

Políticas públicas y pueblo mapuche: desafíos persistentes en el año de la pandemia

Public policies and Mapuche people: persistent challenges in the year of the pandemic

Verónica Figueroa Huencho. Universidad de Chile; v.figueroa.h@iap.uchile.cl

Historia editorial

Recibido: 22/10/2021

Primera revisión:
05/12/2021

Aceptado: 05/12/2021

Publicado: 20/12/2021

Palabras clave

Pueblo Mapuche; Chile;
políticas públicas;
pandemia; proceso
constituyente.

Keywords

Mapuche people; Chile;
public policy;
pandemic; constituent
process

Resumen

El Estado de Chile ha tenido una relación compleja con los pueblos indígenas derivado del modelo de Estado-nación chileno que ha marginado a los pueblos indígenas de los espacios de participación y debate político. Situaciones como la pandemia del Covid-19 y el proceso constituyente dan cuenta de las limitantes de este modelo. En 2020, se mantuvieron la estrategia de militarización en zonas mapuche o el asedio policial a comunidades y mujeres mapuche, el avance de una agenda legislativa orientada a la seguridad en la zona de la Araucanía, y la discusión en torno a los escaños reservados para los pueblos indígenas. Analizaremos aquí, desde la perspectiva de las políticas públicas, los contenidos y alcances de la agenda de gobierno para el año 2020, permitiendo evidenciar elementos relevantes que tensionan la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, pero que pueden servir de base para introducir cambios a los procesos de toma de decisiones, si existe voluntad política para ello. El foco de análisis estará en el pueblo mapuche que ha sido quien ha tenido mayor protagonismo en esta agenda.

Abstract

The State of Chile has had a complex relationship with indigenous peoples, especially with the Mapuche people, derived from the Chilean nation-state model that has marked the indigenous peoples in participation and political debate spaces. Situations such as the pandemic caused by COVID19 and the constituent process show the limitations of this model. During 2020, public policies maintained the strategy of militarization in Mapuche areas or the police siege of Mapuche communities and women, the advance of a legislative agenda oriented to security in the Araucanía area, and the discussion around the seats reserved for Indigenous Peoples, among others. Here, we will analyze the contents and scope of the government agenda for the year 2020, highlighting relevant elements that stress the relationship between the State and Indigenous Peoples, but that can serve as a basis for introducing changes to decision-making processes if there is the political will to do so. The focus of the analysis will be placed on Mapuche People since they have been the ones who have had the most significant role in this agenda, as has happened in recent decades.

Figueroa Huencho, V. (2021). Políticas públicas y pueblo mapuche: desafíos persistentes en el año de la pandemia. *Anuario del Conflicto Social*, 12, e-36972. <https://doi.org/10.1344/ACS2021.12.5>



1. Introducción¹

El Estado de Chile, desde su nacimiento, ha marcado una relación compleja con los pueblos indígenas, especialmente con el Pueblo Mapuche. En ese sentido, los valores instalados con fuerza desde el modelo de Estado-nación chileno no sólo ha llevado a la marginación de los pueblos indígenas en los espacios de participación y debate político, sino que ha legitimado modelos de ciudadanía que no dan cuenta de la diversidad jurídico, cultural y política que representan estos pueblos en las sociedades actuales. Como en otros países de América Latina, el Estado chileno se construyó siguiendo el modelo llamado «Estado-nación», dando lugar a un diseño de Estado y de sociedad sin los pueblos indígenas, donde la propia idea de nación era entendida como un conjunto de ciudadanos iguales, a quienes une una misma historia y que aspiran a un mismo futuro, y que, por lo tanto, buscarán la generación e implementación de sistema de toma de decisiones que no atenten contra esa búsqueda de un solo bien común. Los pueblos indígenas se vieron forzados a asimilar los valores y principios de la sociedad mayoritaria y depositaria del poder (Dunaway, 2003).

La idea de igualdad, por ende, sirvió de sustento para la homogeneización de los sistemas de representación política, pero también para la utilización y ocupación de los espacios públicos y de poder (Figuroa Huencho, 2020). En ese sentido, el año 2020 fue particularmente complejo para los pueblos indígenas y, en específico, para el Pueblo Mapuche, al menos en dos dimensiones. Por una parte,

¹ Artículo en avance del *Anuario del Conflicto Social: Territorio Mapuche 2020*.

Corresponde a un artículo que ha sido revisado por pares, ha sido corregido y se encuentra en las etapas finales de diagramación. Estos artículos son publicados en línea antes de la publicación del número completo al cual han sido asignados. Más información en: <https://revistes.ub.edu/index.php/ACS/index>.



desde una perspectiva sanitaria, la visión homogénea del Estado influyó en la ausencia de políticas públicas orientadas a recoger las especificidades de estos pueblos así como la definición de estrategias sustentadas en sus propias cosmovisiones y/o prácticas culturales en medio de una pandemia mundial marcada por el Covid-19.

Por otra parte, la discusión en torno a la participación de los Pueblos Indígenas en el Proceso Constituyente, especialmente a través de la definición de escaños reservados en la Convención Constitucional, dejó al descubierto el desconocimiento respecto de sus derechos legítimos. Especialmente aquellos derechos reconocidos en el marco internacional, así como los sesgos y prejuicios de diferentes actores políticos que buscaron limitar su participación en base a argumentos sin sustento jurídico o político.

En consecuencia, tanto la pandemia como el proceso constituyente se convierten en contextos interesantes para analizar la relación del Estado con los pueblos indígenas en general, y el Pueblo Mapuche en particular, pues ambos influyeron también en el surgimiento de otras situaciones complejas, donde las demandas del Pueblo Mapuche buscaron ser canalizadas, pero no necesariamente abordadas por el Estado de Chile. Entre los principales ejes temáticos presentes en la agenda de gobierno en el año 2020, podemos encontrar la continuidad en la estrategia de militarización en zonas mapuche, la huelga de hambre de la autoridad ancestral Celestino Córdova junto con otros presos políticos mapuche, el asedio policial a comunidades y mujeres mapuche, la emergencia de movimientos vinculados a la extrema derecha con mensajes racistas hacia el Pueblo Mapuche, el avance de una agenda legislativa orientada a la seguridad en la zona de la Araucanía, así como la discusión en torno a los escaños reservados para los pueblos indígenas.

En este capítulo analizaremos, desde la perspectiva de las políticas públicas, los contenidos y alcances de la agenda de gobierno



para el año 2020, permitiendo evidenciar elementos relevantes que tensionan la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, pero que pueden servir de base para introducir cambios a los procesos de toma de decisiones, si existe voluntad política para ello. El foco de análisis estará puesto en el Pueblo Mapuche pues ha sido éste quien ha tenido mayor protagonismo en esta agenda, tal como ha ocurrido en las últimas décadas.

2. Agenda indígena 2020: principales ejes de las políticas públicas

Una revisión de las políticas públicas indígenas de los últimos 30 años no muestra cambios relevantes. Más bien, podemos observar que las estrategias de los diferentes gobiernos han sido de continuidad, lo que ha llevado a que, de manera permanente, exista una relación de conflicto entre el Estado de Chile y el Pueblo Mapuche. Sin embargo, el año 2020 resulta interesante pues puso en la agenda pública no solo situaciones coyunturales derivadas de esta agenda, sino también los pilares en los que se ha sustentado la representación y la participación política de los pueblos indígenas, especialmente por la falta de adecuación de la institucionalidad existente para dar cabida a los cambios que la sociedad ha enfrentado en las últimas décadas.

