transcurre entre 2005 y 2009, Sebastián Piñera se convirtió en un candidato presidencial de tiempo (casi) completo, y que, además, desarrolló trabajo político a lo largo de todo el territorio nacional:

“Desde entonces, centró su quehacer en tres grandes actividades: recorrer Chile escuchando las necesidades y demandas de la gente, acompañar a los candidatos de la Alianza por Chile en las Elecciones Municipales 2008 y crear los “Grupos Tantauco”, conformados por más de 1.200 profesionales integrados en 37 Comisiones de trabajo dedicadas a estudiar y proponer políticas públicas para el futuro Gobierno³³.”

³³ Sebastián Piñera Echeñique. Presidente de la Republica. Revisado en: <https://www.gob.cl/instituciones/presidencia/>

Tal como era de esperar, la ratificación del Convenio 169 de la OIT, en mayor medida y la firma de la Declaración ONU de 2007, en menor medida; fueron dos alicientes para incluir de manera más expresa a los pueblos indígenas en los programas presidenciales que compitieron en 2009.

En el caso de Frei, la promesa de la política indígena estaría vinculada particularmente a la implementación del derecho a la Consulta Previa alojada en el Convenio 169, retomaba también, las propuestas de Bachelet como el Ministerio y los Consejos de los pueblos indígenas, pero además hablaba de reconocimiento multicultural (Agüero, 2018; 8). Por su parte, Sebastián Piñera, dedica un apartado completo de su programa presidencial 2006-2010 a los pueblos indígenas, bajo el título “El Valor De La Multiculturalidad”³⁴, donde propuso la riqueza multicultural del país como un “activo”, -es decir, un elemento que pueden reportar un beneficio económico- criticando la ineficacia de la Concertación y sus 22 años de trabajo, para incluir a los indígenas en los procesos de desarrollo económico del país. Entre sus principales cuestionamientos está la excesiva ruralización de la política indígena, la poca flexibilidad institucional para resolver sus falencias y el fracaso de CONADI como institución ejecutora de la política indígena. Frente a esto, el candidato proponía 6 ejes que definirían su política indígena: Fondo de desarrollo indígena, Plan Araucanía, reconocimiento constitucional multicultural, reemplazar CONADI por una Agencia de Desarrollo Indígena, creación de un Consejo de los Pueblos y, por último, la creación de un Centro Bicentenario de Fomento de las Culturas Indígenas.

Como es posible de apreciar, las propuestas de ambos candidatos están directamente vinculadas a las necesidades y demandas levantadas por las organizaciones indígenas de manera interna y también en espacios gubernamentales de “participación indígena”, como fueron las sucesivas comisiones que iniciaron con la CEPI en 1993 y que cierran el ciclo de gobiernos de la Concertación con el documento “Re-Conocer: Pacto por la multiculturalidad” del año 2008. En este sentido, y tal como lo plantea Agüero, 2018, el planteamiento del candidato Piñera en el año 2009, es más bien, de carácter reactivo a los lineamientos políticos desarrollados por la Concertación en materia indígena. Pese a esto, al momento de hacer sus propias propuestas, el candidato inevitablemente recurre a los lugares comunes de la política indígena y reproduce en su programa presidencial, parte de las iniciativas generadas por los gobiernos anteriores, sobre todo las contempladas en la propuesta del “Pacto por la multiculturalidad” que fue levantada por Bachelet en el periodo anterior (Revisar ANEXO 4).

“Si bien es un plan que difiere en algunos puntos con respecto a lo que se venía haciendo por parte de gobiernos anteriores, para algunos autores el hecho de que el foco esté puesto fuertemente en la dimensión productiva es señal de una continuidad en la forma en que se ha visto y tratado el problema de los pueblos

³⁴ Programa Presidencial Sebastián Piñera 2010-2014. Revisar en: http://www.archivochile.com/Chile_actual/elecciones_2009/pinera/doc_part/pinerapart0015.pdf

originarios: desde la perspectiva de la pobreza y dejando de lado los derechos políticos” (Antileo, 2013; De la Maza, 2012 en Fernández 2017, 12).

En este sentido, es interesante mirar el gobierno de Piñera como una oportunidad política, una ventana de oportunidad para generar un sello propio de la derecha en esta materia, por lo que, si bien, no es posible observar con claridad este sello político en las propuestas delineadas en el programa presidencial, si es posible ir vislumbrando que en su gobierno se pondrá acento en dos ejes: el primero, será el contenido asociado a desarrollo económico e infraestructura, y el segundo, la constante reflexión sobre “la forma” en que es construida la propuesta y la implementación de la política indígena, sobre todo en aquellas materias asociadas al Convenio 169 de la OIT y a la Consulta Previa Indígena.

La reflexión en torno a la forma, en el largo plazo, diferenciará las nuevas implementaciones de política y/o instituciones enfocadas en miembros de las naciones originarias. En este sentido, la participación indígena en los mecanismos del Estado, como hasta ahora eran conocidas, han de cambiar por dos motivos: los acuerdos internacionales ratificados, como un límite en la acción y, por otro lado, la forma en que el gobierno de Sebastián Piñera comprenderá e implementará la participación indígena en aquellas decisiones políticas e institucionales, que son susceptibles de afectarles directa o indirectamente. En este escenario, el derecho de los pueblos indígenas y, por lo tanto, el deber del Estado, respecto de la Consulta Previa Indígena, será uno de los principales escenarios para que el debate incluya no solo el contenido de las políticas, sino que delimite de manera formal e intercultural, la forma en que los pueblos indígenas participan de la vida política del Estado. ¿Cuán crítica o funcional será la política intercultural de este primer gobierno de derecha democrática?

Por otro lado, en relación con el contexto, es necesario destacar que el presidente Piñera inicia su mandato luego de un terremoto de inmensas magnitudes que azotó el territorio nacional el 27 de febrero de 2010. En ese escenario, el primer discurso presidencial de 21 de mayo se enfocó principalmente, en las medidas de reconstrucción a través del denominado programa “Levantemos Chile”. Por otro lado, en lo que respecta a las medidas asociadas a pueblos indígenas, el presidente propuso dos lineamientos que se interrelacionaban: por un lado, el denominado “Reencuentro Histórico con el Pueblo Mapuche”³⁵, que se enfocaría en: potenciar todas aquellas iniciativas de ley, políticas públicas y programas asociados, a temáticas como reconocimiento constitucional, transformaciones institucionales en CONADI y el Fondo de Desarrollo Indígena y por último, y no menos importante, lo que el presidente definiría como: “una posición clara y categórica en contra de la violencia” al sur del Biobío (Piñera, 12 de mayo 2010). Por otro lado, su segundo lineamiento estuvo vinculado directamente con el desarrollo territorial de las regiones de Biobío y Araucanía, por medio del programa “Plan Araucanía7”, que tuvo como foco el

³⁵ No pude encontrar información asociada al contenido “Reencuentro Histórico con el Pueblo Mapuche”.

desarrollo de infraestructura, atracción de capital para inversión y refuerzo en la generación de calidad en áreas como salud, educación y cultura para miembros de pueblos indígenas.

A mediados de 2010, el presidente anuncia informalmente el “Plan Araucanía7” en el Encuentro Nacional de La Araucanía (ENELA), donde participaban los empresarios más importantes del país. Tal como lo planteaba la invitación de CORPARAUCANÍA para ese año:

“Se espera que en la jornada puedan concretarse e implementar importantes proyectos de la mano de las autoridades presentes como lo son el plan Araucanía 7 y la firma de un convenio que impulse la creación de una Fiscalía Agrícola Nacional, medidas que se espera proyecten a la Araucanía hacia el desarrollo económico y social en este el año del bicentenario” (CORPARAUCANÍA, 20 de julio de 2010)³⁶

En ese encuentro, el mandatario dio a conocer los 5 pilares de su propuesta Plan Araucanía, de los cuales solo uno de ellos corresponde a Pueblos indígenas, el resto corresponden a reformas en educación y salud; desarrollo productivo; inversión en infraestructura y conectividad regional; todas propuestas muy vinculadas a lo enunciado en el programa de gobierno. Si se mira el Plan Araucanía 7 con atención, es evidente que la lógica detrás de la propuesta del gobierno tiene directa relación con la posibilidad de hacer productivas las tierras indígenas que ya están en manos de comunidades mapuche, para lograr esto, el lineamiento indígena del Plan Araucanía incluyó entre 2010 y 2014, medidas como las declaradas como logro en el documento Avances del Plan Araucanía, actualización febrero de 2014:

- Se creó el Área de Desarrollo Indígena (ADI) Ercilla.
 - 113 comunidades fueron favorecidas con tierra
 - Aumento en la cobertura del Programa de Desarrollo Territorial Indígena
 - Se construyeron 50 nuevas alianzas productivas
 - Se avanzó en regularización de terrenos, en caminos indígenas y acceso a agua potable rural
- (Gobierno de Chile, 2014)

Este foco está puesto directamente en la comprensión de los miembros de pueblos indígenas como campesinos pobres, entregando apoyo productivo y técnico para la inserción de los pequeños productores en el mercado tanto nacional como internacional, articulando organizaciones funcionales para el emprendimiento y la instalación de negocios asociativos entre miembros del pueblo mapuche. El Plan Araucanía no se distanciaba mucho de los lineamientos y forma de relación entre el Estado y las comunidades implementado por el Programa Orígenes I y II desarrollado por los dos últimos gobiernos concertacionistas. Pero a diferencia del Programa Orígenes, esta primera versión de la política indígena de la derecha, imprimió un sello

³⁶ ENELA 2010. CORPARAUCANÍA. Revisar en: <https://www.corparaucania.cl/enela-2010/>

al emprendimiento indígena, tanto rural como urbano, dando relevancia a la cultura en cuanto “activo”, esta vez como “marca” que estaba siendo aprovechado para el desarrollo económico de la región, con pertinencia tanto cultural como territorial, es decir, denominación de origen (Antileo, 2013).

Otra de las medidas tomadas por el presidente fue solicitar la derogación de la figura de Comisionado para reemplazarla por un nuevo cargo de asesoría directa al presidente, un Asesor Especial para Asuntos Indígenas que estaría vinculado al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Decreto Supremo N°99³⁷, 2010 en Abujatum, 2019; 9). Dicho cargo fue desempeñado inicialmente por Sebastián Donoso, Abogado PUC y miembro de Libertad y Desarrollo, hasta el año junio de 2011, siendo reemplazado por Matías Abogabir, ingeniero Civil PUC, quien estuvo a cargo de todos los procesos de implementación asociados a la política indígena, tal como plantea él mismo en su Currículum³⁸:

- Responsable de la implementación del Convenio 169 de la OIT y de la consulta indígena.
- Responsable de la coordinación interministerial de los temas indígenas.
- Responsable de coordinar instancias de diálogo con los pueblos indígenas.

Tal como comentamos en el apartado anterior, el gobierno de Bachelet terminó su mandato con un Decreto Supremo que regulaba el derecho de Consulta previa indígena en Chile, DS.124: “Reglamenta el artículo 34 de la ley n°19.253 a fin de regular la Consulta y la Participación de los Pueblos Indígenas”. Dicho documento, nace de manera ilegítima mediante un proceso no consulto de construcción unilateral de una reglamentación que afecta de manera directa a las comunidades e individuos indígenas presentes en el país. Frente a esto, el gobierno de Bachelet argumentó, en su momento, que el DS.124 del MIDEPLAN, tenía carácter transitorio, por lo que sería tarea del próximo gobierno y de los pueblos indígenas derogar esta medida y reemplazarla por una que cumpla con los estándares internacionales comprometidos por Chile (Peralta, 2019).

De acuerdo con lo anterior, recién en el año 2011, el gobierno inicia el trabajo asociado a la implementación del Convenio 169 en Chile.

“Los compromisos programáticos del presidente fueron recogidos por el ejecutivo en el proceso de consulta que se tituló “Consulta sobre institucionalidad Indígena” (Abogabir, 2014), desarrollado por el gobierno desde el año 2011 en adelante, donde se abordaron 4 propuestas específicas: (1) propuesta de nueva institucionalidad indígena que reemplazará a CONADI; 2) reconocimiento constitucional; 3) consulta sobre la propuesta del nuevo Reglamento SEIA; y 4)

³⁷ No pude encontrar el documento original del DS. 99 del año 2010.

³⁸ Currículum on line de Matías Abogabir. Revisar en: <https://www.linkedin.com/in/matias-abogabir-b738b285/?originalSubdomain=cl>

regulación normativa del procedimiento de consulta” (Peralta, 2013 en Peralta, 2019; 18)

En este escenario, la implementación del Convenio 169 de la OIT se convierte en uno de los nuevos pendientes de la política indígena en Chile. La transición que sufre el debate político desde la ratificación a la implementación del Convenio, en el amplio espectro de deberes y derechos, tanto para el Estado como para los pueblos indígenas, siguen siendo, hasta el 2020, materia de disputa en las salas del Congreso, las oficinas de partidos políticos, así como en los fogones de comunidades a lo largo del territorio.

Para el año 2012, la Consulta sobre institucionalidad había perdido completamente la posibilidad de continuar con 2 de las 4 líneas de conversación, continuando sólo los procesos de consulta enfocados en debatir: por un lado, la consulta sobre la propuesta del nuevo Reglamento SEIA y por otro, la regulación normativa del procedimiento de consulta. Este último proceso fue bautizado como “Consulta de la Consulta” y concluyó en diciembre de 2013 en el “Gran Encuentro de Pueblos Indígenas”, instancia que duró 3 días de largos debates, donde además parte importante de las organizaciones indígenas se restaron. En ese escenario, se decidió construir la “mesa de consenso” donde participarían 40 dirigentes y contarían con la observación del INDH y el Relator ONU (Gobierno de Chile, 2013). En medio de este escenario, Abogabir planteaba lo siguiente en los medios:

“[Respecto del Derecho a Consulta] . “No son plebiscitos para decidir si un proyecto se hace o no. Son espacios para generar acuerdos, para acercar posiciones y que un proyecto considere todas estas opiniones”. (Abogabir, 2013³⁹)

Para el discurso de 21 de mayo de 2013, el presidente insiste con el reconocimiento constitucional, con su versión del Nuevo Trato: el mecanismo de consulta y el desarrollo económico de los territorios indígenas.

[...]primero, una reforma constitucional que reconozca que bajo una misma nación, un mismo territorio, y bajo la jurisdicción y soberanía de un mismo Estado, conviven varias entidades étnicas con culturas diferentes, lo que hace de nuestro país una nación multicultural. Segundo, dejar atrás la estrategia de asimilación y reemplazarla por una de verdadera integración, para lo cual requerimos un nuevo y consensuado mecanismo de consulta, y crear el consejo de los pueblos indígenas. Tercero, promover su desarrollo económico y social para reducir las brechas existentes y recuperar el tiempo perdido. Y cuarto, reconocer valorar y promover su historia, cultura, tradiciones e idioma.” (Piñera, 2013)

Para hacer evidente la relación que tienen los contenidos y las formas al momento de implementar la política indígena, el gobierno de Piñera I decide redactar de manera

³⁹ Matías abogabir, 2013. Matías Abogabir: “Consulta indígena no es plebiscito”. Minería chilena. Revisar en: <https://www.mch.cl/2013/05/15/matias-abogabir-consulta-indigena-no-es-plebiscito/>

unilateral el Reglamento de Consulta, pese a haber desarrollado al menos 2 años de mecanismos de participación indígena, la que fue fuertemente criticada por los dirigentes debido a la poca legitimidad y representatividad⁴⁰. La decisión del ejecutivo redujo la participación indígena a un espacio discursivo meramente referencial para que el ejecutivo construyera la propuesta definitiva de la normativa que se ajustara a su modelo de desarrollo. Obviamente, no respetando los límites de la consulta ni participación efectiva indígena propuestos por el Convenio 169, intencionando el enfrentamiento entre los dirigentes indígenas y el gobierno en distintos escenarios de debate, ya sean políticos, como espacios académicos o medios de comunicación. En este sentido, el sello que el presidente Piñera estaba entregando a su política enfocada en Pueblos Indígenas, se hacía cada vez más evidente.