En ese sentido, podemos identificar diferentes ejes problemáticos asociados a la agenda de políticas públicas, las que no siempre fueron abordadas de manera oportuna por el gobierno de turno. A continuación, desarrollaremos cada uno de estos ejes considerados relevantes.



2.1. Pandemia sin los pueblos indígenas: la ausencia de políticas públicas

La ley 19.253, promulgada en 1993 y que establece normas de fomento y protección a las personas indígenas, reconoce la existencia de 9 pueblos en Chile. De acuerdo al Censo 2017, el 12,8% de la población del país se considera perteneciente a algún pueblo indígena, de los cuales un (a) 79,8% se reconoció como mapuche; (b) un 7,2%, aymara; (c) un 4,1%, diaguita, (d) un 1,5%, quechua, (e), un 1,4%, likan antai, (f) un 0,9%, colla, (g) un 0,4% rapa nui (h) y kawesqar, y (i) un 0,1%, yagan. Cabe señalar que en el año 2020 la Ley N° 21.276 introduce modificaciones a la Ley 19.253, reconociendo al Pueblo «chango» como una etnia indígena chilena, procurando proteger especialmente el hábitat de este pueblo originario, constituido por el borde costero, playas, islas y roqueríos, como así mismo la biodiversidad y los ecosistemas marinos que garantizan su desarrollo y supervivencia.²

Tal como señalan diferentes informes y encuestas, la pandemia provocada por el Covid-19 encontró a los pueblos indígenas en una situación de vulnerabilidad particular. En el caso de la pobreza, la encuesta CASEN de 2015 muestra que el 18,3% de la población indígena es pobre, frente al 11% de la población no indígena. La región de la Araucanía tiene la tasa de pobreza más alta, alcanzando el 17,2%, duplicando la tasa nacional. En cuanto a las lenguas indígenas, aun cuando se ha implementado un Programa de Educación Intercultural Bilingüe desde 1996, hay una pérdida progresiva de las mismas: el 78,6% de la población indígena no habla ni comprende su propia lengua. Relacionado con lo anterior, otros estudios dan cuenta del empobrecimiento de estos pueblos, especialmente en las

² <https://www.diarioconstitucional.cl/2020/10/21/ley-que-reconoce-al-pueblo-chango-se-publica-en-el-diario-oficial/>



denominadas Áreas de Desarrollo Indígena (la mayoría ubicadas en la Región de la Araucanía), donde la pobreza de la población mapuche es de un 24,34%.

En términos de condiciones de vida y salud, un informe del Colegio Médico de Chile de julio del 2020³ señala que existen evidencias que el riesgo de morir antes de cumplir un año en niños mapuche cuadruplica el de los no mapuche en la Provincia de Chiloé y lo septuplica en el área de cobertura del Servicio de Salud Reloncaví. Respecto de la morbilidad, las personas mapuche mantienen una sobre morbilidad mayor que el resto de la población nacional en enfermedades transmisibles (respiratorias, infecto contagiosas en general) y no transmisibles (salud mental, enfermedades cardiovasculares y violencia). El Ministerio de Salud, de hecho, afirmaba la prevalencia de enfermedades asociadas a determinantes sociales que afectan especialmente a indígenas tales como la tuberculosis, alcoholismo, las enfermedades parasitarias e infecciosas, además de los problemas asociados al trabajo y salud mental, expresado en altas tasas de suicidio.⁴

Sin embargo, es importante señalar que esta desigualdad en diferentes ámbitos se expresa también en el precario reconocimiento de derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas, lo que afecta la formulación e implementación de políticas públicas, generalmente diseñadas desde perspectivas homogéneas propias de los modelos de Estado-nación como el chileno. En el caso de las políticas públicas específicas en torno al Covid-19, una de las evidencias que

³ http://www.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2020/07/documento-de-primeras-naciones_compressed-1.pdf

⁴ Ministerio de Salud Chile (MINSAL) (2016a). «Estudio comparado de la situación de salud de los pueblos indígenas en Chile». [Documento de trabajo]. Santiago: MINSAL.



dejó el «año de la pandemia» es que no existieron sistemas de levantamiento de información diferenciados por pueblos indígenas que permitieran conocer las dimensiones en la que esta pandemia les impactó. Como ya señalaban algunos expertos, uno de los grandes problemas es que las informaciones generadas desde el Gobierno no entregaban la desagregación de datos por pueblo indígena, a pesar de que en Chile existen normas del Ministerio de Salud que obligan a ello,⁵ existiendo una vulneración de derechos.

Diferentes voces desde el mundo indígena y de la salud señalaron la importancia de contar con información específica para los pueblos indígenas, especialmente para tomar decisiones en torno a estrategias específicas para estos pueblos. Entre estas posiciones, se destacaban elementos culturales propios del Pueblo Mapuche que, de ser incorporados a los procesos de políticas públicas, favorecerían una mejor atención y abordaje de los efectos de la pandemia en estos pueblos. Por ejemplo, los mensajes entregados desde el nivel central enfatizaban el aislamiento social, lo que se contradice con la conceptualización de la persona dentro de la cosmovisión mapuche en relación con los otros, o el mensaje de «quédate en casa», que anula el sentido del ser *che* (persona) desde la relacionalidad recíproca en la vida mapuche comunitaria.⁶

Con la falta de estrategias las propias comunidades indígenas comenzaron procesos de autocuidado, cerrando los accesos a sus comunidades, exigiendo al Estado que aplicara lo establecido en las normas nacionales, pero también en el Convenio 169 de la OIT, el que en su artículo 25 indica que: (a) los gobiernos deberán velar porque se

⁵ <https://www.dw.com/es/chile-covid-19-golpea-la-esencia-del-alma-mapuche/a-53662191>.

⁶ <https://interferencia.cl/articulos/covid-19-en-la-araucania-si-la-desigualdad-ha-aflorado-mas-con-la-pandemia-en-la-poblacion>.



pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental; (b) los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario; estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales; (c) el sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria; (d) la prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.

Este fue el caso de comunidades pehuenches de Lonquimay, las que ya en mayo de 2020 reclamaban la ausencia del Estado en implementar estrategias sanitarias diferenciadas,⁷ apoyadas incluso por el propio alcalde, pidiendo que las cuarentenas se hicieran efectivas. Para el alcalde Nivaldo Alegría resultaba urgente «que las autoridades pertinentes declaren la cuarentena total en la comuna, ya que se sabe que las personas que viven en el sector tuvieron contacto con la gente que vive en el radio urbano de Lonquimay». Se indicaban diversos factores culturales que favorecían la propagación de los contagios, como las interacciones sociales cara a cara que tienen sus miembros y las relaciones familiares en la comunidad. También se señalaba que el

⁷ <https://www.malleco7.cl/explosivo-aumento-de-contagios-de-covid-19-en-comunidad-mapuche-pehuenche-de-lonquimay-van-17-casos/>.



aislamiento geográfico de las comunidades incidía en que la información no llegara de manera oportuna.

En el caso de Tirúa, ya en abril se registraban los primeros casos de contagios y, ante la lentitud y descontextualización de las decisiones del nivel central, el alcalde Adolfo Millabur con el apoyo de la comunidad decidió decretar una estricta cuarentena, cerrando todos los accesos a la comuna con barreras sanitarias comunitarias, incidiendo así en bajar la curva de contagios. En palabras del alcalde: «Las comunidades dijeron que aquí no entra ni sale nadie, cerraron las puertas de la comuna. A mí me ayudó, me alivió la carga. Yo lo único que hice fue respaldar la decisión».⁸

Considerando lo anterior, desde diferentes espacios y territorios, el Pueblo Mapuche demandó al Gobierno, a través de sus mesas asesoras y expertas, la inclusión de las voces de los pueblos indígenas de manera de contar con aproximaciones diversas respecto de las mejores formas de afrontar esta pandemia. Para los pueblos indígenas, en general, y al Pueblo Mapuche en particular, esta pandemia constituyó una demostración de los desequilibrios producidos por el ser humano en la relación con sus entornos, los que afectan a la madre tierra (*Nūke Mapu* en mapudungun). Por lo tanto, su tratamiento supone enfatizar no sólo un enfoque sanitario (lavado de manos y distanciamiento físico), sino comprender desde sus culturas cómo estas prácticas afectan su cotidianidad para, de esa manera, diseñar el mensaje más apropiado. Si solo se piensa en sujetos homogéneos culturalmente, las estrategias no cumplirán su objetivo (por ejemplo, para las comunidades mapuche compartir alimentos, realizar visitas, forma parte de la construcción del *Che* y, si no existe un mensaje apropiado, se continuará con estas prácticas). Para los pueblos

⁸ <http://olca.cl/articulo/nota.php?id=107877>.



indígenas, esta pandemia no solo afecta el cuerpo (perspectiva biológica), sino también el espíritu, al pensamiento, la ecología, la comunidad, entre otros.

Para finalizar, la pandemia ha mostrado la cara más dura de las múltiples desigualdades que existen en Chile y pone de manifiesto las brechas que aún persisten en el reconocimiento de derechos fundamentales. Para los pueblos indígenas, esas brechas tienen, además, una dimensión étnica de negación histórica. La falta de información desagregada en torno a la población indígena, las políticas definidas sólo desde una perspectiva sanitaria monocultural, la preeminencia de una mirada biológica de los efectos del Covid-19, sin considerar las dimensiones de la persona (espíritu, pensamiento, ecosistema, entre otros), no solo tendrá consecuencias en las condiciones de vida de los pueblos indígenas. También las tendrá para el resto de la población, quienes podrían acceder a otras formas de prevención y atención desde el conocimiento de estos pueblos. Es momento de cambiar, de asumir las múltiples identidades que existen en nuestro territorio, de buscar nuevas respuestas, y de representar a los pueblos indígenas en la toma de decisiones.⁹

2.2. Aplicación de leyes especiales

El año 2020, al igual que ha ocurrido en años anteriores, comenzó con incidentes entre comunidades mapuche y empresas privadas que se encuentran en territorios reclamados como ancestrales. Es así como los medios de comunicación daban cuenta de que, entre el 8 de enero y el 24 del mismo mes, en la zona de la Araucanía ya se habían registrado cuatro atentados incendiarios a contratistas que prestaban

⁹ <https://www.ciperchile.cl/2020/05/19/pandemia-pueblos-indigenas-y-reconocimiento-de-derechos/>



servicios a empresas forestales, donde fueron destruidas 24 máquinas.¹⁰ Entre las causas se señalaba el fallo del Tribunal Oral en Lo Penal de Temuco el que condenó el 8 de enero al comunero mapuche Daniel Canío Tralcal, vinculado a la Coordinadora Arauco Malleco (CAM), quien fue declarado culpable por los delitos de incendio de camiones y amenazas con arma de fuego a Carabineros, en la Araucanía. Daniel Canío fue detenido en octubre de 2018 y enjuiciado bajo la Ley Antiterrorista, donde el poder ejecutivo a través del Gobierno actuó como querellante.

Se debe recordar que la aplicación de esta ley ha sido una práctica recurrente de los diferentes gobiernos desde la década de los 90, siendo utilizada como mecanismo para judicializar las demandas de los pueblos indígenas, principalmente mapuche, como una forma de disminuir la presión en la agenda política. Esta estrategia no ha dado resultados, sino que, por el contrario, ha sido fuertemente criticada por organismos de derechos humanos, tanto en Chile como a nivel internacional. Amnistía Internacional y la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos han señalado que la aplicación de esta ley afecta al ejercicio de derechos y viola la igualdad ante la ley de los pueblos indígenas. Las recomendaciones del Instituto Nacional de Derechos Humanos también han buscado impedir la aplicación de este tipo de normativas que producen arbitrariedades que violentan el principio de igualdad y no discriminación. Asimismo, en Chile diferentes órganos de Tratados de Derechos Humanos han señalado su preocupación acerca de la Ley Antiterrorista chilena e instado al Estado a realizar modificaciones. Se cuentan entre ellos, el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; el Comité contra la Tortura; el Comité de los

¹⁰ <https://www.latercera.com/nacional/noticia/atentados-forestales-suman-24-maquinas-destruidas-tres-semanas/986507/>.



Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el Examen Periódico Universal.¹¹

La noche del 24 de febrero, en la comuna de Victoria, en la región de la Araucanía, un atentado incendiario dejó dos camiones dañados, y a uno de sus ocupantes con quemaduras que lo dejaron hospitalizado con quemaduras que abarcaban el 25% de su cuerpo. El presidente de la Federación de Dueños de Camiones del Sur (Fedesur), José Villagrán, señalaba a los medios que había que «reconocer que aquí la eficiencia del poder Judicial y del poder Ejecutivo ha sido nula, porque no tenemos a nadie detenido».¹² También se sumaron algunas voces de dirigentes relacionados con los rubros afectados, como la vocera de los agricultores de Malleco, Gloria Naveillán, quien solicitaba el reforzamiento de las medidas policiales pues insistía en la presencia de terrorismo en la zona.

De esa manera, una vez más ingresó a la agenda de gobierno la necesidad de fortalecer la Ley Antiterrorista, donde el mismo Presidente de la República, Sebastián Piñera, señalaba que daría suma urgencia al proyecto que buscaba «perfeccionar» esta ley, dados los casos de «violencia rural y terrorismo» que aquejan a la Araucanía.¹³ Así mismo, esto permitiría «darles mejores instrumentos y mejores herramientas a las fuerzas de orden», con el fin de «combatir la violencia rural y el terrorismo. Ya llevan años siendo víctimas de este tipo de atentados y que necesitan y merecen una respuesta que les dé

¹¹ <https://www.indh.cl/recomendaciones-indh-sobre-la-ley-antiterrorista-en-chile/>.

¹² <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-la-araucania/un-conductor-con-quemaduras-y-dos-camiones-destruidos-deja-atentado-en/2020-02-09/092748.html>.

¹³ <https://radio.uchile.cl/2020/02/11/la-insistencia-por-la-ley-antiterrorista-estrategia-comunicacional-o-necesidad-urgente/>.



más tranquilidad y seguridad. Y por supuesto revisar con el Intendente el avance del plan Impulso Araucanía», indicaba en esa oportunidad.¹⁴

En lo fundamental, la iniciativa busca modificar el artículo 226 bis del Código Procesal Penal para permitir la utilización de técnicas especiales de investigación en la persecución de delitos considerados como terroristas. De este modo, se podrían permitir intervenciones telefónicas, grabaciones, fotografías y agentes encubiertos entre otros. El entonces Ministro de la Secretaría General de la Presidencia, Felipe Ward, salió a respaldar el accionar de Carabineros, institución cuestionada por casos de vulneraciones a los derechos humanos en medio del estallido social, insistiendo que la «agenda de orden público del Gobierno es una de las tareas más importantes, donde se están tomando todas las precauciones para estar en sintonía con la agenda social ciudadana del mes de marzo».