“[...] redactar de manera unilateral el Decreto Supremo 66, articulado que contiene los acuerdos establecidos en la mesa de consenso y redacciones no consultadas sobre los desacuerdos de esa misma instancia (Peralta, 2013). Tanto los acuerdos como los desacuerdos y su nueva redacción fueron explicados por el gobierno en el informe “Propuesta de Nueva Normativa de Consulta Indígena” publicado el 6 de agosto de 2013. Lo anterior tiene serios reparos, ya que integrantes de la mesa de consenso acusan que incluso las normas que fueron acordadas en el proceso de consulta fueron cambiadas en la redacción del Decreto final.” (Peralta, 2019; 18)

Con la promulgación del Reglamento de Consulta Indígena DS.66 del Ministerio de Desarrollo Social, el 4 de marzo del año 2014, Piñera le devuelve la mano a su antecesora, quien regresaría a la Moneda solo días después la publicación del DS.66 en el diario Nacional, para ejercer su segundo mandato presidencial.

En este contexto, es necesario hacer evidente que la implementación del Plan Araucanía y las transformaciones tanto institucionales como de programas y fondos asociados a la política indígena, es decir, el paso de la Concertación a la Coalición por el Cambio, trajo efectos importantes en la entrega de tierras, la asignación de fondos, entre otros. Lo que se tradujo, en el aumento de la violencia que se desarrolló en varias localidades desde Biobío al sur. En ese sentido, es destacable el uso de las huelgas de hambre como medidas de presión desde las organizaciones hacia el estado y el sostenimiento e intensificación, por parte del Estado, de la utilización de la Ley Antiterrorista como medida única de contención en contexto de violencia rural. En este sentido, el asesinato del Matrimonio Luchsinger-Mackay y el encarcelamiento del Machi Celestino Córdova vienen a marcar un punto sin retorno en la primera versión del “Nuevo Trato” de la derecha Chilena.

Por último, y para hacer un balance de este primer gobierno de Piñera, revisaremos que el ejecutivo solo envió 2 proyectos de ley relacionados a pueblos indígenas en este periodo, ambos fueron aprobados: el primero cambia el nombre del Museo Folclórico

⁴⁰ Presentan denuncia ante relator ONU por proceso que mutila el Convenio 169 de la OIT en Chile. Revisar en: http://www.chululo.cl/pages/noticias2.php?id=12092012_015932

Araucano Juan Antonio Ríos por Ruka Moñen Tayu Folil Juan Cuyapi Huechicura, mientras que el segundo modifica la ley nº19.253 estableciendo dietas para los consejeros de CONADI y CODEIPA (Fernández, 2017; 13). Además, es importante destacar que los congresistas presentaron 22 proyectos asociados a Pueblos Indígenas, entre los que se destacan: el proyecto aprobado que estableció una Comisión Permanente de Pueblos Originarios en la Cámara de Diputados, Reforma al Código de Aguas y reformas constitucionales con foco en participación y representación política indígena, protección del patrimonio cultural y natural de los pueblos indígenas, modificaciones en la ley indígena en temas referentes a tierras, agua potable rural, concepto de patrimonio cultural, entre otras.

El recorrido por el primer gobierno de Sebastián Piñera nos lleva a responder una pregunta ya planteada con anterioridad: ¿Cuán crítica o funcional será la política intercultural de este primer gobierno de derecha democrática? A partir de la presente revisión, es posible afirmar que la interculturalidad ejercida por este gobierno tuvo claros tintes funcionales, imponiendo no sólo temas a debatir, sino que también los mecanismos de participación, bajo lógicas verticales y jerárquicas, que darían como resultado espacios de participación claramente exclusivos y excluyentes. En ese sentido, la propuesta de Nuevo Trato la derecha chilena no fue solo funcional a la desigualdad estructural que la colonización impuso a los pueblos indígenas, sino que también reproduce e intensifica mecanismos de dominación instalados por la dictadura, los más difíciles de cambiar, y otros, contruidos por la transición a la democracia y desacreditados en el camino. La Política Indígena desde 1989, o quizás mucho antes, ha sido un espacio donde los dirigentes, sus organizaciones y, por lo tanto, la ciudadanía indígena, participa de buena fe en procesos posibilitados y gestionado por los gobiernos, pero que, maliciosamente, tienen objetivos predefinidos al ejercicio intercultural, imposibilitando la participación crítica de los pueblos indígenas articulando en conjunto con los gobiernos aquellas medidas que puedan afectarles de alguna manera.

vi. Bachelet, Michelle: Segundo Periodo (2014- 2018)

Para las elecciones de 2013, Michelle Bachelet se convierte en la candidata presidencial para lograr una Nueva Constitución para Chile, desarrollando una campaña que llevó al programa de gobierno una demanda que no solo los pueblos indígenas, sino que una parte importante la ciudadanía, estaba reclamando: un nuevo pacto ciudadano, legítimo y construido en democracia y democráticamente.

En esta oportunidad, Bachelet peleó, en segunda vuelta, en diciembre de 2013, por el asiento presidencial contra la candidata UDI, Evelyn Matthei, quien representó a la denominada Alianza por Chile, una vez que Pablo Longueira, candidato de su mismo partido, renunciara a su campaña por motivos personales. Es importante destacar que, esta es la primera vez en la historia de Chile donde se enfrentan dos mujeres en la carrera presidencial, por lo que esta se convierte en un debate de ideas y de etiquetas que tanto los medios, los analistas y la ciudadanía posan sobre cada candidata, construyéndolas como dos versiones disimiles de la feminidad en el escenario político.

Por un lado, Michelle se sostiene en la imagen que la vinculada a la empatía que transite a sus votantes, su campaña fue más bien cautelosa y se vincula exclusivamente a sus propuestas de programa, evitando responder sobre temas que podrían ser problemáticos; y por otro lado, encontramos a Evelyn con una imagen más dura y contestataria, que se vincula directamente con los logros de Piñera I y que busca conectar con los electores, convirtiendo su imagen hacia la de una mujer más cercana (Castiglioni, 2014).

En este escenario, Evelyn representaba la continuidad en lo que a temas constitucionales refería, apelando a las reformas como la estrategia para mejorar las fallas estructurales de la carta magna, pero, por otra parte, en aquello que refería a pueblos indígenas, la candidata levantaba proyectos como el reconocimiento multicultural, al idea de interculturalidad y la obligación de la consulta para aquellas medidas que estaban contempladas en su propuesta específica para pueblos indígenas denominado el “Gran Acuerdo Nacional para la construcción de un Chile intercultural”, estableciendo un claro vínculo con los acuerdos internacionales ratificados anteriormente (Felipe Agüero, 2018).

Por su parte, la candidata Bachelet proponía 3 reformas de gran envergadura, lo que significaría una transformación de forma y sobre todo de fondo, en la estructura del sistema político⁴¹ chileno, presentando proyectos en áreas relevantes como las: constitucional, tributaria y educativa. Tal como describe Felipe Agüero, 2018, en lo que respecta a pueblos indígenas, Bachelet propone lo siguiente:

“Para ello se implementaría en planitud el Convenio 169, revisando el tema de la consulta y consensuando, en un proceso participativo con los Pueblos, 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.” (Agüero, 2018, 9)

En este sentido, la candidata Bachelet llevó discursivamente los compromisos internacionales de Derechos Humanos colectivos a debates de carácter político, legislativo y judicial, permitiendo el ingreso formal a la política indígena de las ideas de autonomía y autodeterminación presentes tanto en el Convenio 169 de la OIT como en la Declaración ONU de 2007. Otro compromiso vinculado a los DDHH y a los acuerdos internacionales, es la promesa de no continuar el uso discriminatorio de la ley antiterrorista por parte del Estado hacia el pueblo Mapuche, esto, por medio de reformas en materias de orden público e incluso la promesa de la creación de la figura de un “Defensor del Pueblo”:

⁴¹ “la sustitución del sistema electoral binominal para elecciones parlamentarias por uno proporcional, el requerimiento de mayorías simples para la aprobación de leyes, el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios, la incorporación de mecanismos de democracia directa y semidirecta, la promoción de la descentralización, el fortalecimiento del poder judicial y la reforma al Tribunal Constitucional, entre otras medidas” (Castiglioni, 2014, 98)

“Nos comprometemos firmemente a la no aplicación de la Ley Antiterrorista a miembros de los Pueblos Indígenas por actos de demanda social. La Ley Antiterrorista será modificada para adecuarla a los estándares internacionales, tal como le han recomendado al Estado de Chile los órganos internacionales de protección de derechos humanos” (Programa Michelle Bachelet 2012-2018, 174)

Una vez iniciado este segundo periodo, la presidenta Bachelet debe convocar dos procesos de consulta previa de carácter nacional para validar 3 de sus medidas de campaña vinculadas a pueblos indígenas⁴². Ambos procesos son desarrollados por institucionalidades distintas, la Consulta Previa para el Ministerio de Asuntos Indígenas⁴³ y el o los Consejos de Pueblos Indígenas⁴⁴, fueron desarrollados por el MIDESOC, entre septiembre de 2014 y marzo de 2015, quienes, utilizando los lineamientos del desacreditado DS.66, es decir el reglamento de consulta emanado por el primer gobierno de Piñera, llevaron a cabo un proceso que estuvo plagado de críticas y que dio como resultado dos proyectos de ley presentados por la mandataria el año 2016. Por otro lado, con un mes de desfase se inicia, en octubre de 2014, la Consulta Previa para la indicación sustitutiva que busca la Creación del Ministerio de la Cultura, Arte y Patrimonio (Boletín 8938-24), es desarrollados por el CNCA, el que contó con mayor respaldo debido a su utilización más laxa del DS.66 y a su buena llegada territorial, dando como resultado la creación de Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio en octubre de 2017.

Los resultados de ambos procesos demuestran que la política indígena, al igual que otras áreas de la política pública, tienen eje central en la calidad y compromiso de sus funcionarios, así como su vínculo con los beneficiarios de la política, para con el logro efectivo de las misiones propuestas por la institucionalidad. De acuerdo con lo anterior, es interesante destacar que, en ambos procesos, tanto en la consulta previa de MIDESOC como en la del CNCA, la CONADI jugó un papel casi irrelevante en términos políticos y solo realizó labores de carácter logístico (De Cea y Peralta, 2018). Dicho problema ha sido evidenciado a lo largo de este texto, particularmente en la creciente desacreditación de CONADI como el servicio que debiese llevar a cabo todo aquello relacionado a pueblos indígenas en Chile.

En segundo lugar, el rol de los funcionarios de cada institucionalidad que llevó a cabo el proceso de consulta, fue central, posibilitando (o no) la instalación de procesos consultivos culturalmente pertinentes. En ambos procesos la institucionalidad tuvo una versión centralizada y dirigida directamente por cada ministerio, una segunda línea encargada de establecer el trabajo a nivel territorial, la que estuvo a cargo de los Coordinadores Nacionales de Consulta Previa Indígena, ambos hombres mapuche de

⁴² Dichas medidas debían ser cumplidas dentro de los primeros 100 días de su gobierno, pero por motivo de la consulta, se comprendió la imposibilidad de generar los proyectos de ley que contenían estas promesas.

⁴³ Boletín 10687-06

⁴⁴ Boletín 10526-06

interesante trayectoria política indígena, y luego, en tercer lugar, los equipos regionales de Consulta Indígena, siendo estos últimos los encargados de la implementación directa y el trato con organizaciones en cada uno de los territorios consultados. En ese sentido, es importante destacar que, pese a ser procesos paralelos temporalmente y desarrollados en los mismos territorios, no existió una colaboración fluida y clara entre ambos servicios, sino que más bien una competencia por la mejor implementación (De Cea y Peralta, 2018).

“[...] se concluye que un mismo Estado, con un reglamento único de consulta, diseña e implementa dos procesos con fuertes diferencias discursivas, prácticas y territoriales. Como lo plantea la teoría, el éxito de estos procesos radica en la voluntad política de los actores de buscar mayor diálogo y pertinencia cultural.”
(De Cea y Peralta, 2018; 1)

En este sentido, las críticas dirigidas a estos procesos dieron como resultado una mayor valoración de la experiencia realizada por el CNCA, ya que este servicio logró entregar a la implementación la pertinencia cultural y territorial demandada por las organizaciones; en cambio, el MIDESOC no logró dicho cometido, argumentando que este había sido un proceso de aprendizaje metodológico iniciado por ellos y del que se nutrió el CNCA que inició su consulta con un mes de desfase. Por otro lado, las críticas que ambos procesos compartieron fueron, por un lado, la utilización del Reglamento de Consulta Indígena (DS66) debido a su deslegitimación por parte de la dirigencia indígena y por otro, la decisión unilateral por parte de los servicios respecto de qué acuerdos se incluyen (o no) en los proyectos de Ley. Varios de los funcionarios y dirigentes entrevistados por De Cea y Peralta, 2018, comentan que los acuerdos superaban con creces los lineamientos que finalmente definen los proyectos presentados. Por último, de los 3 proyectos de ley presentados por la presidenta como resultados de los Procesos De Consulta Previa, solo la creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, se convirtió en institucionalidad de la república, mientras que las medidas consultadas por el MIDESOC siguen durmiendo en el Congreso Nacional desde 2016.

De manera paralela a los procesos de Consulta Previa Nacional desarrollados por el gobierno, para el año 2015 la presidenta mandata la conformación de la “Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía”, la que tenía como foco la reparación de los pueblos indígenas por medio de propuestas en diferentes áreas: productivo, territorial, de participación y de reconocimiento. Como era de esperarse, en esta comisión nuevamente los integrantes fueron designados por el ejecutivo, enfocándose en que, a los dirigentes indígenas los acompañaran en el debate representantes empresariales, de iglesias, académicos y políticos. El informe de la comisión dio como resultado lo siguiente:

“Tres secciones temáticas: (i) reparaciones a las víctimas de la violencia rural en la región, entendiendo por tales a las víctimas de delitos "con clara finalidad política" y no a la delincuencia común (3 propuestas); (ii) propuestas relativas a pueblos indígenas, que incluyen participación política, reconocimiento

constitucional y reparaciones (30propuestas); y (iii) desarrollo productivo regional y territorial, incluyendo infraestructura, planes y programas, puesta en valor de la cultura e identidad, institucionalidad, incentivos especiales y modificaciones legales y políticas forestal (36propuestas). Doce de estas sesenta y nueve medidas fueron priorizadas por la propia Comisión.” (Meza-LopehandíaG, 2019; 19)

Entre las que se identificarían 12⁴⁵ puntos prioritarios que sería recogidos en el “Plan de Reconocimiento y Desarrollo Araucanía”, publicado el año 2017, destacando el envío del proyecto para la Creación de la Ley Araucanía (Boletín N° 11469-06), la que se vincula directamente con el logro de aquellas medidas asociadas a desarrollo económico. Por otro lado, las medidas legislativas asociadas al Plan como son la reparación a las víctimas de violencia, transformaciones institucionales, reconocimiento constitucional y participación política indígena, cada una correría por su propio camino legislativo.

Además, en ese mismo año, 2015, la presidenta solicitó la conformación de una “Comisión Técnica de Niñez y Pueblos Indígenas”⁴⁶ con la intención de que, siguiendo los lineamientos del Convenio 169 de la OIT, se propusieran los primeros lineamientos de una Ley de Garantías de la Niñez Indígena⁴⁷, profundizando en temas como el reconocimiento del daño histórico a la infancia mapuche, defensoría de niñez indígena, justicia y reparación para niñez y, además:

“Fiscalización periódica del cumplimiento de protocolos de niñez en la actuación de carabineros e incorporación de sanción penal de inhabilitación para el cargo

⁴⁵ 1) Creación de la Ley Araucanía

2) Dictar una ley que crea un fondo de reparación a las víctimas de violencia en La Araucanía.

3) Creación de una comisión de reparación de víctimas de la violencia en La Araucanía.

4) Dictar un nuevo reglamento que regule los mecanismos de compra de tierras del artículo 20 letra b) de la Ley Indígena.

5) Creación de una comisión especial de tierras indígenas.

6) Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas.

7) Representación política especial de los pueblos indígenas en el Congreso Nacional.

8) Impulsar de manera urgente el Ministerio de Pueblos Indígenas.

9) Incorporar nuevos territorios de la Región de la Araucanía al programa de gestión territorial de zonas de rezago de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior.

10) Impulsar Planes de Desarrollo integral en comunidades indígenas (habitabilidad, infraestructura, desarrollo, etc.), modificando y operativizando la Glosa 10, de ley de presupuesto de Gobiernos Regionales.

11) Creación de una Agencia del Agua, que pueda catastrar, planificar, controlar y proponer una estrategia de abordaje sistémico de uso y distribución de este recurso, que derive en una política regional de desarrollo de recursos hídricos y un Plan Estratégico Regional de Riego.

12) Generar un programa de fortalecimiento de organizaciones y emprendimientos mapuche (mejoramiento de gestión, productividad, emprendimientos asociativos) a través de un Centro de Negocios y Desarrollo Mapuche

⁴⁶ Informe de Comisión Técnica de Niñez y Pueblos Indígenas. Revisar en: <http://www.creciendoconderechos.gob.cl/docs/Comision-Tecnica-de-Nin%CC%83ez-y-Pueblos-Indigenas-1.pdf>

⁴⁷ Proyecto no encontrado

en caso de infracción penal, y en los demás, sanciones administrativas” (Meza-LopehandíaG, 2019; 19)

Para el año 2016, la propuesta constituyente de Bachelet contaba con la definición técnica de sus etapas, iniciando con un proceso de educación cívica enfocado en la formación ciudadana, seguido por el desarrollo de diálogos ciudadanos y, por último, llegando al proceso constituyente nacional, el que contó con un proceso indígena paralelo con una metodología específica para miembros de naciones originarias. En este debate, se refuerza la posibilidad ciudadana de participar de aquello que nos interesa, destacando el proceso indígena como un primer intento de Consulta Previa Indígena en materia constitucional en todo el mundo (OIT, Servicio de Género, Igualdad y Diversidad 2018).

Para llevar a cabo este proceso de Consulta Previa, la presidenta contó con el apoyo del Comité Consultivo y de Seguimiento, que incluía a consejeros de CONADI y agencias internacionales de Naciones Unidas como: Comisionado de Derechos Humanos, Naciones Unidas por la infancia (UNICEF), Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La presidenta definió este momento como un proceso de construcción constitucional democrático, institucional y participativo. Inaugurando el primer proceso exclusivo para ciudadanos que son parte de las naciones originarias presentes en el país, el que constaría de dos etapas: la Participación Indígena y luego, la Consulta Previa. Este primer momento denominado “Proceso Participativo Indígena” se enfocó en las siguientes temáticas: derechos culturales, sociales, políticos y económicos; y tuvo 3 alternativas para que los pueblos pudiesen ejercer su derecho de participación: encuentros convocados por la institucionalidad, encuentros autoconvocados por las organizaciones indígenas y la participación individual de los integrantes de pueblos indígenas por medio de la versión web. Estos 3 tipos de participación no fueron excluyentes entre sí y sirvieron de base para levantar estadísticamente conceptos como: Estado plurinacional, autodeterminación, consulta indígena, territorio, derechos consuetudinarios, representación política, entre otros, que, como sabemos, son conceptos que ya habían sido levantados por las organizaciones indígenas en las innumerables instancias de participación desarrolladas en el marco de la transición a la democracia desde 1989 a la fecha (Peralta 2017).

Para el 1 de junio de 2017, la presidenta Bachelet anuncia el proceso Consulta Constituyente indígena:

“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, 1 de junio 2017)

La implementación de la Consulta Constitucional Indígena fue desarrollada por MIDESOC, por lo que contó con parte de los aprendizajes institucionales desarrollados

en los primeros procesos de consulta previa de nivel nacional desarrollados por este gobierno. Uno de los principales aportes a esta implementación fue la descentralización territorial y por tanto la pertinencia cultural de la implementación, así como también, el rol más activo de CONADI como una institución participe en la relación del Estado con los pueblos indígenas, esto, desde la etapa previa a la implementación, es decir en la etapa de planificación en adelante.

Pese a lo anterior, los aprendizajes interculturales no quedaron plenamente fijados en la memoria institucional del gobierno de Bachelet II, ya que nuevamente cayeron en el error de imponer a los consultados las medidas sobre las cuáles debían debatir, asignando no solo los temas: Reconocimiento Constitucional⁴⁸ y Participación Política⁴⁹, sino que las metodologías utilizadas, acotando y limitando el debate desde la imposición jerárquica. Lo mismo sucedió con los acuerdos alcanzados en este proceso, los que se dividieron entre: acuerdos totales, acuerdos parciales y desacuerdos⁵⁰, respecto de tres ejes específicos: reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, participación política y otros acuerdos; pero que, llegado el momento de la construcción del texto final de Nueva Constitución, no fueron incluidos por la mandataria (Zúñiga, 2018; Elizalde, 2018).

En este punto es necesario destacar que, pese al rol de observador y garante desarrollado por las organizaciones internacionales en el marco de la Consulta Previa para la Nueva Constitución, estos no pudieron cumplir con la garantía del principio

⁴⁸ Reconocimiento Constitucional: I Reconocimiento de los Pueblos; II Reconocimiento Territorial; II Derechos Lingüísticos y Culturales

⁴⁹ Participación Política: I participación y representación en el congreso nacional; II Ley de mecanismos de participación y representación.

⁵⁰ **1. Acuerdo total** : i) Reconocimiento de la preexistencia de los pueblos indígenas que habitan el territorio, desde los tiempos pre-colombinos o ancestrales, y de la importancia que tiene la tierra para su cultura y existencia. ii) Reconocimiento de su derecho para conservar, fortalecer y desarrollar su cultura, historia, identidad, idioma, autoridades ancestrales, idioma y tradiciones propias iii) Reconocimiento de la diversidad cultural del país y deber del Estado para preservarla y en general toda manifestación de la cosmovisión de los pueblos indígenas iv) Reconocimiento al derecho de los pueblos indígenas a no ser discriminados de forma alguna en el ejercicio de sus derechos, y reconocimiento al principio de igualdad ante la ley. **2. Acuerdos parciales:** i) Interpretación constitucional debe realizar en conformidad con su contenido, con los derechos que ésta y la ley reconocen a los pueblos indígenas, y, además, con consideración del contenido de los Tratados Internacionales. ii) Reconocimiento a la participación y representación política de los pueblos indígenas, mediante mecanismos que garanticen efectiva representación, como un 10% de escaños reservados, y que, además, aseguren la paridad de género. iii) Reconocimiento al derecho a la salud, a la salud intercultural, a su medicina, y a la salud tradicional, en conformidad con el sistema de salud nacional. iv) Reconocimiento al deber del Estado de consultar en concordancia con los estándares del Convenio 169 v) Reconocimiento a la libre determinación de los pueblos indígenas, pudiendo determinar su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural. **3. Sin acuerdo:** Reconocimiento de Territorios Indígenas, cuando corresponda, mediante una ley creada para tal efecto. **4. Exigencias adicionales de los pueblos indígenas:** i) Reconocimiento del Estado plurinacional ii) Reconocimiento y otorgamiento de rango constitucional al Convenio 169 de la OIT y a la Declaraciones sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.

básico de “buena fe”⁵¹, quedando fuera de la implementación elementos como la pertinencia temporal del proceso, las falencias metodológicas y la correcta incorporación de las demandas indígenas en la propuesta legislativa (OIT, Servicio de Género, Igualdad y Diversidad 2018).

“No obstante, la consulta efectuada por el gobierno de la Presidenta Bachelet sobre el texto constitucional se limitó al reconocimiento de la preexistencia de los pueblos indígenas y aspectos culturales; la protección de los derechos lingüísticos; de los territorios indígenas; y a la participación política de los pueblos indígenas, aclarando que estos dos últimos puntos se desarrollarían en leyes posteriores” (CUT/ Observatorio ciudadano. 2018)

Las omisiones del proyecto de Nueva Constitución Bachelet⁵² fueron identificadas por diferentes autores en el análisis de su propuesta legislativa^{vi} (Zuñiga, 2018; Donoso y Palacios, 2018; Aguas y Nahuelpan, 2018):

“el proyecto no dice nada sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, ni sobre la plurinacionalidad, desconoce el acuerdo sobre autodeterminación, no se refiere a los derechos a territorios ni recursos naturales, entre otros asuntos que sí se encuentran incorporados en los instrumentos internacionales sobre la materia que Chile ha suscrito, como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, importante herramienta interpretativa en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas” (Informe de DDHH 2018, UDP)

A forma de cierre, es interesante plantear que el entonces ganador de las elecciones de 2018, Sebastián Piñera, inmediatamente aseguró que no respaldará la iniciativa generada por la presidenta Bachelet al cierre de su mandato, tal como plantea la CUT y el Observatorio Ciudadano en su informe 2018:

“Dado que el nuevo gobierno que encabeza el Presidente Piñera no respalda la iniciativa de nueva constitución, y que se mantienen los quórumes supra mayoritarios requeridos por la actual carta fundamental para su reforma, los que alcanzan a los dos tercios de las dos cámaras del Congreso Nacional, su viabilidad es nula. Todo ello frustra las posibilidades de un reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos adecuado a los estándares del Convenio 169.” (CUT/ Observatorio ciudadano. 2018)

⁵¹ Buena fe: “[...]los procesos de consulta previa indígena, deben ser entendidos, tal como plantea la Organización de Naciones Unidas (ONU) en su informe de 2011, como relaciones de comunicación y entendimiento entre las personas u/o organizaciones indígenas y las autoridades públicas del país, en el marco del respeto mutuo y la buena fe, cumpliendo con los siguientes requisitos intransables: que el proceso debe desarrollarse en diálogo con las instituciones representativas de cada pueblo, con procedimientos adecuados y por tanto, acordados de mutuamente entre los gobiernos y los pueblos; todo esto, de manera previa, libre e informada” (ONU, 2011 en Peralta, 2019: 3).

⁵² Boletín 11.617-07; Mensaje 407-365

Por otro lado, es importante evidenciar que, pese a la promesa de una comisión de trabajo sobre la ley antiterrorista y la promesa de que esta legislación no sería utilizada nuevamente, la violencia registrada en el segundo mandato de Bachelet por parte de organizaciones indígenas en el marco de reivindicaciones territoriales llevó a la presidenta a invocar nuevamente la tan criticada norma legal, poniendo en riesgo el respeto de los DDHH de los Pueblos en manos de Carabineros. En ese escenario se destacan los casos de abuso de poder hacia Lorenza Cayuhan, en diciembre de 2015, quien fue obligada a dar a luz a su hija mientras era engrillada a una mesa quirúrgica por orden de gendarmería, y el caso de Brandon Hernández Huentecol, un menor de 17 años que, en 2016, recibió 130 perdigones por la espalda de parte de Carabineros. En medio de ese escenario, el ejecutivo pidió al entonces intendente, Francisco Huenchumilla, su renuncia, concediendo así a la derecha el punto respecto de la violencia que se estaba viviendo del Biobío al sur. Estas señales no fueron bienvenidas por las organizaciones, quienes en ese momento avivaban su reclamo por tierras y autonomía, por medio de acciones de resistencia territorial que eran violentamente “contenidas” por Carabineros.

Durante el Gobierno de Michelle Bachelet, se firmó, en el año 2016, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de Estados Americanos:

“En términos efectivos, esta propuesta ratifica –nuevamente- derechos otorgados a los pueblos indígenas a través del Convenio 169 OIT y de la Declaración ONU 2007, pero además propone un avance interesante en materias específicas como el carácter pluricultural y multilingüe de las naciones americanas, la auto-identificación como eje de reconocimiento indígena, protección de los pueblos con aislamiento voluntario, un enfoque de género y por último, un paso adelante en la protección y por ende, correcta implementación de los derechos colectivos ya ratificados en este y otros instrumentos internacionales” (Gouritin & Aguilar, 2017 en Peralta, 2019; 7)

Además, en ese periodo, se presentaron 33^{vii} proyectos de ley vinculados a pueblos indígenas, 6 fueron mensajes presidenciales⁵³, entre los que se encontraron: el Ministerio de Pueblos Indígenas y el y los Consejos de Pueblos Indígenas y la propuesta de Nueva Constitución, solo llegando a buen puerto en este gobierno, la creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Respecto de las propuestas legislativas iniciadas por los senadores y/o diputados, 27 iniciativas en total, entre las que destacamos las siguientes: las propuestas de reconocimiento Constitucional de Emilia Nuyado (11939-07), la propuesta de Francisco Huenchumilla (11873/07)

⁵³ El proyecto aprobado del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio no pertenecía a la presidenta Bachelet, sino que se realizó por medio de una indicación sustitutiva, lo que no significa que sea de su autoría.

vii. Piñera, Sebastián: Segundo Periodo (2018- 2022)

En el año 2017 el candidato Sebastián Piñera decide incluir en su programa presidencial, el reconocimiento constitucional de pueblos indígena levantando nuevamente una propuesta desde la multiculturalidad. Este año, a diferencia de los anteriores, los candidatos de la Concertación, algunos independientes y el nuevo conglomerado: Frente Amplio, habían incluido en sus programas de gobierno miradas interculturales de carácter más crítico y recogiendo las demandas de los Pueblos Indígenas, levantando por primera vez la propuesta de reconocimiento de carácter plurinacional. Como era de esperarse, el fallido intento de Bachelet por representar las posiciones y demandas de los pueblos en su propuesta de Nueva Constitución, llevó a la radicalización urgente de las campañas políticas, en este sentido, la centro izquierda chilena debía girar hacia el debate plurinacional.

Los candidatos y candidatas del año 2017 utilizaron como recurso de campaña los debates respecto de la violencia, la pobreza y de los recursos naturales versus el desarrollo económico, para hacer referencia a sus propuestas de política indígena. Pero, además, incluyeron en sus programas de gobierno temáticas relacionadas a la participación política de los Pueblos y la Consulta Previa como un derecho. Las elecciones de ese año contaron 10 con candidatos, 6 por el lado de la centro izquierda e izquierda y 4 la derecha, particularmente dentro de la Alianza⁵⁴.

En este escenario, el resultado de las elecciones de 2017 llevó a una segunda vuelta que enfrentó a los candidatos Sebastián Piñera (RN) y Alejandro Guillier (PR) replicando la histórica pugna transicionaria entre la Concertación y la Alianza, pactos políticos bipolares que dividen el centro partidario entre centro izquierda y centro derecha, ampliando su espectro en ambas direcciones, llegando a desarrollar y articular posturas, a veces, irreconciliables tanto entre pactos como al interior de estos. Las candidaturas de Piñera y Guillier, en lo que a temática indígena respecta, se diferenciaron a partir de su posicionamiento respecto del reconocimiento constitucional, la violencia y las propuestas de institucionalidad indígena. Dando como ganadora la propuesta de Piñera, quien, nuevamente, levantaba en su programa presidencial propuestas como: el reconocimiento constitucional multicultural, la transformación institucional (proyectos de Ministerio y Consejos de Bachelet II) y la vinculación del desarrollo económico indígena y la solución a la pobreza rural, generando propuestas económicas con pertinencia cultural. En ese sentido, el candidato Piñera llega al poder por segunda vez con una propuesta remasterizada del Plan Araucanía⁷ desarrollado en su primer gobierno, y con proyecto y debates

⁵⁴ Los candidatos fueron: Carolina Goic, candidata demócrata cristiana; Marco Enríquez-Ominami, candidato del Partido Progresista; Alejandro Navarro, por el Partido País, algo más a la izquierda que el partido progresista; Eduardo Artés, representante del Partido Comunista; Beatriz Sánchez, candidata de Revolución Democrática en representación del Frente Amplio; y por último, Alejandro Guillier, candidato de la concertación y independiente por el el Partido Radical. Por el lado de la Alianza por Chile, a Sebastián Piñera le tocó competir con: Manuel José Ossandón, precandidato de Renovación Nacional, partido de Piñera; Felipe Kast, representante de Evópolis partido de centro derecha partido conformado en 2016; José Antonio Kast, candidato independiente y de ultra derecha

institucionales similares a los de su mandato anterior, es decir: procesos de consulta para cambios institucionales y legislativos.