Por lo tanto, la aplicación de leyes especiales, como la Ley antiterrorista, continúa siendo una de las vías que el Gobierno ha utilizado para enfrentar las demandas políticas que tiene el Pueblo Mapuche. Efectivamente, se ha discutido en diferentes instancias respecto de la naturaleza de las demandas de este pueblo, donde el problema real tiene una base política y no de seguridad interior o de conductas terroristas, como se ha indicado en otras instancias. Es necesario recordar que la aplicación de estas leyes ha sido criticada fuertemente por Organismos de Derechos Humanos y las Naciones Unidas, donde el Relator Especial de Derechos Humanos y Contraterrorismo de ese organismo, Ben Emmerson, señalaba en 2013 que el Estado chileno discriminaba repetidamente a los mapuches al

¹⁴ <https://www.elmostrador.cl/dia/2020/02/10/en-su-visita-a-la-araucania-pinera-hace-llamado-aprobar-perfeccionamiento-de-ley-antiterrorista-para-combatir-violencia-rural-en-la-zona/>



aplicarles la legislación antiterrorista «de una manera confusa y arbitraria que termina generando una verdadera injusticia».¹⁵ Sin embargo, no ha habido un cambio en esta materia.

2.3. Militarización de la Araucanía y seguridad pública: una agenda legislativa

Sin duda, la agenda de seguridad pública y de orden al interior del Estado han sido ejes importantes de la política pública durante 2020, al igual que lo ha sido desde el retorno a la democracia, donde la política pública hacia los pueblos indígenas ha estado marcada por una preeminencia del rol del Ministerio del Interior y en el rol activo del Poder Ejecutivo como querellante en múltiples causas asociadas al movimiento mapuche.

De acuerdo con la rendición de cuentas de la Fiscalía Regional de la Araucanía presentada en enero de 2021, durante el año 2020 se registraron 122 hechos de alta connotación, 50 más que el año 2019 (donde ocurrieron 72), lo que representó un incremento de un 69% a pesar de la pandemia. En ese informe, el 75% de estos episodios ocurrieron en la provincia de Malleco. De los delitos asociados a la denominada violencia rural, la Fiscalía logró la condena de 44 imputados, 7 de ellos por delitos graves como incendio, robo calificado o robo con violencia. Además, se obtuvo la prisión preventiva de 35 personas, 21 de ellas por hechos ocurridos en el año 2020. El Fiscal Regional Cristián Paredes, señalaba a los medios que «lo que ocurre en la región es grave, qué duda cabe, y cada órgano del Estado debe efectuar su rol conforme a Derecho. Por nuestra parte, todos estos hechos generan investigaciones que son llevadas adelante

¹⁵ https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/07/130731_chile_mapuche_onu_critica_vh



por la Fiscalía de Alta Complejidad y equipos especializados tanto de Carabineros como de la PDI». ¹⁶

Por su parte, a mediados de 2020 en la región del Biobío se entregaban cifras del aumento de episodios vinculados a la «violencia rural». Entre ataques incendiarios, porte ilegal de armas, lesionados, entre otros, se indicaba que la cifra alcanzaba los 58 casos, cifra muy similar a todos los hechos de este tipo contabilizados para el año 2019, es casi igual a los 58 hechos violentos acaecidos en los doce meses del año. La Intendencia del Biobío señalaba en julio de 2020¹⁷ que presentaron 115 querellas por parte del Gobierno Regional para casos de violencia rural en la zona sur de la provincia de Arauco entre 2019 y 2020.

Estos hechos sirvieron de excusa para dar continuidad a la agenda de militarización de la Araucanía, reforzando la presencia militar y policial en la zona. De esa forma, se anunciaba el envío de más de 80 efectivos militares de la Unidad Fundamental de Orden Público (UFO) a la macrozona sur. Desde el Gobierno señalaban que la labor de los militares no estaría por encima de las facultades de Carabineros, sino que será la policía la que tenga el control del orden público y las labores más operativas en caso de haber hechos de violencia en las zonas más rurales de la Araucanía y el Biobío. La presencia militar estaría enfocada en el resguardo de las principales rutas de la Macro Zona Sur, especialmente en la ruta 5 sur. Las zonas interurbanas y rutas rurales seguirán bajo el control de Carabineros.¹⁸

¹⁶ <https://araucaniadiario.cl/contenido/9774/122-episodios-de-violencia-rural-se-registraron-en-el-2020>.

¹⁷ <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/07/30/violencia-rural-arauco-episodios-los-primeros-siete-meses-2020-casi-igualan-2019.shtml>.

¹⁸ <https://www.latercera.com/nacional/noticia/ejercito-enviara-mas-de-80-efectivos-a-la-araucania-y-biobio/SQZUW2IQHRGKXOX4KVE6DSMEEM/>.



Desde la perspectiva del entonces Ministro de Defensa, Alberto Espina, «las Fuerzas Armadas van a aumentar su personal y medios militares para fiscalizar e impedir estos ataques. No son aceptables estos actos delictuales y se hará el uso de la fuerza de acuerdo a la ley, porque nuestro deber es encarcelar a los violentistas y proteger a la ciudadanía».

En ese contexto, la Cámara de Diputados aprobó mediante resolución N° 1196 del 20 de julio de 2020 instando al Gobierno a favorecer que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública ejerza todas las facultades que le confieren la Constitución y las leyes y restablezca de manera definitiva el orden público, otorgando protección inmediata a la propiedad pública y privada, y a todas aquellas familias que día tras día sufren actos terroristas. Así mismo, que se solicitara al Fiscal Nacional la designación de un fiscal preferente, que permita la investigación y desarticulación (en caso de corresponder) de los vínculos del narcotráfico con los grupos terroristas. Finalmente, la resolución culmina sosteniendo: «atendido el evidente fracaso de las políticas públicas tendientes a controlar el terrorismo en la Araucanía y restablecer el estado de derecho, se adopte un cambio radical en la dirección de dichas políticas. Lo anterior, considerando que los habitantes de aquellas comunas se ven acechados por grupos organizados, armados y terroristas que tienen controlada esta región ante la pasividad del Estado».¹⁹

En esa línea, en agosto de 2020 el ejecutivo presentó un proyecto de ley que buscaba endurecer las penas por la quema de camiones y buses denominada «Ley Juan Barrios», en nombre del camionero que falleció en marzo del 2020 por las quemaduras que le

¹⁹ <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmId=4072&prmDestinoId=3&prm-Tipo=RESOLUCIONENVIO>



provocó un atentado incendiario contra su camión en la Araucanía. La propuesta busca modificar el Código Penal para incluir a los vehículos motorizados con personas en su interior a los delitos de incendio, y busca crear una nueva agravante que aumenta las sanciones para quienes incurran en el ilícito. De esta manera, las penas pueden ir desde 15 años y un día hasta presidio perpetuo.

En el acto de anuncio de esta ley el Presidente Sebastián Piñera indicaba, además, aquellos proyectos que consideraba fundamentales y sobre los que pediría al Congreso avanzar en su aprobación: «Necesitamos con urgencia sacar adelante la ley que moderniza a Carabineros, la ley que especializa a nuestras policías, la ley que crea un estatuto de protección de las policías, la ley que perfecciona y hace más eficaz la persecución contra el terrorismo, la ley que perfecciona y hace más eficaz la lucha contra la droga, la ley que nos da más instrumentos para combatir el robo de madera, la ley para tener un mejor control de armas, la ley de protección de infraestructura crítica, necesitamos la ley que permite a nuestras fuerzas armadas proteger nuestra infraestructura crítica».²⁰

Cabe recordar que en mayo de 2020 ya había ingresado un proyecto de ley que «fortalece la fiscalización y la persecución de los delitos de robo y hurto de madera en troza», el que, en palabras del entonces Subsecretario de Interior, Juan Francisco Galli, tiene como «ejes principales detener el delito específico, dotar de técnicas especiales a los persecutores, reforzar los mecanismos de control (incluidas más sanciones para guías falsas y otros), y crear un tipo penal específico».

²⁰ <https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-presenta-ley-juan-barríos-que-endurece-penas-por-quema-de-camiones-y-emplaza-al-congreso-a-aprobar-proyectos-en-materia-de-seguridad/ILFI7LFMOVFLZGM2YDRRTRKGGZ4/>.



En definitiva, nos encontramos con un énfasis en el tratamiento de las demandas del Pueblo Mapuche como parte de una agenda de seguridad que no privilegió el diálogo o la consideración de medidas que fueran en la vía de la solución política. De hecho, después de una movilización encabezada por diferentes gremios de camioneros, el Gobierno anunció varias medidas que buscaban profundizar, una vez más, la agenda de seguridad. A través del Ministro del Interior, Víctor Pérez, señaló que se avanzaría en 13 iniciativas: «el Proyecto de Ley “Juan Barrios”; Proyecto de Ley Probidad y Transparencia Policías; Proyecto de Ley Modificación Ley Inteligencia; Proyecto de Ley Infraestructura Crítica; Proyecto de Ley Indicaciones Control de Armas; Proyecto de Ley Estatuto Protección Policías; Proyecto de Ley Anti encapuchados; Proyecto de Ley sobre Técnicas Especiales Investigación Terrorismo; Proyecto de Ley Especialización Policías; Proyecto de Ley Modifica delito de Usurpación; Proyecto de Ley Robo de Madera, que será repuesto por el Gobierno; Proyecto de Ley Drogas; Proyecto ley de Sistema Nacional de Transportes de Carga por Carretera».

Así mismo, respecto de medidas específicas para la Macro Zona Sur, indicaba que se haría una inversión de \$5.600 millones en infraestructura policial; el aumento de los medios aéreos; el establecimiento de una coordinación especial de información de inteligencia; el establecimiento de la Prefectura Macro Zona Sur de la PDI; el programa especial de mantención y reposición de los vehículos policiales, entre otros. Además, un plan que buscaba apoyar a las familias de los conductores que fallezcan o resulten con invalidez total o parcial superior al 70%, producto de delitos terroristas, el apoyo económico a las víctimas de terrorismo. En particular, también para la reposición de las máquinas de trabajo, la vigilancia en la ruta con cámaras adicionales, cámaras térmicas, lectores de patente en peajes e iluminación de nuevas zonas. También el avance en sistemas de peaje



free-flow y estudiar la posibilidad de establecer una tarifa plana los fines de semana y feriados en las rutas 68 y 78. Asimismo, mejorar los estándares de seguridad de las carreteras, con tecnología avanzada. Para avanzar en la implementación de estas medidas, se creará un Grupo de Trabajo conformado por autoridades del Gobierno, representantes del gremio de camiones y las policías.²¹

En definitiva, resulta preocupante que en un contexto de pandemia se siga profundizando en una agenda que busca penalizar las demandas de los pueblos indígenas y dar mayores atribuciones a organismos vinculados al orden y la seguridad pública como respuesta, lo que sólo ha incidido en aumentar la desconfianza con el Estado.

2.4. Políticas sin pertinencia y el simbolismo de las decisiones

Sin duda, uno de los hechos más complejos que ocuparon la agenda del gobierno durante 2020 fue la huelga de hambre que llevó adelante el machi Celestino Córdova, autoridad ancestral del Pueblo Mapuche, a la que se sumaron 27 presos políticos, exigiendo la aplicación del Convenio 169 de la OIT, vigente en Chile desde el año 2008. El machi fue condenado a 18 años de presidio efectivo, acusado de haber participado en el incendio con resultado de muerte del matrimonio Luchsinger-Mackay en la madrugada del 4 de enero de 2013, en Vilcún, en la región de la Araucanía. Sin desconocer los resultados de este juicio, su defensa pedía un cambio de las medidas cautelares para cumplir al menos 6 meses de la pena que le resta en su *rewe*, en su territorio. Las voceras del machi en diferentes medios, Cristina Romo y Giovanna Tabilo, señalaban también que se estaba demandando la

²¹ <https://www.interior.gob.cl/noticias/2020/09/02/camioneros-aceptan-propuesta-de-gobierno-y-deponen-movilizacion/>.



revisión de las medidas cautelares y de prisión de otros comuneros mapuche, especialmente en un contexto de pandemia.²²

Esta petición se sustentaba en el artículo 10° del Convenio 169, pero también en lo señalado en la propia Constitución de la República en su artículo N.º 19, inciso 7), letra D), donde se indica que se asegura a todas las personas el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual, donde «nadie puede ser arrestado o detenido, sujeto a prisión preventiva o preso, sino en su casa o en lugares públicos destinados a este objeto». La situación de pandemia provocada por el Covid-19, y ante el riesgo que esto supone para la salud del machi y de los demás presos mapuche, se convertían en otro atenuante aducido por la defensa. Ante la falta de soluciones a su petición el machi se impuso una huelga de hambre que duró 107 días, poniendo en evidencia (una vez más) la fragilidad de nuestro sistema político, institucional y jurídico para dar cabida al ejercicio legítimo de derechos de quienes pertenecen a pueblos indígenas, en este caso mapuche.

El 18 de agosto, el machi firmó un acuerdo con 8 puntos,²³ entre los que se incluyó la autorización para una salida a su *reme* por un máximo de 30 horas, y que se sujetaba a las condiciones impuestas por las autoridades sanitarias y penitenciarias, así como también a «permanecer en el Hospital Intercultural de Nueva Imperial hasta su plena recuperación física y espiritual, incluyendo orientaciones de medicina mapuche que sean compatibles con la prescripción del agente de salud tradicional tratante». Respecto de los 27 presos políticos mapuche, se firmó un compromiso donde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se comprometió a que, «considerando la

²² <https://araucaniadiario.cl/contenido/6143/cumplir-condena-en-su-rehue-la-demanda-de-la-comunidad-mapuche-para-el-machi-cel>.

²³ <https://radio.uchile.cl/wp-content/uploads/2020/08/Carta-2020.08.17.pdf>.



resolución dictada por Gendarmería, al momento de que ellas depongan la huelga, no serán objeto de sanción disciplinaria por Gendarmería de Chile». Asimismo, se compromete a facilitar la postulación de personas privadas de libertad de pueblos originarios a Centros de Educación y Trabajo, si así lo solicitan. Así también, se facilitará, a través de la Defensoría Penal Pública, la solicitud de revisión de medidas cautelares (de prisión preventiva a, por ejemplo, arresto domiciliario).

Sin embargo, en medio de esta huelga de hambre se produjeron varios hechos que evidenciaron no sólo la inacción del Estado y la poca voluntad del ejecutivo para abordar esta situación, sino también el racismo que aún existe en parte de la sociedad chilena. Distintas comunidades mapuche se tomaron dependencias de las municipalidades y otros edificios públicos exigiendo al Gobierno que atendiera las demandas del machi Celestino Córdova y los 27 presos mapuche, en comunas como Curacautín, Victoria, Traiguén, Collipulli y Ercilla. Grupos civiles, vinculados a grupos de extrema derecha, se congregaron fuera de estos edificios y, con la venia de las fuerzas de orden y seguridad pública, agredieron con palos y piedras a las personas mapuche que se encontraban allí, además de gritar consignas racistas («el que no salta es Mapuche»).