Una vez iniciado el gobierno número 2 de Sebastián Piñera, el mandatario anuncia dos líneas de acción en lo que a pueblos indígenas, se refiere: en primer lugar, a medidas asociadas a Seguridad, como es la presentación del Grupo de Operaciones Policiales Especiales (GOPE), más conocido como “Comando Jungla”, en junio de 2018; y por otro lado, la presentación del “Plan Impulso Araucanía”, en que se consideraron medidas de alcance nacional y otras específicas de la región, replicando su primera versión, pero esta vez, apoyado en el trabajo realizado por la creación de un “Consejo para la Paz en La Araucanía”.

El “Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía”⁵⁵, de septiembre de 2018, que tenía por objetivo alcanzar la paz entre los Pueblos Indígenas y el Estado por medio de diferentes espacios de diálogo que se desarrollarían bajo 3 principio: 1) La voluntad de diálogo y búsqueda de acuerdos y la paz; 2) El reconocimiento y valoración de nuestra diversidad cultural; y 3) El desarrollo integral e inclusivo mediante el Plan Impulso Araucanía. De acuerdo con lo anterior, es necesario destacar que el primer principio aquí esgrimido tiene un enfoque territorial, el que comprende, por su temática a las regiones de Biobío al sur; el segundo, tiene enfoque de carácter nacional; y por último, el tercero, tiene la dualidad de lo Nacional y del foco territorial.

Esto quedará más claro cuando miremos las propuestas 1 y 3 en profundidad:

<i>I. La voluntad de diálogo y búsqueda de acuerdos y la paz</i>	<i>III. El desarrollo integral e inclusivo mediante el Plan Impulso Araucanía</i>
Consejo por el Reencuentro de La Araucanía	Ministerios Involucrados: Interior, Vivienda, Obras Públicas, Medio Ambiente, Educación, Salud, Hacienda y Economía
Apoyo víctimas de hechos de violencia rural (mapuche y no mapuche)	Medidas exclusivas para indígenas: - Fortalecer los fondos de subsidios de vivienda - Mejorar +/- 1.100 kilómetros caminos básicos y +/- 4.700 km de caminos indígenas - Profundizar la educación de lengua y cultura de los pueblos indígenas

Tabla V: “Plan Impulsa Araucanía, medidas 1 y 2”. Elaboración propia.

⁵⁵ Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía. Revisar en: https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/60/d4/60d4404f-7a81-4753-8dc8-08b2cc2f3c13/acuerdo_nacional_por_el_desarrollo_y_la_paz_en_la_araucaania.pdf

En la propuesta vinculada al “Plan Impulso Araucanía” hay que destacar dos cosas, la primera es el vínculo directo que tiene con su primer versión: Plan Araucanía7, en el año 2010, donde el foco del gobierno está en la instalación de proyectos de inversión e infraestructura para la región; y por otro lado, el incentivo a las organizaciones y personas indígenas a incluirse en proyectos de inversión, ya sea por medio de acceso a créditos o por medio de beneficios estatales ligados al giro productivo de la tierra, propuesta en la cual se plantea la reconversión hacia la producción agrícola de los territorios, proponiendo implícitamente, el monocultivos ya sean forestales o frutales, como alternativas de desarrollo (Diálogos Plurinacionales, 2018: Antileo; Figueroa; Caniguán y Paillalef) ⁵⁶

Respecto del punto 2: “El reconocimiento y valoración de nuestra diversidad cultural”, este principio implica entre sus medidas, la obligación de realización de Procesos de Consulta Previa Indígena para las siguientes propuestas:

- A. Reconocimiento y la valoración de los pueblos indígenas” : Reforma Constitucional -> preservar la diversidad cultural del país
- B. Participación política de los pueblos indígenas: ley de cuotas mínimas + incentivo económico [reembolso mayor por voto obtenido] por candidatos indígenas.
- C. Modificaciones a la Ley Indígena 19.253: Permitir que las Asociaciones Indígenas [Ley 19.253] sean propietarias de sus tierras; Permitir a las comunidades titulares generar títulos individuales de dominio (votación de mayoría absoluta); Permitir la posibilidad de celebrar : mediería, arriendo, sesión de derechos y otros en tierra individual o comunitaria indígena por hasta 25 años

Destacando encarecidamente, que la propuesta asociada a la modificación de la Ley Indígena en lo que refiere al título de Tierras, no ha sido un debate propio de los miembros de las naciones originarias presentes en territorio chileno, esto es destacado por los entrevistados de la serie documental: Diálogos Plurinacionales, 2018, del Laboratorio constitucional UDP, donde actores relevantes del mundo mapuche: Antileo, Figueroa, Caniguán y Paillalef, destacan que estas iniciativas nacen exclusivamente de las necesidades y demandas combinadas del gobierno de Piñera II y los empresarios con intereses de inversión en territorio indígena. Esto último, tiene vínculo directo con la puesta en escena de la idea de seguridad pública propuesta por Piñera desde su campaña y en los primeros meses de su gobierno, al presentar el Comando Jungla.

Además de las medidas recién enunciadas, el punto 2 incluía propuestas ya conocidas, que habían sido parte de programas anteriores de este y otros presidentes, tales como:

⁵⁶ Lista de Reproducción: Diálogos Plurinacionales. Revisar en: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLT9TYJcq9fb2lfiUUI-Bnj8MK2m4UHPZq>

- Establecer un principio de igualdad y no discriminación arbitraria
- Permitir que las asociaciones indígenas puedan postular al Fondo de Desarrollo Indígena
- Ceremonial intercultural que permita para los órganos del Estado -> relacionarse reconociendo y respetando sus tradiciones
- Revisar los contenidos indígenas [con historiadores indígenas] de los textos escolares de Historia .>pertinencia intercultural
- Potenciar el rol de las Autoridades Tradicionales de los pueblos indígenas
- Potenciar la atención de medicina mapuche

Es en este escenario, la violencia se hace presente de manera brutal el día 14 de noviembre del año 2018, cuando es asesinado por el GOPE el comunero Mapuche Camilo Catrillanca, miembro del territorio de Temucuicui y nieto del histórico lonko Juan Catrillanca. En ese escenario, Carlos Alarcón, integrante del Comando Jungla disparó en 2 ocasiones contra Camilo y le quitó la vida mientras manejaba su tractor, acompañado de un menor de edad, en las inmediaciones de la comunidad. En ese lugar, no solo ocurrió un asesinato, sino que además se tomó detenido de manera ilegal y bajo tortura, al menos que acompañaba a Camilo al momento de su muerte. Este caso, a diferencia de experiencias anteriores de violencia excesiva del Estado, contó con el registro audiovisual y la retransmisión de contenidos por redes sociales, de todo lo que había ocurrido en la escena del crimen, haciendo imposible, tanto para Carabineros como para el ejecutivo, eludir la responsabilidad de los efectos que genera el uso desmedido de la fuerza policial (Fernández y Peralta, 2018).

En ese sentido, el año 2018 termina para el presidente Piñera con la primera interpelación al Ministro del Interior, Andrés Chadwick, la cual tiene por motivación responder frente al Congreso por el manejo de la crisis desatada con el asesinato de Catrillanca⁵⁷. Si bien el gobierno salió triunfante del enfrentamiento entre Chadwick y la Diputada PS Emilia Nuyado en el Parlamento, el efecto del asesinato causó ecos en la implementación del Plan Impulsa Araucanía por el que, el Ministro Moreno de MIDESOC, trabajaba tan arduamente. Rompiendo finalmente, con el trabajo logrado hasta ese momento y obligando al gobierno a reconstruir el vínculo con el territorio.

Es de acuerdo con lo anterior, que el 22 de mayo de 2019, el gobierno convoca formalmente a un Proceso de Consulta Previa para modificar la Ley Indígena⁵⁸, que tal como describe Andrés Cortés, Asesor Especial de Asuntos Indígenas del presidente, tendrá carácter nacional pese al foco rural y casi exclusivamente Mapuche, que tiene la propuesta:

⁵⁷ Los principales momentos que marcaron la interpelación de Emilia Nuyado al ministro Chadwick. Revisar en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2018/12/11/diputada-nuyado-arranca-interpelacion-al-ministro-chadwick.shtml>

⁵⁸ Inicia el procedimiento administrativo y convoca a proceso de Consulta que indica: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1130383>

“Hoy ante el Consejo Nacional de la CONADI hemos dado a conocer el proceso de consulta indígena que como Ministerio de Desarrollo Social y Familia vamos a comenzar el 22 de mayo en todo Chile, en más de 131 localidades, para los pueblos indígenas, que nos permita discutir sobre una propuesta de gobierno para la actualización de la Ley Indígena a 25 años de su entrada en vigencia”.

En este proceso se consultarían las siguientes 11 medidas impuestas por el ejecutivo:

- 1) Posibilitar a las comunidades indígenas recibir o generar títulos individuales de dominio
- 2) Permitir que el derecho real de uso y derecho real de goce puedan constituirse en título individual de dominio
- 3) Eliminar la restricción de subdivisión mínima de 3 hectáreas, aplicándole las reglas generales de la subdivisión
- 4) Permitir la venta de tierras indígenas entre indígenas a partir de 5 años contando desde su entrega
- 5) Reglamentar el mecanismo de permuta de tierras indígenas para clarificar y precisar sus condiciones
- 6) Permitir la realización de contratos de arriendo, comodatos o medierías en tierras indígenas por un plazo de hasta 25 años
- 7) Permitir mecanismos alternativos y voluntarios de reparación a los problemas de tierra indígena
- 8) Permitir acceso a beneficios asociados a calidad indígena solo a personas con calidad indígena por el artículo 2 letras a y b de la ley 19.253
- 9) Mayores requisitos para la constitución de nuevas comunidades
- 10) Permitir que las asociaciones indígenas puedan ser constituidas por un mínimo de 2 integrantes
- 11) Permitir que las asociaciones indígenas puedan postular a fondos de desarrollo indígena

Parte importante de estas medidas a consultar son herederas de las imposiciones realizadas por la dictadura a los Pueblos Indígenas con la intención de convertir la tierra de propiedad colectiva indígenas hacia la propiedad individual, posibilitando así su venta o arriendo, convirtiendo el suelo en un recurso para la renta y por tanto, en un activo. Lo que, para la mirada del gobierno, son opciones claras de desarrollo productivo que podrían ser interesantes para los privados por medio de la modificación de la ley, es decir arriendos, medierías o ventas de tierras. Respecto del arriendo por 25 años, Caniuqueo comenta en su conversación con Catalina Albert⁵⁹, lo siguiente:

“Eso es lo que tarda, por ejemplo, una faena forestal. Entonces, puedo arrendar a alguien que foreste, coseche y después me devuelva la tierra. Incluso, podríamos renovar el contrato. No está claro que eso (la renovación ilimitada del arriendo)

⁵⁹ Albert, Catalina. Los errores que liquidaron la consulta indígena: “Es una instrumentalización de la pobreza”. Revisar en: <https://ciperchile.cl/2019/08/07/los-errores-que-liquidaron-la-consulta-indigena-es-una-instrumentalizacion-de-la-pobreza/>

no se pueda hacer". Esto esconde, a juicio de Caniuqueo, la posibilidad de hacer "algo parecido a los contratos de 99 años que permitía la normativa impuesta por el régimen de Pinochet".

En este sentido, las mismas medidas consultadas se convirtieron en la principal imposibilidad de llevar a cabo este Proceso de Consulta Previa. Pero además, como ha sido la tónica de la democracia, la metodología impuesta tampoco logró legitimar la imposición de temas a debatir, como había sucedido en otros procesos anteriores, por lo que los principales argumentos esgrimidos por las organizaciones indígenas para no participar giraron en torno a la falta de información disponible sobre el proceso y por otro lado, que, al usar el DS.66 como reglamento que guía la Consulta, no existían garantías de consentimiento vinculante respecto de las medidas consensuadas. Lo anterior, llevó al gobierno a suspender su implementación en agosto de 2016, el proceso que fue iniciado por Alfredo Moreno como Ministro, fue cerrado por su remplazante Sebastián Sichel de manera definitiva.

El día 12 de septiembre de 2019, la Comisión Especial Investigadora creada en el marco de la interpelación al Ministro Chadwick, en diciembre de 2018, entrega su resultado a la cámara para ser sometido a votación. En este informe, que fue aprobado por 65 votos a favor, se estableció que Chadwick y Ubilla fueron los responsables políticos por los hechos de violencia y encubrimiento desarrollados por el gobierno y Carabineros en el marco del caso de asesinato de Camilo Catrillanca.

Ya en octubre de 2019, la revuelta se toma las calles de Santiago de Chile y expande, en cosa de días, las movilizaciones y protestas sociales a lo largo de todo el territorio nacional. Los disturbios que generaba la manifestación social, fueron apagados por el gobierno con mayor violencia, imponiendo, durante los primeros días, el Estado de emergencia y toque de queda en varios territorios del país. Desde los primeros momentos de manifestación y hasta la actualidad, el gobierno por medio de las fuerzas de seguridad del Estado ha detenido, torurado, mutilado, violado y asesinado, entre muchas otras variantes de violencia, a hombres, mujeres, niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. Esto, ha sido evidenciado por organismos nacionales como el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) así como también, por organismos internacionales que han realizado visitas con el fin de levantar datos que permitan definir bajo criterios externos, el nivel de gravedad de la violencia ejercida en Chile.

Tal como plantea Cortés 2020, la politización del descontento social llevó a la construcción conjunta de una imaginación de futuro, donde se levantan demandas que tienen por finalidad entregar dignidad a las personas, soñando con el término de aquellas estructuras políticas-institucionales que permiten el abuso por parte de quienes tienen más. En ese sentido, la acción colectiva construye también un abanico de símbolos de abusos institucionalizados como son las colusiones empresariales, el

⁶⁰ suspéndase consulta indígena iniciada por resolución n° 241 exenta, de 2019, del ministerio de desarrollo social, por motivos que indica: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2019/10/01/42466/01/1660782.pdf>

sistema de AFP, el sistema de Salud, el sistema Educacional, la desigualdad salarial, el alto costo de la vida, entre muchas otras evidencias de desigualdad. Lo que conlleva, también, a identificar, construir y levantar ciertas propuestas enfocadas a terminar con la forma en que este sistema configura la vida común (y en común) de los ciudadanos⁶¹. Entre estas propuestas, una de las más relevantes es la Nueva Constitución.

Entender la revuelta de 2019 como un momento constituyente, es, sin duda, un acto ciudadano reflexivo que implica un proceso de organización, articulación y educación. Lo que ha llevado a la reconstrucción interna de los territorios y sus organizaciones, así como también, a marcar un claro distanciamiento de la política tradicional, es decir, la nueva organización política tiene características propias que la alejan de los partidos políticos, los mecanismos históricos de participación y reivindica como acción colectiva, la instalación de asambleas, cabildos y organizaciones territoriales que proponen otra forma de democracia: la deliberación.

En ese sentido, el 22 de octubre 2019 el presidente Piñera anuncia el primer paquete de medidas bautizado como “Nueva Agenda Social” el que contenía propuestas en áreas de pensiones, salud, economía y desigualdad social, las que debían traducirse en proyectos legislativos que el Congreso debía resolver. En este escenario, tanto Diputados como Senadores son puestos en tela de juicio y la ciudadanía comienza a hacer seguimiento respecto de su trabajo, la posición frente a la movilización social y sobre todo, la forma en que vota cada una de las iniciativas que desde octubre de 2019 ingresan al Parlamento.

Como era de esperarse, la agenda del presidente no fue suficiente, convirtiéndose en un incentivo para salir masivamente a la calle y continuar las protestas a lo largo del territorio, destacando entre estas, la marcha realizada el 24 de octubre, que fue conocida a nivel internacional por convocar sobre 1.5 millones de personas a lo largo de todo el territorio en el mismo día y horario. La movilización masiva, la intensificación de la violencia y la baja en los indicadores económicos del gobierno, llevaron a Piñera a proponer una Agenda de Seguridad que contempla proyectos de ley muy debatidos como fueron: Ley Anticapucha, Antisaqueo y Antibarricada, las que se suman a medidas de protección de Carabineros y un aumento en su capacidad de vigilancia. Este escenario, abrió paso para el juicio público de aquellos senadores y diputados que votaron de manera favorable a la agenda oficialista⁶².

⁶¹ Marcela Ríos, PNUD. ¿Cómo se relaciona la Constitución con las demandas del movimiento social?

Revisar en: https://www.youtube.com/watch?v=3m-JIYoKyKM&feature=emb_logo

⁶² Boric y Jackson bajo fuego cruzado por "voltereta" tras votación de ley antisaqueos y antibarricadas. Revisar e: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2019/12/06/boric-y-jackson-bajo-fuego-cruzado-por-voltereta-tras-votacion-de-ley-antisaqueos-y-antibarricadas.shtml>

En este escenario, la demanda por una Nueva Constitución es apropiada por el gobierno, quienes, el 10 de noviembre, proponen el “Congreso Constituyente”⁶³ como el mecanismo que habría de construir una nueva carta magna, la cual sería, posteriormente, aprobada mediante plebiscito. Tal como era de esperarse, los partidos políticos y sus representantes, comprendieron que no podían, en este escenario de deslegitimación, hacerse cargo de construir la Nueva Constitución, por lo que, luego de horas de debate a puerta cerrada, el día 15 de noviembre, un grupo de diputados y senadores de las diferentes bancadas presentes en el Congreso, salvo el Partido Comunista, imponen a la ciudadanía lo que será conocido como “Acuerdo por la Paz Social y nueva Constitución”^{viii}, que define que, garantizado su compromiso con el respeto de los DDHH y su la democracia, impulsarán como mecanismo de decisión sobre la creación o no de una Nueva Constitución, un plebiscito que contará con dos preguntas:

Pregunta 1:

¿Quiere usted una nueva Constitución?

- Apruebo - Rechazo

Pregunta 2:

¿Qué tipo de órgano debiera redactar la nueva Constitución?

- Convención mixta constitucional - Convención constitucional

Para poder responder a lo anterior, el acuerdo también definía qué significa cada una de estas convenciones, la forma en que se componen y los mecanismos internos para validar las normas debatidas. En ese sentido, la Convención Mixta estaría compuesta en partes iguales por ciudadanos electos y por parlamentarios en ejercicio, es decir 50% y 50%; por otro lado, la Convención Constitucional, sería conformada en su totalidad, es decir, 100%, por ciudadanos electos con la única finalidad de redactar una nueva Constitución. Desde este momento y en adelante, las organizaciones sociales y los ciudadanos desorganizados, se abocaron al proceso de enseñanza-aprendizaje ciudadano con foco constituyente, que fue emprendido de manera innata a lo largo del territorio, los contenidos que aquí se movilizaban se traducían en respuestas amigables a preguntas como: ¿por qué necesitamos una nueva Constitución? ¿En qué se diferencian una Asamblea Constituyente de una Convención Constitucional? ¿Qué significan escaños reservados? ¿Qué es un plebiscito? Etc.

Como era posible de vislumbrar antes de este pacto entre partidos políticos, la manifestaciones en las calles y la violencia ejercida por el gobierno, trajo al inconsciente colectivo la memoria vivida de Camilo Catrillanca, Matías Catrileo y Lorenza Cayuán, entre muchas otras víctimas de la violencia desmedida de Carabineros de Chile hacia el Pueblo Mapuche, convirtiendo las banderas indígenas y sus reivindicaciones como son el reconocimiento constitucional, el fin de la

⁶³ Gobierno propone “Congreso Constituyente” como mecanismo de reforma constitucional <https://www.eldesconcierto.cl/2019/11/10/gobierno-propone-congreso-constituyente-para-reformar-la-constitucion/>

criminalización de la demanda política de los Pueblos Indígenas y la recuperación territorial que permita la autonomía, como demandas compartida entre naciones originarias y el resto de la ciudadanía.

En este sentido, la participación indígena al interior de los mecanismos anunciados para construir una Nueva Constitución se convirtió en el nuevo escenario de debate de las organizaciones indígenas para el logro de sus demandas en el marco del respeto a los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas ratificados por medio de mecanismos internacionales. En ese sentido, el día 17 de diciembre se propone, desde la Cámara de Diputados, una reforma constitucional que posibilitará escaños reservados para Pueblos Indígenas en el órgano constituyente que la ciudadanía defina para cambiar la Constitución⁶⁴. Dicho proyecto fue debatido en sala el 19 de diciembre, siendo aprobado con amplia mayoría, y definiendo que, en el caso de Convención Mixta los escaños reservados sería 21, y en la Convención Constitucional serían 18. Pese a lo anterior, dicha propuesta descansa en la Comisión de Constitución, Legislación y Reglamento del Senado desde el 4 de marzo de 2020⁶⁵.

El inicio del año 2020 ha sido, la verdad, emocionante. Los primeros meses y pese al periodo vacacional, los viernes se convertían en día de movilización, realizando manifestaciones que, en general, terminaban en enfrentamientos entre Carabineros y la denominada “primera línea”. En ese escenario, se esperaba con ansias volver a reunirnos en marzo, para nuevamente reforzar la movilización, desplegando campañas a favor del “Apruebo” y desarrollando debates sobre las distintas temáticas que el cambio constitucional podría transformar. Pese a lo anterior, cuando llegó marzo también llegó a Chile una pandemia que hacía unas semanas había comenzado en China. Para el día 25 de marzo, nuevamente se anunció toque de queda nacional y se comenzó un proceso de cuarentena que, dependiendo del criterio del gobierno, tenían diferentes niveles de intensidad, llegando incluso a cerrar parcialmente algunas comunas. Este escenario de actual pandemia significó reagendar el plebiscito constitucional, el que quedó fijado para el 25 de octubre de este año.

Conclusiones

El regreso a la democracia incluyó a los miembros de Pueblos Indígenas presentes en Chile, en una alianza política con la Concertación de Partidos por la Democracia que tenía por finalidad derrotar electoralmente a la dictadura y su legado. En ese sentido, los partidos de la Concertación, por medio de su candidato, Patricio Aylwin, firmaron con los Pueblos Indígenas una serie de compromisos que definirían a grandes rasgos la política indígena de Chile desde 1990 en adelante.

⁶⁴ Boletín 13129-07

⁶⁵ Modifica la Carta Fundamental, para reservar escaños a representantes de los pueblos originarios en la integración del órgano constituyente que se conforme para la creación de una nueva Constitución Política de la República. Revisar en:

https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=13129-07

Dichos acuerdos, que se resumen en solo 4 puntos, fueron replicados en los programas de gobiernos de cada uno de los presidentes de Chile desde 1990 hasta la actualidad. En ese sentido es importante destacar que, la diferencia entre los mandatarios que detentaron el poder a lo largo de estos primeros 30 años de democracia, no tienen que ver necesariamente con los lineamientos amplios de la política indígena en Chile, sino que con su posicionamiento respecto de los compromisos pendientes de la democracia con los pueblos indígenas y cómo es que proponen solucionarlo.

De acuerdo a lo anterior y tal como podemos ver en la siguiente tabla, la mayor parte de los compromisos establecidos en 1989, ya fueron cumplidos, al menos en términos legislativos, antes de la llegada del actual gobierno, Piñera II.

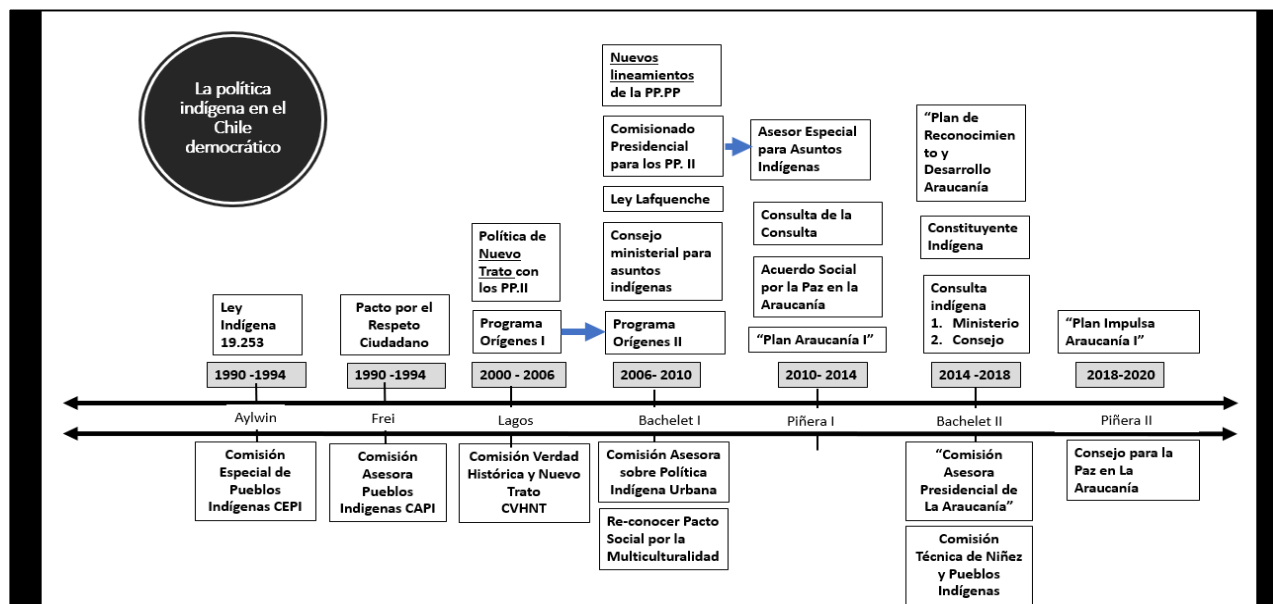
Acuerdo	Tema	Estado
I	Reconocimiento Constitucional	Archivado/ Pendiente
	Reconocimiento Constitucional derechos económicos	
	Reconocimiento Constitucional de derechos culturales	
	Reconocimiento Constitucional de derechos sociales	
II	Creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	Aprobado
	Fondo Nacional de Etnodesarrollo	Aprobado
III	Comisión Especial para Pueblos Indígenas (CEPI)	Aprobado
IV	Impulsar las iniciativas legislativas, administrativas y económicas para concretar las medidas contempladas : Convenio 169 OIT	Aprobado

A partir de lo revisado a lo largo de este extenso documento, es posible apreciar que el único compromiso que no ha sido cumplido, pero que ha sido promesa de campaña desde Bachelet I en adelante, es el reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas. Lo que no significa que el resto de los compromisos se hayan cumplido a cabalidad, sino que por el contrario, muchos, en su proceso de implementación y de desgaste institucional, se han convertido en una tremenda carga para el aparataje institucional y las organizaciones reclaman su urgente renovación: reconstrucción de las demandas pendientes.

De acuerdo a lo anterior, el texto revisó cada uno de los gobiernos democráticos que han pasado por La Moneda desde 1989 a la fecha, a partir de 4 focos: las reformas

institucionales, la violencia rural, los proyectos de inversión y/o infraestructura en territorio indígena y el reconocimiento constitucional, haciendo posible proponer que tanto los miembros como las organizaciones pertenecientes a Pueblos Indígenas en Chile, han participado en innumerables oportunidades de la invitación del “Nuevo Trato” propuesto por la transición a la democracia, pero que, a la luz de la experiencia, los espacios de participación y consulta se han convertido en meros procesos institucionales que toman las necesidades y demandas indígenas como referencia para las decisiones que el ejecutivo tomará de manera unilateral.

En la siguiente gráfica se pueden identificar las comisiones de trabajo, legislaciones aprobadas y planes y programas de política pública implementadas por cada gobierno.



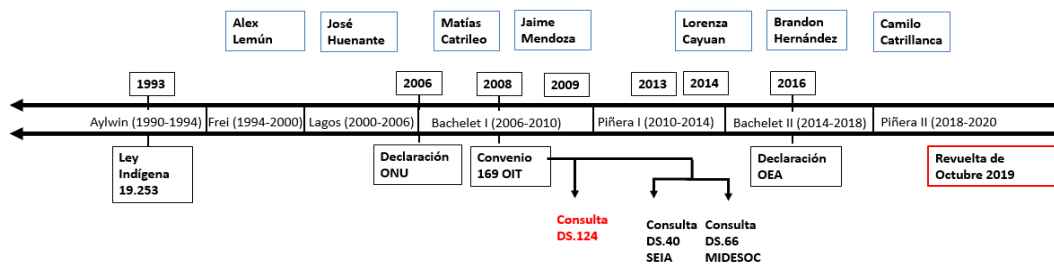
Gráfica 1. "Comisiones, Leyes, Planes y Programas de PP.PP para PP.II. Elaboración Propia

En primer lugar, la aprobación de la Ley Indígena en 1993 y la implementación de la institucionalidad que de ella emana, es decir CONADI y sus mecanismos de asignación de fondos, demostraron, a poco andar, su imposibilidad para cumplir con las metas impuestas al momento de su creación, es decir, promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo de las personas y organizaciones indígenas. En ese sentido, las primeras críticas hacia la institucionalidad estuvieron fijadas en torno a la lentitud en la entrega de tierras, pero luego, esto se complementó con la creación de un mercado de tierras que subió los precios haciendo imposible su adquisición, más aún para el presupuesto de CONADI. En ese sentido, el trabajo de las dirigencias se fue politizando a lo largo de los años, estableciendo vínculos directos con los partidos, y estableciendo dobles militancias entre lo institucional y lo cultural.

Las vías institucionales no son, como hemos demostrado a lo largo del texto, la única vía a la Autonomía. Tal como plantea Pairicán, 2020, existe una vía rupturista que propone el Control Territorial por medio de la acción colectiva, lo que significa que su finalidad no es el logro de un Estado Plurinacional, sino que el ejercicio efectivo de la autonomía sin imposiciones de un Estado mayor. En este sentido, es importante que no olvidemos que la radicalización del movimiento es producto del incumplimiento de los compromisos del Estado y por lo tanto, elementos como el anticolonialismo y anticapitalismo se han llevado como las banderas de lucha de diversos territorios indígenas en Chile desde la consolidación de la Democracia de Transición como un modelo intensamente neoliberal.

Por otro lado y relacionado a las posturas presidenciales respecto de la inversión e infraestructura en territorios indígenas, la CONADI sufrió un fuerte golpe en el marco de la aprobación de RALCO en el mandato de Frei: 1) la institucionalidad indígena no tiene las herramientas para defender a los Pueblos Indígenas respecto de las decisiones del ejecutivo; 2) si los proyectos de inversión o infraestructura chocan por las propuestas indígenas se priorizará la inversión; y 3) los proyectos de infraestructura tienen correlato en la propiedad de la tierra y por lo tanto, en la posibilidad de generar focos de violencia rural cuando son instalados en territorios indígenas, en territorio en recuperación o cuando la afectación indirecta llega a las comunidades cercanas.