El racismo surgió como tema de debate público donde diferentes personas indígenas como no indígenas se pronunciaban sobre la gravedad de estas expresiones. Como señalaba Sergio Caniuqueo; «Chile es un país racista, tanto en los sectores más bajos como en los más altos. Eso no se puede corregir sin asumir esa condición. Mientras el Estado chileno no quiera hacer un cambio, este racismo va a permanecer. Estas tensiones que afloran con mucha



violencia seguirán creciendo y esto implicará que ciudadanos se agredan entre ellos y que el Estado no haga nada».²⁴

Junto con este hecho, la falta de pertinencia de nuestra institucionalidad también tuvo otras expresiones, entre ellas el uso de la violencia para desalojar a un grupo de mujeres mapuche hortaliceras en la ciudad de Temuco, a partir de un decreto municipal introducido por el entonces alcalde de Temuco, Miguel Becker, que les impedía ejercer su actividad tradicional, es decir, el comercio de sus productos en el centro de la ciudad, práctica de carácter histórico-patrimonial, pero que también se enmarca dentro de una pandemia que ha afectado de manera importante las economías de las comunidades mapuche cuyo sustento es la venta de sus productos. Las imágenes mostraban el uso de acciones de amedrentamiento y de violencia por parte de Carabineros para impedir que pudieran vender sus productos. Esto deja en evidencia no sólo la falta de conocimiento respecto de los derechos de los pueblos indígenas, sino también la inadecuación de las instituciones para responder a lo recogido en la Declaración de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas o el Convenio 169 de la OIT.

Efectivamente, el Convenio 169 supone una serie de compromisos para proteger y promover el desarrollo y la cultura de los pueblos indígenas, estableciendo el deber estatal de desarrollar, con participación de los pueblos concernidos, «una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos». Para ello, se exige, entre otras cosas, adoptar medidas para garantizar «la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones». Al mismo tiempo, el Convenio exige

²⁴ <https://www.dw.com/es/racismo-en-la-araucan%C3%ADa-el-que-no-salta-es-mapuche/a-54439287>.



que, al aplicar la legislación nacional a los pueblos indígenas, se tomen en cuenta sus costumbres, estableciendo que éstas deben «reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades».²⁵

Hechos como estos han acrecentado la desconfianza de las comunidades mapuche hacia el Estado, especialmente hacia aquellos organismos que por décadas han tenido una presencia en el territorio mapuche como parte de una agenda de militarización y hostigamiento. Así mismo, destaca la poca diligencia para abordar situaciones complejas. Cabe recordar que el jueves 4 de junio de 2020, el *werken* de la Comunidad Autónoma WeNewen de Collipulli (región de la Araucanía) Alejandro Treuquil, fue asesinado producto de un impacto de bala, en un hecho que aún no tiene responsables. En una entrevista a un medio de comunicación el 13 de mayo, el propio *werken* daba cuenta del asedio que su comunidad estaba sufriendo por parte de fuerzas especiales de Carabineros, donde algunos miembros de la comunidad habían sufrido heridas producto del disparo de balines de goma y de bombas lacrimógenas, y donde los niños se debían dormir debajo de los árboles por el gas pimienta.²⁶

En síntesis, considerando lo anterior, resulta muy difícil desapegar la violencia, en sus diferentes manifestaciones, como parte de la realidad que atraviesa el Pueblo Mapuche. La realidad ha sido que el Estado, a través de las acciones de diferentes gobiernos, ha decidido

²⁵ https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28690/2/-BCN2020_Caso_hortaliceras.pdf.

²⁶ https://www.ciperchile.cl/2020/06/20/racismo-estructural-en-chile-expresiones-institucionales-de-la-discriminacion-contra-los-pueblos-indigenas/#_ftn1.



focalizar sus estrategias desde una perspectiva de seguridad, apelando incluso a leyes especiales para abordar un problema de carácter político, cuya solución requiere de un cambio estructural en la forma en la que se relaciona con los pueblos indígenas.

2.5. El Proceso Constituyente y los escaños reservados para pueblos indígenas

Dentro de la agenda política más importante durante 2020 estuvo la discusión en torno al proceso constituyente y la participación de los pueblos indígenas en dicho proceso. Cabe recordar que producto del llamado “estallido social”, representantes de los partidos políticos (excepto el Partido Comunista), suscribieron el 15 de noviembre de 2019 un «Acuerdo por la Paz Social y Nueva Constitución», con el compromiso de alcanzar la paz social y el orden público, así como el total respeto a los derechos humanos y la institucionalidad democrática.

A partir de este acuerdo se estableció una hoja de ruta para discutir una nueva Constitución, proponiendo una convocatoria a un plebiscito en abril de 2020 donde los ciudadanos y ciudadanas podían elegir un mecanismo de discusión a través de una Convención Mixta Constitucional o una Convención Constitucional. El órgano constituyente deberá aprobar normas y reglamentos con un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio. El plazo de ejercicio del órgano constituyente será de 9 meses con una prórroga de 3 meses. Una vez redactada la nueva Constitución será sometida a un plebiscito ratificatorio.

El plebiscito se realizó con una gran participación ciudadana (50,86% del padrón electoral, es decir, cerca de 7,5 millones de personas. Como resultado, la opción «Apruebo» resultó ampliamente vencedora con un 78,26% de los sufragios, versus la alternativa «Rechazo», que obtuvo un 21,73% de las preferencias. Por otra parte,



respecto del organismo que elaborará la nueva Constitución, la opción «Convención Constitucional» (integrada exclusivamente por 155 ciudadanos/as elegidos/as para esta instancia) ganó con un 78,99% de las preferencias, mientras que la opción «Convención Mixta Constitucional» (integrada en la mitad de su composición por parlamentarios/as), solo recibió el 21,01%.

De esa forma se inició un proceso de definición de la composición de la Convención Constitucional de manera de que fuera representativa de la diversidad que caracteriza a la sociedad actual. Es así como un primer proyecto de ley aprobado en el Congreso y promulgado por el Presidente de la República el 20 de marzo de 2020 fue el que establecía la paridad de género en el proceso constituyente (Ley 21.216), cuyo objeto era permitir la conformación de listas de candidatos/as independientes en la elección de convencionales constituyentes y consagrar el equilibrio en la representación de mujeres y hombres en la Convención.

Sin embargo, el proyecto de ley ingresado mediante Boletín N° 13129-07 ingresado el 17 de diciembre de 2019 —y que buscaba modificar la Carta Fundamental para reservar escaños a representantes de los pueblos originarios en la integración de la Convención Constituyente— tuvo una discusión tardía, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, lo que llevó a la generación de un acuerdo recién en diciembre del año 2020, es decir, un año después de su ingreso al Congreso. De esa forma, los Pueblos Indígenas debieron participar del plebiscito sin saber aún cuáles serían las condiciones en las que participarían de la Convención, cuestión que va contra los preceptos establecidos en la mayoría de los Convenios y Pactos Internacionales ratificados por el Estado de Chile. El 21 de diciembre de 2020 se promulga la Ley N° 21.298 que modifica la Constitución y establece los escaños reservados.



Fueron varios los puntos en discusión respecto de la legitimidad de que los pueblos indígenas participaran de este proceso a través del mecanismo de escaños reservados. En ese sentido, un primer punto en discusión fue si se debía establecer necesariamente un requerimiento de este tipo o si debían integrarse a listas de partidos políticos o competir como independientes, como cualquier otro ciudadano. La experiencia comparada ha mostrado cómo este mecanismo se condice con lo establecido en el derecho internacional, pero también con la necesidad de corregir las debilidades que tiene nuestro sistema de representación democrática, sustentada en los ideales de un Estado-nación y de una ciudadanía homogénea.