En la misma línea, se puede identificar que, a partir del gobierno de Ricardo Lagos se instala la violencia rural en La Araucanía y que, con el paso de los años, esta se va transformando en sus estrategias, en su alcance territorial y también, en su articulación política, dando cuenta en la actualidad de una variedad de organizaciones territoriales que han tomado ésta como la vía para la recuperación y control territorial y el logro de la autonomía. En este escenario, ha existido un uso discriminatorio de la Ley Antiterrorista en contra de miembros del Pueblo Mapuche, lo que ha sido observado por organismos de DDHH tanto nacionales como internacionales, llegando incluso a ser compromiso de campaña el modificar dicha Ley (Piñera) o eliminarla (Bachelet).



Gráfica 2. “La violencia nacional y los acuerdos internacionales”. Elaboración propia

La violencia, en sus máximas expresiones, han marcado momentos sumamente relevantes de la política indígena, posibilitando, incluso, la ratificación del Convenio 169 de la OIT en el 2008 o la interpelación al ministro Chadwick en 2019. En ese sentido, los tratados internacionales se convertirán en el horizonte de conceptos, de instituciones y de mecanismos de participación y consulta para que los Estados, a través de sus gobiernos, propongan, construyan e implementen política indígena de carácter intercultural al interior de las fronteras de Chile. Es decir, desde el momento de su firma, la reglamentación contenida en el Convenio 169 de la OIT, Declaración ONU 2007 y OEA 2017, debiesen ser más que una declaración de intenciones, un compromiso y obligación de carácter inmediato respecto de la implementación, respeto y garantía de DDHH colectivos para miembros de las naciones originarias. En esta línea, la transformación institucional de la política indígena por medio de propuestas como el Ministerio y el y los Consejos de Pueblos Indígenas, entre otras, fueron ventanas de oportunidades que los gobiernos no han sabido aprovechar.

Desde la perspectiva de la normativa internacional, es que el reconocimiento constitucional, es una necesidad y obligación de carácter urgente, la que debe ser llevada a cabo por medio de mecanismos pertinentes tanto cultural como territorialmente, que considere el ejercicio de la participación en el marco de la buena fe, la información plena y la vinculatoriedad de sus acuerdos, obligando a las instituciones a incorporar en las medidas administrativas o legislativas, las necesidades y demandas de los consultados. En ese sentido, la propuesta de Nueva Constitución presentada por la presidenta Bachelet al final de su segundo mandato, no cumple con las normas internacionales, ni tampoco con los lineamientos de una participación intercultural crítica, ejerciendo de manera jerárquica un poder de dominación que permitió la omisión de la opinión indígena en la construcción de dicho proyecto.

Por último, el escenario actual de revuelta social, pandemia y proceso constituyente, es el momento perfecto para garantizar los mecanismos de participación de las

naciones originarias en la construcción de una Nueva Constitución, generando a nivel territorial y en redes sociales, los debates vinculados a la necesidad del reconocimiento, cuáles son sus tipos y los alcances que este cambio constitucional podría tener en la vida de las personas que pertenecen a Pueblos Indígenas. Convirtiendo la demanda por un Estado de Chile de carácter de Plurinacional e intercultural, en una demanda ciudadana general, poniendo foco la reconstrucción epistémica de las bases que producen, reproducen, sostienen y alimentan la desigualdad social y la falta de empatía como pacto de convivencia nacional.

Bibliografía

- Abujatum, Jana. 2019. Políticas, acuerdos y proyectos para la Región de la Araucanía 1990 a 2018 y conflicto mapuche. Asesoría parlamentaria. Biblioteca Congreso Nacional. Valparaíso - Chile.
- Aguas Y Nahuelpan. 2018. Los límites del reconocimiento indígena en Chile neoliberal. La implementación del Convenio 169 de la OIT desde la perspectiva de dirigentes mapuche williche. CUHSO • Cultura-Hombre-Sociedad Julio 2019 • issn 0719-2789 • págs. 108-130 recibido 18/04/2018 - aprobado 20/07/2018 doi 10.7770/0719-2789.2018.cuhso.04.a01
- Agüero, Felipe. 2018. Derechos Indígenas e Institucionalidad: Visiones desde las candidaturas presidenciales. Documento de Trabajo ICSO N°44/2018. Serie Laboratorio Constitucional. ICSO- UDP.
- Aguilera Barraza, René Patricio Publicado en AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana, Ed. Electrónica Vol 1. Num. 2. Marzo-Julio 2006. Pp. 311-330
- Alvarado, José; Matos, José; Machado, Ineida y Ojeda, Juana (2017) Catherine Walsh: Hacia una interculturalidad epistémica. Cuadernos Latinoamericanos. Año 29 Enero - Julio 2017.
- Álvarez, Roberto. 2012. De raza indómita a terroristas, de Ercilla a Bachelet. Notas sobre la relación del Estado chileno con el pueblo mapuche. Gazeta de Antropología, 2012, 28 (2), artículo 04.
- Aninat S, Isabel / Figueroa H. Verónica / González T. Ricardo (editores) (2017) El pueblo mapuche en el siglo XXI. Propuestas para un nuevo entendimiento entre culturas en Chile. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile
- Antileo, Enrique. 2013. Políticas indígenas, multiculturalismo y el enfoque estatal indígena urbano. Departamento de Historia Universidad de Santiago de Chile Revista de Historia Social y de las Mentalidades Volumen 17, N° 1, 2013: 133-159 Issn: 0717-5248.
- Boccara Cnrs-Ehess, Guillaume, Seguel-Boccara, Ingrid y Lavoisier (1999) Políticas Indígenas En Chile (Siglos Xix Y Xx) de la Asimilación al Pluralismo (El Caso Mapuche). Revista De Indias, 1999, Vol. Lix, Num. 217
- Guillaume Boccara et Patricia Ayala, « Patrimonializar al indígena. Imagenación del multiculturalismo neoliberal en Chile », Cahiers des Amériques latines [En ligne], 67 | 2012, mis en ligne le 15 mai 2013, consulté le 22 juillet 2013. URL : <http://cal.revues.org/361>
- Castiglioni, Rossana. 2014. Chile: Elecciones, Conflictos e Incertidumbre. Revista de ciencia política (Santiago), 34(1), 79-104.
- Cayuqueo, Pedro. 2003. Chile: el "Nuevo Trato" con los pueblos indígenas. Kolectivo Lientur. Noviembre 2013
- De Cea y Fuentes. 2017. Reconocimiento débil: derechos de pueblos indígenas en Chile. Perfiles Latinoamericanos. Flacso. México.
- Donoso, Javiera. 2010. Violencia política en el sur de Chile: Estado, grupos económicos y Pueblo Mapuche. La Alianza Territorial Mapuche (Pu Lof Xawun) en el gobierno de Michelle Bachelet. Revista SudHistoria, año 1, n° 1, julio-diciembre 2010

- Donoso, Sebastián y Palacios, Camila (2018) Pueblos indígenas y reconocimiento constitucional: aportes para un debate. TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA Año 13 / No 103 / enero 2018 ISSN 0718-9745. Centro de Políticas Públicas UC
- Elizalde Roa, María José . 2018. Consulta y Participación Indígena: a diez años de la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Universidad de Chile Escuela de Derecho. Memoria de prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales
- Fernández, Juan Esteban (2017) Pueblos Originarios, Estado y Legislación: Propuestas Legislativas referidas a Materia Indígena. DOCUMENTO DE TRABAJO ICSO – N° 34 / 2017
- Figueroa Huencho, Verónica. 2016. Pueblos indígenas y políticas públicas El proceso de formulación de la política indígena en Chile en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000. Gestión y Política Pública, VOLUMEN XXV . NÚMERO 2 . II SEMESTRE DE 2016 . PP. 447-482
- Gallardo Olivos, Paz. 2018. “Aylwin, José y Marimán, José. Proceso Constituyente en Chile: Análisis Crítico desde la Perspectiva de los Derechos Humanos y de la Plurinacionalidad, Temuco, Observatorio Ciudadano y Editorial Iwgia, 2017, 71 páginas”. Estudios Constitucionales, Año 16, N° 2, 2018, pp. 569-574 ISSN 07180195.
- Henríquez Viñas, Miriam.(2017) Reseña: desafíos en autonomía y reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. Universidad Alberto Hurtado
- Meza-Lopehandía, Matías. (2019). Comisiones presidenciales sobre la cuestión mapuche: Desde 1990 hasta 2018. BCN.
- Millacura Salas, Claudio. 2017 . Ricardo Lagos y el escenario desde el cual pensó su política indígena. Revista Anales, Séptima serie N°13/2017.
- Millaleo, Salvador. 2017. Los pueblos originarios ante el horizonte de una nueva Constitución. Revista anales Séptima serie. N° 13/2017. Santiago, Chile. Revisar en: https://www.mapuche.info/wps_pdf/millaleo2017.pdf
- Namuncura, Domingo. 2000. Los pueblos indígenas y los desafíos del 2000. En: Revista Perspectivas (Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile), vol. 3, N° 2, 2000 (pp. 301-317).
- Luna, Roxana. 2015. Rol del estado chileno en la definición de políticas indígenas durante los gobiernos de la concertación. Discursos del pueblo mapuche williche frente al Programa Orígenes, segunda fase, 2008-2010, gobierno de Michelle Bachelet. Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias Sociales con mención en Sociología de la Modernización. Universidad de Chile.
- Nuñez, Lorena; Ortega, Graciela; Paredes, Viviana y Sepulveda, Carlos. 2012. Proyecto de título: Trabajo descriptivo sobre los programas de gobierno de la concertación, sus iniciativas para cumplirlos y los resultados obtenidos. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Pairicán, Fernando.
 - o (2019). Estado plurinacional: el debate mapuche actual. CIPER Académico. Revisar en: <https://ciperchile.cl/2019/12/20/estado-plurinacional-el-debate-mapuche-actual/>
 - o (2020). La vía xampurria (mestiza) hacia la Autodeterminación. CIPER – académico. Revisar en: <https://ciperchile.cl/2020/07/23/la-via-xampurria-mestiza-hacia-la-autodeterminacion/>
- Peralta, Camila

- (2017). La incertidumbre de una participación acotada: Proceso constituyente indígena en Chile. DOCUMENTO DE TRABAJO ICSO – N° 35 / 2017. Serie Laboratorio Constitucional UDP.
- (2019). Consulta previa indígena en Chile: La larga historia de una asimetría impuesta. Laboratorio Constitucional, Universidad Diego Portales, Chile.
- Pinto Rodríguez, Jorge (2017) ¿Un Estado En Deuda Con El Pueblo Mapuche? Del Pacto De Nueva Imperial En 1989 A La Comisión Asesora Presidencial De 2016. Revista anales Séptima serie. N° 13/2017
- Vergara, Jorge Iván; Gundermann, Hans y Foerster, Rolf. (2006) Legalidad y legitimidad: ley indígena, Estado chileno y pueblos originarios (1989-2004) Estudios Sociológicos, vol. XXIV, núm. 2, mayo-agosto, 2006, pp. 331-361, El Colegio de México México
- Zúñiga Urbina, Francisco. 2018. Comentario del proyecto de reforma constitucional chileno. Derecho y sociedad 51. Asociación civil. P177
- Walsh, Catherine
 - (2008) Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonilidad: las insurgencias político epistémicas de refundar el Estado. Tabula Rasa. Bogotá - Colombia, No.9: 131-152, julio-diciembre 2008
 - (2009) Interculturalidad crítica y educación intercultural. Este artículo es una ampliación de la ponencia presentada en el Seminario “Interculturalidad y Educación Intercultural”, organizado por el Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, La Paz, 9-11 de marzo de 2009.
- Zelada, Sara y Park, James. 2012. Análisis Crítico de la Ley Lafkenche (n° 20.249). El complejo contexto ideológico, jurídico, administrativo y social que dificulta su aplicación. UNIVERSUM, N° 28 · Vol. 1 · 2013 · Universidad de Talca. Pp. 47 a 72.

Documentos Oficiales

- Eduardo Frei R-T . Discurso 21 de Mayo, 1994. Revisar en: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/10559/1/1994052_1.pdf
- Acta de compromiso Acuerdo de Nueva Imperial (1989): http://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2018/06/2.-Acuerdo-NuevaImperial_1dic1989.pdf
- Informe de la Comisión Chilena de Derechos Humanos, relativo a la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas de Chile http://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2018/06/3.-Informe-CCHDH_dic1988.pdf
- Cronología del Área de Pueblos Indígenas de la Concertación (1989): http://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2018/06/8.-Cronologia_oct1989.pdf
- Informe Anual sobre DD.HH. en Chile 2017. Centro de Derechos Humanos UDP. Ediciones Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.
- Informe Anual sobre DD.HH. en Chile 2018. Centro de Derechos Humanos UDP. Ediciones Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.

- Informe de la Comisión Técnica de los Pueblos Indígenas, relativo a las propuestas y demandas de las comunidades indígenas (1989) http://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2018/06/4.-Informe-Comision-Tecnica_sep1989.pdf
- CUT/ Observatorio ciudadano. 2018. Informe de la Central Unitaria de Trabajadores: El convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales a 10 años de su ratificación por el Estado de Chile: análisis crítico en su cumplimiento. Santiago-Temuco, Chile.
- BCN. Rodrigo Figueroa Cataldo. Reconocimiento Constitucional de Pueblos Indígenas. Informe de Proyectos de ley. Fecha: 14/12/2018.
- BCN. (1979). Decreto Ley 2568: Modifica Ley N° 17.729, sobre protección de indígenas, y radica funciones del instituto de desarrollo indígena en el instituto de desarrollo agropecuario. Revisar en: <https://www.leychile.cl/navegar?idnorma=6957>
- Gobierno de Chile. 2013. Informe Trabajo Mesa de Consenso: Consulta Indígena Nueva Normativa de Consulta de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT. Gobierno de Chile
- Gobierno de Chile. 2014. Avances del Plan Araucanía, actualización 28 de febrero de 2014.
- Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile. (noviembre 2017) Sistematización Proceso de Consulta Constituyente Indígena
- OIT. Servicio de Género, Igualdad y Diversidad. (2018). Consultas con pueblos indígenas sobre reconocimiento constitucional Experiencias de Chile (2016-2017)
- BCN. Matías Meza-Lopehandía G y Pedro Guerra A. (2018) Proyectos de reforma constitucional y consulta indígena constituyente
- Informe Comisión Asesora. Propuesta para la generación participativa de una Política Indígena Urbana. Chile, 2006.
- Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad. 2008. Gobierno de Chile

Sitios de noticias

- Pinto, Camilo y Parra, Francisco (2018) De Aylwin a Piñera: El historial de la incumplida promesa del reconocimiento constitucional al pueblo mapuche. Fecha: 24/09/2018. Revisar en: <https://www.eldesconcerto.cl/2018/09/24/de-aylwin-a-piñera-el-historial-de-la-incumplida-promesa-del-reconocimiento-constitucional-al-pueblo-mapuche/>
- Fernández, Juan y Peralta Camila. (2018) Asesinato de Catrillanca: inversión contra la violencia o inversión para la violencia. Fecha: 21/11/2018. Revisar en: <https://socialesehistoria.udp.cl/asesinato-de-catrillanca-inversion-contra-la-violencia-o-inversion-para-la-violencia/>

ANEXO

i ANEXO I

PROYECTOS DE LEY ENVIADOS POR AYLWIN ENTRE 1990 Y 1992, RELACIONADOS A PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE

N° Bol	Fecha	Resultado	Gobierno	Proyecto (sintetizado)
513-07	07.01.91	Rechazado	Aylwin	Reforma Constitucional
233-10	08.01.91	Publicado	Aylwin	Acuerdo Relativo al Convenio n°169
231-07	08.01.91	Archivado	Aylwin	Modifica artículos 150 y 255 del Código Penal
514-01	15.10.91	Publicado	Aylwin	Protección, fomento y desarrollo de pueblos indígenas
548-14	21.11.91	Publicado	Aylwin	Subsidio habitacional rural indígena
823-10	15.10.92	Publicado	Aylwin	Fondo para desarrollo de pueblos indígenas
574-01	07.01.92	Publicado	Aylwin	Modifica la ley N° 18.910, Orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Elaboración propia, trabajo colaborativo con Juan Esteban Fernández.

ii ANEXO II

PROYECTOS DE LEY ENVIADOS POR EL PRESIDENTE Y LOS CONGRESISTAS ENTRE 1994 Y 2000, RELACIONADOS A PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE

N° Bol	Fecha	Resultado	Proyecto (sintetizado)	Cámara
1183-01	19.04.94	Archivado	Protección, fomento y desarrollo indígena	Diputado
1285-10	12.07.94	En tramitación	Aprueba Convenio de cooperación técnica y científica para el desarrollo de los pueblos Andinos y la protección de camélidos sudamericanos domésticos	Ejecutivo
1326-06	17.08.94	Retirado	Excluye a pascuenses de la aplicación de letra C	Senado

1539-06	15.03.95	Archivado	Modifica personal CONADI	Ejecutivo
1686-06	23.08.95	Publicado	Dominio en la Isla de Pascua	Senado
1759-18	28.11.95	Publicado	Nueva ley de Matrimonio Civil.	Diputado
2360-07	06.07.99	Archivado	Reconoce existencia de pueblos indígenas y les otorga participación política en el Estado	Diputado
2378-04	11.08.99	Archivado	Autoriza erigir un monumento en la comuna y ciudad de Temuco, en homenaje al señor Lorenzo Colipí.	Diputado

Elaboración propia, trabajo colaborativo con Juan Esteban Fernández.

iii ANEXO III

PROYECTOS DE LEY ENVIADOS POR EL PRESIDENTE Y LOS CONGRESISTAS ENTRE 2000 y 2006, RELACIONADOS A PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE

N° Bol	Fecha	Resultado	Proyecto (sintetizado)	Cámara
2980-11	02.07.02	Publicado	Modifica el D.L. 2763 de 1979, con la finalidad de establecer una nueva concepción de la autoridad sanitaria, distintas modalidades de gestión y fortalecer la participación ciudadana.	Ejecutivo
3018-01	01.08.02	Archivado	Incentivos y prohibiciones en adquisición de predios	Diputado
3023-01	08.08.02	Publicado	Reconocimiento etnia diaguita	Diputado
3090-01	09.10.02	Archivado	Perfeccionar normas de formalización de tenencia de tierra	Diputado
3670-04	14.09.04	Archivado	Patrimonio Cultural	Diputado
3901-06	22.06.05	Archivado	Feriado local comunidad Aymara	Diputado

3941-06	03.08.05	Archivado	Día de los pueblos indígenas originarios	Diputado
3968-12	31.08.05	Publicado	Crea espacio costero marítimo de pueblos originarios	Ejecutivo
4069-07	10.01.06	Archivado	Reforma Constitucional	Diputado

Elaboración propia, trabajo colaborativo con Juan Esteban Fernández.

iv ANEXO IV

COMPROMISOS “RE-CONOCER: PACTO SOCIAL POR LA MULTICULTURALIDAD”, 1 DE ABRIL DE 2008. PRESIDENTA BACHELET

1. Sistema Político, derechos e institucionalidad	1.1. Sistema político y derechos	a) Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como parte del Estado de Chile
		b) Aprobación del Convenio 169 de la OIT y puesta en marcha a través de los mecanismos legales e institucionales necesarios
		c) Participación directa en el Parlamento a través de la elección de representantes indígenas en el Senado y en la Cámara de Diputados
		d) Participación directa en los Consejos Regionales (CORES) en regiones donde haya alta proporción de población indígena
		e) Participación directa en los Concejos Comunales en municipios de alta proporción de población indígena
		f) Reconocimiento de las comunidades indígenas en la Ley de Municipalidades y en la de Participación Ciudadana
		g) Institucionalización del derecho a participación en la definición de leyes, políticas y programas que afecten a los pueblos indígenas
		h) Reconocimiento y operacionalización del derecho a participar en la gestión de las Áreas de Desarrollo Indígena
		i) Reconocimiento y expresión en nuevos ordenamientos legales del derecho sobre recursos naturales en las Áreas de Desarrollo Indígenas y en las tierras indígenas (en especial aguas, minas y pesca)

		<p>j) Defensor del Ciudadano. Se encargará a la Comisión Asesora Presidencial de Defensa de los Derechos Ciudadanos especial atención a las quejas provenientes de ciudadanos indígenas. Se pondrá urgencia a la tramitación del proyecto de reforma constitucional que crea el Defensor del Ciudadano</p>
	<p>1.2. Institucional y políticas públicas</p>	<p>a) Creación de una Subsecretaría de Asuntos Indígenas, como instancia superior de definición de la política pública indígena, radicada en MIDEPLAN.</p> <p>b) Creación de un Consejo de Pueblos Indígenas, órgano de representación, debate, propuestas y consulta sobre política indígena. El Consejo tendrá rango legal y financiamiento público.</p> <p>c) Reestructuración de la CONADI para convertirla en un servicio público ejecutor de políticas. Asimismo, revisión de sus programas, estructura organizativa, personal, etc</p> <p>d) Integración plena del Programa “Orígenes” a la CONADI y perfeccionamiento de su operación</p> <p>e) Creación de un Comité de Ministros para Asuntos Indígenas, conformado por los Ministerios de Interior, Planificación, Secretaría General de de la Presidencia, Relaciones Exteriores, Educación, Salud, Obras Públicas, Bienes Nacionales, Agricultura, Vivienda, Cultura, y Medio Ambiente. El Comité será la instancia de discusión y proposición de las políticas del Gobierno</p> <p>f) Creación en cada Ministerio de una Unidad de Asuntos Indígenas a nivel de Ministr@, responsable de la pertinencia y del accionar de la repartición en todos los ámbitos concernientes a la política indígena.</p> <p>g) Identificación y gestión integrada de las partidas destinadas al mundo indígena en el Presupuesto Nacional, instrumento que reflejará todas las acciones estatales de relevancia para los pueblos indígenas y cuyo análisis permitirá la toma de decisiones políticas sobre el conjunto</p>

		<p>h) Revisión de todas las políticas públicas según pertinencia e impacto en los pueblos indígenas, instalando sistemas de participación para la generación de propuestas, la ejecución de programas y la capacitación de funcionarios. Especial atención recibirá la equidad de género en el contexto de la política indígena</p>
<p>2. Desarrollo Integral de los pueblos</p>	<p>2.1. Tierras y territorio</p>	<p>a) Entrega de tierras a 115 comunidades priorizadas por el Consejo de CONADI. La resolución sobre su compra se definirá a través de un Plan Trienal 2008 – 2010 con recursos adicionales otorgados para el efecto</p> <p>b) Resolución de las solicitudes de tierras de 308 comunidades. Su aplicabilidad se definirá en el periodo 2008–2010, a partir de lo cual se preparará un plan quinquenal a partir de 2011 para resolver lo que se priorice</p> <p>c) Tierras (art. 20.a.). Se mantendrá y acrecentará el programa a través de subsidios y, paralelamente, se evaluará el actual mecanismo de asignación</p> <p>d) Agua. En el marco de las Mesas de Trabajo sobre Recursos Hídricos en cada región, se preparará una propuesta para enfrentar el déficit de agua en comunidades que han recibido tierras a través de la Ley Indígena. Las nuevas compras de tierras que se hagan incluirán derechos de agua</p> <p>e) Gestión del Fondo de Tierras y Aguas de CONADI. Se precisará la política de tierras de CONADI, aclarando los criterios para la aplicación de la Ley. Se evaluará y rediseñará la gestión del Fondo para poder ejecutar las medidas propuestas.</p> <p>f) Perfeccionamiento del funcionamiento de las Áreas de Desarrollo Indígenas completando su creación en todos los territorios que lo ameriten, reconociendo su diversidad y generando una institucionalidad y capacidad gerencial adecuada. Se incorporará la participación plena de las comunidades, definiendo un Plan de Desarrollo para cada ADI, dotándola de los recursos necesarios para su funcionamiento.</p>

	2.2. Desarrollo económico y productivo	<p>a) Preparación de una propuesta de desarrollo integral de las economías de los pueblos indígenas, asumiendo los planes de desarrollo en base a las ADIs, protegiendo los recursos naturales, fomentando energías alternativas y tecnologías adecuadas y custodiando la calidad y usos del agua. Esta propuesta deberá consultar la institucionalidad pública necesaria para su aplicación.</p> <p>b) Desarrollo del Programa de Conectividad Rural. Se ejecutará en los años 2008 y 2010 un programa trienal de inversión en caminos secundarios y vecinales priorizados, asignando los recursos adicionales necesarios.</p> <p>c) Reestructuración del Programa “Orígenes”. Se realizarán los ajustes necesarios para dar continuidad al trabajo con comunidades de la fase 1, acelerando la ejecución de la fase 2, y focalizando los recursos en proyectos directos con comunidades y familias indígenas, así como optimizando la participación de otros Ministerios y Servicios públicos en el programa</p> <p>d) Programa de Infraestructura. En vivienda rural, agua potable rural y electrificación rural se completará en los próximos tres años la infraestructura faltante en comunidades priorizadas</p> <p>e) Programa de Innovación. En el marco del Programa Nacional de Innovación y dentro del trabajo que realizan las Agencias Regionales de Desarrollo, se preparará un programa especial de incorporación de las economías indígenas a la dinámica de los clusters productivos</p>
	2.3. Educación, salud y cultura	<p>a) Reconocimiento legal del derecho de los pueblos indígenas a incidir en la educación de sus miembros. Se incorporarán disposiciones en la Ley General de Educación</p> <p>b) Impulso al programa de educación intercultural en jardines infantiles y escuelas con alta presencia indígena, reconociendo el rol de los maestros indígenas en el proceso de enseñanza extracurricular.</p>

		<p>c) Programa de Becas Indígenas, dando a conocer públicamente los beneficiarios, ampliando su cobertura para educación técnica y superior y para programas de post-grado</p>
		<p>d) Programa de Hogares Indígenas. Se completará el proceso participativo de definición de política sobre hogares universitarios. Se mejorará la gestión de los actuales, transparentando las condiciones de acceso, permanencia y financiamiento, y se potenciará las becas de residencia</p>
		<p>e) Reconocimiento de las prácticas culturales, sociales, deportivas y religiosas, según el Convenio 169. Se legalizará el derecho a la transmisión matrilineal de apellidos y la anotación de la localidad de origen.</p>
		<p>f) Implementación de iniciativas destinadas a fomentar la lengua y la cultura indígenas, como la creación de academias de lenguas indígenas y el fortalecimiento de al menos cuatro institutos de cultura indígena en las universidades</p>
		<p>g) Reforzamiento del Programa Especial de Salud de Pueblos Indígenas del Ministerio de Salud con especial atención a la recuperación de la biodiversidad y de la medicina indígena. Se incluirá esas prácticas en la ley de derechos de los pacientes</p>
		<p>h) Acceso a programas sociales universales. Los indígenas mantendrán el acceso a programas sociales destinados a grupos de pobreza como el Programa Puente, Chile Crece Contigo y la Reforma Previsional</p>
	<p>2.4 Especificidad de pueblos indígenas</p>	<p>a) Pueblos Kawésqar y Yaganés. Se desarrollará una política sistemática que permita rescatar y revitalizar la lengua Kawésqar y Yagan en peligro de extinción. Asimismo, se reimpulsará el trabajo del Consejo de Desarrollo de Magallanes para la construcción de un mausoleo en Punta Arenas, una sede social y una Casa de la Mujer destinada a la producción de artesanías</p>

		<p>b) Pueblos Aymara y Quechua. Se priorizarán los programas en energía geotérmica, Áreas Silvestres Protegidas, así como el ADI Alto Andina, la conectividad y el acceso a recursos hídricos. El 2008 se creará la Comisión de la Lengua Quechua para impulsar y revitalizar el uso y el estudio de esta lengua.</p>
		<p>c) Pueblo Atacameño. Se potenciarán el funcionamiento de las ADIs Atacama La Grande y Alto El Loa.</p>
		<p>d) Pueblos Collas y Diaguitas. Se incrementará la política de restitución de tierras, regularización de derechos de agua y proyectos de riego. Asimismo, en los próximos meses CONADI comprará tierras para tres comunidades collas. En el caso de los Diaguitas se dará cumplimiento a la ley promulgada en 2006 que los incorpora a los beneficios de la ley indígena; y el 2008 se comenzará el proyecto de construcción de centros productivos con la finalidad de rescatar la actividad artesanal de estos pueblos</p>
		<p>e) Pueblo Rapa-Nui. Se tramitará con urgencia el estatuto especial Isla de Pascua</p>
<p>3. Multiculturalidad y diversidad</p>	<p>3.1. Política Indígena Urbana</p>	<p>a) Esta política se ha estructurado en base al desarrollo de tres componentes: mejoramiento de la calidad de vida (emprendimiento productivo, vivienda e infraestructura); fortalecimiento de la identidad (deportes, salud, señalética, jardines infantiles, visibilización de la diversidad cultural); y promoción de los derechos y no discriminación (atención municipal, programas de género, capacitación, medios, sedes comunitarias y acciones contra la discriminación).</p>
		<p>b) Creación de la Mesa Indígena Regional. En cada región en la cual se aplique la política urbana, funcionarán instancias participativas para su gestión que serán presididas por el Intendent@.</p>

		<p>c) Proyectos específicos a ser desarrollados en los años 2008 y 2009 se definirán en los próximos 30 días con autoridades de la CONADI e Intendentes. Además, se identificarán sus fuentes de financiamiento. La Política Indígena Urbana se pondrá en funcionamiento sin esperar el ritmo de aprobación de posibles nuevos créditos del BID.</p>
	<p>3.2. Multiculturalidad en la sociedad</p>	<p>a) Difusión del Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato a todos los establecimientos educacionales del país</p> <p>b) Modificaciones curriculares para plasmar en contenidos educativos y en la enseñanza escolar de la historia nacional la visión consignada en el Informe Nuevo Trato</p> <p>c) Construcción de la Política de Multiculturalidad. Se preparará una propuesta de acción que tenga por objetivo señalar cómo se debe avanzar en este tema, que reconozca los valores de las diversas culturas, que generen vínculos entre ellas y que construyan relaciones nuevas.</p> <p>d) Política de Inclusión de las diversas culturas. Cada Ministerio identificará acciones y medidas que contribuyan a la multiculturalidad. Se diseñarán programas que la fomenten y promuevan, reconozcan las diferencias y promuevan la inclusión.</p> <p>e) Aprobación de la Ley contra la Discriminación. Se dará urgencia a la tramitación del proyecto en el Congreso</p>
	<p>3.3. Gestión del desarrollo integrado</p>	<p>a) Creación del Código de Conducta Responsable. Se pondrá en ejecución un instrumento normativo que regule la realización de proyectos de inversión en Áreas de Desarrollo Indígenas y en tierras indígenas. Este Código será promovido por el Gobierno y propuesto a los actores relevantes. Serán componentes del Código el derecho indígena a ser consultados ante proyectos de inversión, el derecho a participar de los beneficios de las actividades productivas que se emprendan, la promoción del empleo local, el derecho a ser compensados por los daños causados y la aplicación del artículo 16 del Convenio 169.</p>

		b) Establecimiento de un Sistema de Certificación de la Conducta Responsable, para asegurar la efectiva aplicación del Código. El someterse a este Sistema será obligatorio para inversiones públicas y voluntario para inversiones privadas
		c) Vigencia legal del sistema. En base a la experiencia adquirida con este Código y otras disposiciones (Ley de Turismo, SEIA, etc.) se preparará una propuesta para establecer legalmente el sistema.