Como señalaban algunos expertos, la existencia de mecanismos de acción afirmativa para representar grupos específicos no es algo ajeno a las democracias representativas, dado que en más de una cuarentena de países se observa algún tipo de mecanismo para representarlos. De ellos, en 20 países se constata un sistema específico de asientos reservados para representación de estos colectivos en el Congreso o Parlamento Nacional.²⁷

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, asimismo, señala en su artículo 5° que «los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado». Más adelante, en el artículo 18° señala que «los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por

²⁷ <https://www.ciperchile.cl/2019/12/13/cupos-reservados-para-los-pueblos-indigenas-tres-preguntas-centrales/>.



ellos de conformidad con sus propios, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones».

El Convenio 169, por su parte, establece en su artículo 6.1 que los gobiernos tienen el deber de «establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan». Por lo tanto, en el caso de los pueblos indígenas, es el marco internacional de derechos el que permite justificar este tipo de mecanismos, especialmente al representar sus derechos de libre determinación y autonomía.

Un segundo punto en discusión fue el número de escaños reservados. En ese sentido, la propuesta de los pueblos indígenas y de sectores de la oposición era que se respetara el peso demográfico de estos pueblos de acuerdo al Censo 2017, donde un 12,8% de la población se autoidentificó como parte de un pueblo indígena. En ese sentido, este instrumento contenía una medición fiable y actualizada de la magnitud de la población indígena en Chile, y no ha habido cuestionamientos a su metodología como había ocurrido con otros instrumentos anteriores. Así mismo, el Censo se realizó siguiendo el criterio de autoidentificación, requerido por el derecho internacional de los DD.HH. para determinar la pertenencia a los pueblos indígenas. Este planteamiento se sustenta en lo recogido por la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que señala en su artículo 2 que la «autoidentificación como pueblos indígenas será un criterio fundamental para determinar a quienes se aplica la presente declaración. Los Estados respetarán el derecho a dicha autoidentificación como indígena en forma individual o colectiva, conforme a las prácticas e instituciones propias de cada pueblo».



Sin embargo, la propuesta oficialista buscaba definir el número de escaños de acuerdo a la creación de un padrón específico para personas indígenas y que se calcule su número en base a ese padrón, sin considerar el peso demográfico como criterio y desconociendo la normativa internacional.²⁸ Durante la discusión en el Senado, y especialmente en la Comisión Mixta conformada para llegar a un acuerdo, la oposición presentó una propuesta de 15 escaños para los pueblos indígenas considerando el censo de 2012 y las cifras utilizadas para tramitar el proyecto de ley de creación del Ministerio de Pueblos Indígenas, el que se encuentra en tramitación desde el año 2016.

Esta postura fue criticada incluso por sectores del Pueblo Mapuche cercanos a estos partidos, entre ellos Hugo Alcamán, Presidente de la Corporación de Profesionales Mapuches (Enama), quien cuestionó a quienes en el oficialismo persistían con la idea de bajar a 15 asientos reservados, señalando que «lamentamos la propuesta del oficialismo que finalmente no prosperó, pero era una propuesta no trabajada por nosotros los pueblos originarios, y donde se buscaba la mínima participación indígena».²⁹

Finalmente, el número de escaños reservados fue zanjado en 17, de los cuales 7 serán para el Pueblo Mapuche, y el resto de los pueblos indígenas se repartirán un representante cada uno. En ese sentido, el Servicio Electoral (SERVEL) deberá descontar estos escaños de los distritos donde exista mayor cantidad de personas indígenas en proporción a los electores habilitados en la última elección de diputados/as hasta completar el número. No podrá

²⁸ <https://www.pauta.cl/politica/guia-para-entender-la-formula-de-acuerdo-constitucional-de-chile-vamos>.

²⁹ <https://cooperativa.cl/noticias/pais/politica/constitucion/representante-mapuche-cuestiono-propuesta-de-15-escaños-reservados-para/2020-11-01/145227.html>.



descontarse ningún escaño respecto de los distritos actuales que cuenten con un número igual o inferior a 3 escaños. También se definió que el SERVEL deberá descontar los escaños de los distritos con mayor proporcionalidad de población mayor de 18 años declarada indígena respecto de su población general en el último censo de 2017, hasta completar el número de escaños definidos. También se acordó que sólo podrá descontar un escaño por distrito. Y no se descontarán escaños en los distritos donde se escojan 3 o menos convencionales. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) deberá entregar al SERVEL esta información. El SERVEL disponía de 5 días, después de publicada esta reforma, para definir los distritos donde se descontarán escaños. Las elecciones para los convencionales indígenas serán en un solo distrito en todo el país.

Respecto de la asignación de escaños, se definió lo siguiente. Será electa preliminarmente la candidatura más votada que corresponda al Pueblo Mapuche y que tenga su domicilio electoral en la RM o en las regiones IV, V, VI o VII. Luego, las candidaturas más votadas que correspondan al Pueblo Mapuche y que tengan su domicilio electoral en las regiones XVI, VIII y IX. Enseguida, serán electas preliminarmente las dos candidaturas más votadas que correspondan al Pueblo Mapuche y que tengan su domicilio electoral en las regiones XIV y X. Además, serán electas las dos candidaturas más votadas que correspondan al Pueblo Aymara. Para los demás pueblos se elegirá a un/a constituyente correspondiendo a la candidatura más votada.

Un tercer punto en discusión estuvo alrededor de la conformación del padrón electoral indígena. Los pueblos indígenas presentaron la propuesta de que existiera un solo padrón electoral, donde las personas indígenas se autoidentificarían al llegar a la mesa de votación y escogiera votar, en esa misma instancia, por escaños reservados o por constituyentes en general. Debido a la sencillez y que



se basaba en criterios de autoidentificación, esta era la mejor opción. Sin embargo, sectores del oficialismo³⁰ propusieron la construcción de un padrón específico para pueblos indígenas. Sin duda que en un contexto de pandemia la construcción de este padrón junto con el acceso a la información de las personas indígenas para corroborar que están incorporadas es un desafío importante, y que se podrá evidenciar su impacto con los resultados de la elección, y cuantas personas optaron por votar mediante el padrón específico.

Como se señalaba en algunos medios, «es un problema de plazos y pandemia, de poder acceder a comunidades más aisladas. Pero también cuando ejemplificamos con Nueva Zelanda, hay que considerar distintas variantes. Primero, hay un pueblo indígena que es el pueblo maorí, aquí hablamos de diez. Otra dificultad es el tratado que ya existe hace muchos años allá, lo que ha permitido incorporarlos en las negociaciones políticas, en el parlamento tienen escaños, una política en la que se les pidió perdón. Entonces, es distinto hablar de un país que tiene una política de reconocimiento hace muchísimos años producto de un tratado entre dos naciones, que crear un padrón, como sacar un conejo de sombrero en un mes».³¹

En ese sentido, la ley definió que fuera la construcción de un padrón especial el criterio a utilizar. De esa forma, se definió que, para participar, se requiere estar inscrito en el padrón elaborado por SERVEL, el que estará construido a través de diferentes bases de datos conformado por (a) personas con calidad indígenas; (b) datos administrativos con apellidos mapuche evidentes; (c) nómina postulantes beca indígena desde 1993; (d) registro especial para

³⁰ <https://www.eldesconcierto.cl/nacional/2020/08/14/escanos-indigenas-las-propuestas-de-chile-vamos-y-la-oposicion.html>.

³¹ <https://interferencia.cl/articulos/escanos-indigenas-chile-vamos-quiere-un-padron-como-nueva-zelanda-pero-expertas-dicen-que>.



elección de consejeros indígenas CONADI; (e) registro de comunidades y asociaciones indígenas.