Elaboración propia, trabajo realizado a partir del documento: "Re-Conocer: Pacto por la multiculturalidad", 2008.

∨ ANEXO V

PROYECTOS DE LEY ENVIADOS POR LA PRESIDENTA BACHELET Y LOS CONGRESISTAS ENTRE 2006 y 2010, RELACIONADOS A PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE

N° Bol	Fecha	Resultado	Proyecto (sintetizado)	Cámara	Origen
4530-01	13.09.06	Archivado	Autoriza medierías agrícolas	Diputado	Moción
4631-07	18.10.06	Archivado	Aplicación de ley penal común a miembros de comunidades indígenas	Senado	Moción
4669-07	09.11.06	En tramitación	Excluye de la justicia militar	Senado	Moción
4941-06	28.03.07	En tramitación	Incorpora a los Changos como etnia reconocida por el Estado	Senado	Moción
4988-07	17.04.07	En tramitación	Modifica la Constitución Política de la República consagrando el derecho de gozar del patrimonio cultural e histórico de la Nación.	Diputado	Moción
5162-24	03.07.07	Archivado	Establece día del año nuevo mapuche	Diputado	Moción
5203-04	12.07.07	En tramitación	Reconoce genocidio de etnias Onas y Tehuelches y autoriza erigir memorias	Senado	Moción

5163-24	11.07.07	En tramitación	Denominación Cerro Huelén al actual Cerro Santa Lucía, en homenaje al cacique Huelén Huara.	Diputado	Moción
5287-07	28.08.07	Archivado	Establece obligaciones a notarios y conservadores de bienes raíces	Senado	Moción
5324-07	06.09.07	En tramitación	Reconoce aporte de pueblos originarios a la conformación de la nación chilena	Senado	Moción
5323-06	06.09.07	Archivado	Representación a las etnias de los canales australes en la CONADI	Senado	Moción
5402-07	11.10.07	Archivado	Representación popular a los pueblos indígenas (Reforma constitucional)	Diputado	Moción
5427-07	30.10.07	Retirado	Reforma Constitucional para el reconocimiento de pueblos indígenas	Diputado	Mensaje
5495-06	20.11.07	Archivado	Elección directa de consejeros CONADI	Diputado	Moción
5492-06	20.11.07	Archivado	Participación de organizaciones indígenas en Consejo Económico Social Comunal	Diputado	Moción
5522-07	23.11.07	En tramitación	Reconoce a pueblos indígenas	Senado	Mensaje
5598-06	18.12.07	Archivado	Recuperación, conservación y difusión de manifestaciones culturales	Senado	Moción

5687-23	08.01.08	Publicado	Establece un sistema institucional para el desarrollo del turismo, modifica el decreto ley N° 1.224, que crea el Servicio Nacional de Turismo y otras normas legales.	Diputado	Mensaje
5741-06	04.03.08	Archivado	Promueve y fortalece Fútbol Gijañmanwun	Diputado	Moción
5940-06	02.07.08	En tramitación	Establece el Estatuto Especial de Gobierno y Administración para el territorio de la Isla de Pascua.	Diputado	Mensaje
6018-06	06.08.08	En tramitación	Crea Subsecretaria de Asuntos Indígenas	Diputado	Mensaje
6226-01	03.12.08	Archivado	Impide adquisición de terrenos por parte del Estado	Diputado	Moción
6726-06	06.10.09	En tramitación	Crea Ministerio de Asuntos Indígenas y la Agencia de Desarrollo Indígena	Diputado	Mensaje
6730-06	14.10.09	En tramitación	Establece feriado nacional, día nacional	Senado	Moción
6740-16	27.10.09	Publicado	Crea Comisión Permanente de Asuntos Indígenas	Diputado	Moción
6743-06	28.10.09	En tramitación	Crea Consejo de Pueblos Indígenas	Diputado	Mensaje
6655-17	13.08.09	Archivado	Reconoce etnia afrodescendiente en Chile	Diputado	Moción
6720-16	01.10.09	Publicado	Establece Comisión Permanente de Asuntos Indígenas	Diputado	Moción
6828-11	21.01.10	Retirado	Crea el Sistema Nacional y la Agencia Chilena para la Inocuidad Alimentaria	Diputado	Mensaje

vi

ANEXO VI
CONSULTA CONSTITUYENTE INDÍGENA Y PROYECTO DE NUEVA CONSTITUCIÓN DE BACHELET. LOS ACUERDOS NO INCLUIDOS

	Materia	
Acuerdos Totales	Reconocimiento Constitucional de la pre-existencia	no incluido
	Reconocimiento Constitucional del deber del Estado de preservar fortalecer y desarrollar su historia, identidad, cultura, lenguas e idiomas, instituciones, tradiciones propias y sus autoridades ancestrales	incluido
	Reconocimiento Constitucional del deber del Estado de promover la diversidad cultural del país	incluido
	Reconocimiento Constitucional del reconocimiento y protección de los derechos culturales y lingüísticos, su patrimonio cultural, material e inmaterial	Incluido parcialmente
	Reconocimiento Constitucional del principio de igualdad y no discriminación **	no incluido
Acuerdos Parciales	Interpretación de la nueva Constitución	no incluido
	Porcentaje de la representación y participación política	incluido
	Derecho a la salud**	no incluido
	Libre determinación**	no incluido
Desacuerdo Total	Consulta indígena **	no incluido
	Concepto de Territorio Indígena	no incluido

vii

ANEXO VII

PROYECTOS DE LEY ENVIADOS POR LA PRESIDENTA BACHELET Y LOS CONGRESISTAS ENTRE 2014 y 2018, RELACIONADOS A PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE

N° Bol	Fecha	Resultado	Proyecto (sintetizado)	Cámara	Origen
9363-04	20.05.14	En tramitación	Sobre derechos lingüísticos de pueblos indígenas de Chile	Senado	Moción
9408-06	26.06.14	En tramitación	Establece como feriado nacional el día correspondiente a la conmemoración del año nuevo mapuche o We Tripantu	Senado	Moción

9412-04	27.06.14	En tramitación	Sobre reconocimiento, fomento y amparo de los derechos lingüísticos de pueblos indígenas.	Senado	Moción
9424-17	01.07.14	En tramitación	Establece Ley General de Derechos Lingüísticos de Pueblos Originarios de Chile	Diputado	Moción
9466-24	22.07.14	En tramitación	Declara feriado 24 de junio	Diputado	Moción
9516-06	20.08.14	En tramitación	Incorpora a Mapuche Huilliche en la Región de Aysén en ley N°19.253	Senado	Moción
10027-06	29.04.15	En tramitación	Modifica ley N°19.253 para permitir la instalación de proyectos de energías renovables en tierras indígenas	Senado	Moción
10178-24	02.07.15	En tramitación	Modifica ley N°19.253 en materia de valoración y promoción de los idiomas indígenas	Diputado	Moción
10281-07	02.09.15	En tramitación	Reconoce a los pueblos originarios y el carácter multicultural de la Nación chilena	Diputado	Moción
10463-03	22.12.15	En tramitación	Modifica ley N°19.253 reemplazando la denominación etnia por "pueblo"	Senado	Moción
10526-06	14.01.16	En tramitación	Crea Consejo nacional y Los Consejos de Pueblos Indígenas	Diputado	Mensaje
10525-06	19.01.16	Retirado	Crea Ministerio de Pueblos Indígenas	Senado	Mensaje

10593-06	24.03.16	En tramitación	Modifica ley N°19.253 para establecer prohibiciones en relación con la adquisición de tierras y el acceso a beneficios del Fondo para Tierras y Aguas Indígenas	Diputado	Moción
10683-06	16.05.16	En tramitación	Regula el ejercicio de los derechos a residir, permanecer y trasladarse hacia y desde el territorio especial de Isla de Pascua	Diputado	Mensaje
10685-07	17.05.16	En tramitación	Modifica la Carta Fundamental para sustituir la denominación del territorio especial de Isla de Pascua por la de Rapa Nui	Diputado	Moción
10692-07	17.05.16	En tramitación	Modifica carta fundamental con el objeto de reemplazar la denominación de la Isla de Pascua por la de Rapa Nui - Isla de Pascua	Diputado	Moción
10686-06	17.05.16	En tramitación	Modifica diversos cuerpos legales para sustituir la denominación de Isla de Pascua por la de Rapa Nui	Diputado	Moción
10687-06	17.05.16	En tramitación	Crea Ministerio de Pueblos Indígenas	Diputado	Mensaje

10772-04	21.06.16	En tramitación	Sobre reconocimiento y protección del patrimonio cultural indígena y prevención y sanción de la biopiratería	Senado	Moción
10936-04	25.10.16	En tramitación	Sobre protección del patrimonio cultural tangible o material de los pueblos y comunidades indígenas	Senado	Moción
11011-06	30.11.16	En tramitación	Establece feriado para la Región de la Araucanía el día 24 de junio de cada año, en conmemoración del año nuevo mapuche	Senado	Moción
11017-17	13.12.16	En tramitación	Reconoce el genocidio ocurrido contra las etnias selknam, aónikenk, yagán y kawesqar	Senado	Moción
11111-06	19.01.17	En tramitación	Modifica Leyes 18.566 y 18.700 en materia de registro electoral de pueblos originarios	Diputado	Moción
11109-07	19.01.17	En tramitación	Modifica la Carta Fundamental para establecer cupos parlamentarios reservados para representantes de pueblos originarios	Diputado	Moción
11188-17	06.04.17	En tramitación	modifica ley N°19.253 para reconocer al pueblo chango como etnia indígena de Chile	Diputado	Moción

11234-04	16.05.17	En tramitación	Modifica ley N° 19.712 del Deporte para promover la inclusión de personas indígenas en actividades deportivas	Senado	Moción
11242-06	18.05.17	En tramitación	Modifica ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, respecto a la prohibición de parentesco entre el alcalde y concejales en caso de pertenecer a pueblos indígenas	Diputado	Moción
11289-07	21.06.17	En tramitación	Modifica la Constitución Política con el objeto de reconocer pueblos originarios y garantizarles cargos de diputados y senadores	Senado	Moción
11300-06	29.06.17	En tramitación	Declara feriado 24 de junio	Diputado	Mensaje
11309-06	05.07.17	En tramitación	Modifica ley N°18.700 a fin de considerar escaños reservados para representantes de pueblos originarios de Chile	Senado	Moción
11335-17	20.07.17	En tramitación	modifica ley N°19.253 para reconocer al pueblo chango como etnia indígena de Chile	Diputado	Moción
11352-17	01.08.17	En tramitación	modifica ley N°19.253 para reconocer al pueblo pewenche como etnia indígena de Chile	Diputado	Moción
11617-07	06.03.2018	En tramitación	Modificar la Constitución Política de la República.	Senado	Mensaje

viii

**ANEXO VIII
ACUERDO POR LA PAZ SOCIAL Y NUEVA CONSTITUCIÓN**

Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución

Ante la grave crisis política y social del país, atendiendo la movilización de la ciudadanía y el llamado formulado por S.E. el Presidente Sebastián Piñera, los partidos abajo firmantes han acordado una salida institucional cuyo objetivo es buscar la paz y la justicia social a través de un procedimiento inobjetablemente democrático.

1. Los partidos que suscriben este acuerdo vienen a garantizar su compromiso con el restablecimiento de la paz y el orden público en Chile y el total respeto de los derechos humanos y la institucionalidad democrática vigente.
2. Se impulsará un Plebiscito en el mes de abril de 2020 que resuelva dos preguntas:
 - a) ¿Quiere usted una nueva Constitución? Apruebo o Rechazo
 - b) ¿Qué tipo de órgano debiera redactar la nueva Constitución? Convención Mixta Constitucional o Convención Constitucional.
3. La Convención Mixta Constitucional será integrada en partes iguales por miembros electos para el efecto, y parlamentarios y parlamentarias en ejercicio.
4. En el caso de la Convención Constitucional sus integrantes serán electos íntegramente para este efecto. La elección de los miembros de ambas instancias se realizará en el mes de octubre de 2020 conjuntamente con las elecciones regionales y municipales bajo sufragio universal con el mismo sistema electoral que rige en las elecciones de Diputados en la proporción correspondiente.
5. El órgano constituyente que en definitiva sea elegido por la ciudadanía, tendrá por único objeto redactar la nueva Constitución, no afectando las competencias y atribuciones de los demás órganos y poderes del Estado y se disolverá una vez cumplida la tarea que le fue encomendada. Adicionalmente no podrá alterar los quórum ni procedimientos para su funcionamiento y adopción de acuerdos.
6. El órgano constituyente deberá aprobar las normas y el reglamento de votación de las mismas por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio.
7. La Nueva Constitución regirá en el momento de su promulgación y publicación derogándose orgánicamente la Constitución actual.

8. Una vez redactada la nueva Carta Fundamental por el órgano constituyente ésta será sometida a un plebiscito ratificatorio. Esta votación se realizará mediante sufragio universal obligatorio.


9. Las personas que actualmente ocupan cargos públicos y de elección popular cesarán en su cargo por el sólo ministerio de la ley al momento de ser aceptada su candidatura por el Servicio Electoral al órgano constituyente. Los miembros del órgano constitucional tendrán una inhabilidad sobreviniente para ser candidatos y candidatas a cargos de elección popular por un año desde que cesen en su mandato.


10. Los partidos que suscriben el presente acuerdo designarán una Comisión Técnica, que se abocará a la determinación de todos los aspectos indispensables para materializar lo antes señalado. La designación de los miembros de esta Comisión será paritaria entre la oposición y el oficialismo.

11. El plazo de funcionamiento del órgano constituyente será de hasta nueve meses, prorrogable una sola vez por tres meses. Sesenta días posteriores a la devolución del nuevo texto constitucional por parte del órgano constituyente se realizará un referéndum ratificatorio con sufragio universal obligatorio. En ningún caso éste podrá realizarse sesenta días antes ni después de una votación popular.

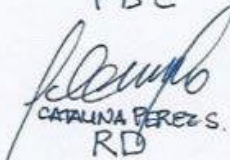
12. El o los proyectos de reforma constitucional y o legal que emanan de este Acuerdo serán sometidos a la aprobación del Congreso Nacional como un todo. Para dicha votación los partidos abajo firmantes comprometen su aprobación.


15 de noviembre de 2019

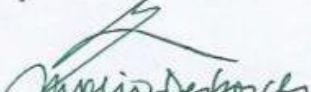

FÚIDO CHAHÍN
PDC

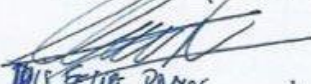

ÁLVARO EUZALDE
P.S. de Chile

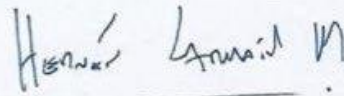

Joaquín Vial
UDI

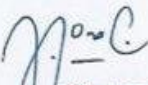

CATALINA PÉREZ S.
RD

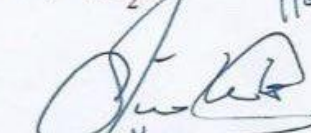

Hernando Muñoz
PARTIDO POR LA DEMOCRACIA (PPD)


Iván Desbordes
RN


LUIS FELIPE RAMOS
PARTIDO LIBERAL


Hernán Larraín


JAVIERA TORO C.
PARTIDO COMUNES


CARLOS MALDONADO
PARTIDO RADICAL


GABRIEL BORIC
Frente