Esta experiencia ha dejado un sabor agridulce, pues si bien se valora la participación de los pueblos indígenas, fue precisamente el sector asociado al actual Gobierno, junto con otras élites políticas conservadoras, las que pusieron trabas al proceso. Como ya se ha señalado anteriormente, Chile ha sido uno de los países que menos ha avanzado en materia de reconocimiento a los pueblos indígenas. Si bien ha ratificado una serie de pactos y convenios internacionales, esto no se ha reflejado en la implementación de adecuaciones internas que permitan un adecuado ejercicio de sus derechos legítimos.

Es así como en Chile no existe reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, no se han generado espacios para el reconocimiento de sus derechos colectivos o consuetudinarios, no existe representación política en ninguna de las instancias existentes para ello, no se cuenta con un ministerio o institución con atribuciones para formular políticas públicas indígenas, no se reconocen derechos lingüísticos, entre otros. Por ende, la discusión en torno a la nueva Constitución Política en Chile encuentra a los pueblos indígenas en una posición compleja de cara a participar en igualdad de condiciones con el resto de la ciudadanía y cabrá evidenciar el impacto de estas condiciones de participación en el avance en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

3. Reflexiones finales: la necesidad de cambios estructurales

La revisión y análisis de los ejes de la política pública del Gobierno durante 2020 en relación con los pueblos indígenas ha permitido evidenciar, una vez más, las brechas que aún persisten, pero, sobre todo, la necesidad de cambiar la naturaleza del Estado a partir de una nueva Constitución, discutida no sólo de manera paritaria, sino también con la participación de los pueblos indígenas.



Efectivamente, los valores instalados con fuerza desde el modelo de Estado-nación chileno no sólo ha llevado a la marginación de los pueblos indígenas en los espacios de participación y debate político, sino que ha legitimado modelos de ciudadanía que no dan cuenta de la diversidad jurídico, cultural y política que representan estos pueblos en las sociedades actuales. Como en otros países de América Latina, el Estado chileno se construyó siguiendo el modelo llamado «Estado-nación», dando lugar a un diseño de Estado y de sociedad homogénea sin los pueblos indígenas (Figueroa Huencho, 2020). Detrás de esta racionalidad existen, al menos, dos supuestos complejos de romper: (a) que el Estado es una entidad abstracta que se relaciona desde un lugar neutral con la ciudadanía, sin preferencias ni sesgos; y (b) que esta neutralidad es valorada por la ciudadanía pues favorece el mérito por sobre otras características adicionales tales como el género, la etnia, el territorio, etc., cuya consideración en la toma de decisiones puede contribuir a la discriminación (Nimni, 2018). Por lo tanto, resulta paradójico que haya sido ese ideario colectivo del «velo del Estado» en la relación con la ciudadanía el que haya servido de sustento a la negación de derechos para los pueblos indígenas.

La maduración de un proyecto de Estado sustentado en la idea de una sola nación ha permitido instalar la idea de una ciudadanía igualitaria y homogénea. Es decir, la nación se entiende conformada por sujetos iguales, con las mismas aspiraciones, con las mismas demandas, donde la delegación de poder que hace esta ciudadanía igualitaria hacia las autoridades se entiende como una representación de unos deseos colectivos que es posible estandarizar, donde se pueden identificar con claridad cuáles son las reglas de convivencia y los valores que esta «comunidad nacional» quiere ver realizados.

Con ello se legitima la acción de un Estado que responde, de manera homogénea, a dichas aspiraciones generando un entramado institucional, político y administrativo igualmente homogéneo. Las



demandas de los pueblos indígenas han puesto de manifiesto los límites culturales de este enfoque liberal, así como la parcialidad con la que se han definido valores como la libertad, la igualdad, la autonomía, el pluralismo y la dignidad. Así mismo, han puesto en tensión la construcción de un ideal de democracia basada en una concepción liberal que tiende a ocultar las diversidades que están detrás de esa concepción de ciudadanía (Bevir, 2010).

Por lo tanto, la participación de los pueblos indígenas en el debate constitucional no debe ser entendida desde una perspectiva restringida, sino que sus propuestas constituyen propuestas integrales de cambio sustantivo a los modelos de convivencia, iniciando un camino que permita avanzar hacia una sociedad intercultural, donde todas las naciones que habitan este territorio tengan las mismas posibilidades de incidir en los acuerdos de convivencia, no solo las indígenas.

En ese sentido, una propuesta sustantiva es el cambio de un Estado-nación a un Estado plurinacional, lo que supone reconocer la existencia en este territorio de diferentes naciones (no sólo la chilena), lo que obliga al Estado a encontrar, definir y entregar nuevos espacios para que todas estas naciones se sientan representadas y partícipes de la construcción de un proyecto social y político como es, efectivamente, pensar al propio Estado. A diferencia de lo que supone el Estado-nación (una nación única y homogénea ejerce su derecho de autodeterminación en los límites territoriales del Estado), el principio plurinacional implica la posibilidad de que coexistan en el territorio de un mismo Estado múltiples naciones que ejercen su autodeterminación. Como señala Cordero (2018), la plurinacionalidad en el Estado supone abandonar el principio de legitimidad nacional e incorporar el de legitimidad plurinacional. Partiendo de esta premisa, los Estados plurinacionales asumen el reto de acomodar la diversidad social en esquemas institucionales que permitan lo anterior. La



plurinacionalidad no supone, por tanto, la supremacía de una nación sobre otra, sino más bien de la búsqueda de nuevas formas de participación y de definición de las reglas del juego basadas en el respeto y en la equidad.

El proceso de cambio constitucional en Chile se convierte en una oportunidad histórica para avanzar en el reconocimiento de derechos defendidos desde los pueblos indígenas, dando cabida a la emergencia de nuevas ciudadanía, culturalmente diferenciadas, sustentadas en la autodeterminación como derecho legítimo de las naciones y pueblos indígenas, reconociendo su derecho a participar activamente en la toma de decisiones.

En este debate es importante reconocer las desigualdades que han caracterizado nuestra convivencia y las consecuencias que el despojo territorial, cultural y político han tenido en los pueblos indígenas como un punto de partida para definir cuáles serán los contenidos de este nuevo acuerdo. Es necesario buscar nuevas formas de hacer política, de gobernar, de decidir.

Referencias

- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton University Press.
- Cordero, S. (2018). *La plurinacionalidad desde abajo. Autogobierno indígena en Bolivia y Ecuador*. FLACSO Ecuador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Bolivia
- Dunaway, W. (2003). Ethnic Conflict in the Modern World-System: The Dialectics of Counter-Hegemonic Resistance in an Age of Transition. *Journal of World Systems Research*, 9(1), 3-34.
<https://doi.org/10.5195/jwsr.2003.258>
- Figueroa Huencho, V. (2020). Nueva Constitución y pueblos indígenas: ejes sustantivos para un nuevo acuerdo de convivencia. En



Wallmapu: Ensayos sobre plurinacionalidad y Nueva Constitución (pp.181-190). Pehuén.

Nimni, Ephrain (2018). Liberal Nation States and the Antinomies of Minority Representation: The Impact on the Republic of Turkey. En Nimni & Aktoprak (Eds.), *Democratic Representation in Plurinational States. The Kurds in Turkey*. Palgrave Macmillan.



Anexo: Cronología

Fecha	Acontecimiento	Descripción
1 al 8 de enero de 2020	Ataques incendiarios en la Araucanía	Quema de camiones y maquinaria de empresas forestales en la región de la Araucanía.
28 de enero de 2020	Informe de la Fiscalía Regional	Cifras del aumento de episodios vinculados a la «violencia rural».
1 de febrero de 2020	Quema de camiones en Victoria.	Un camionero resulta herido con más del 25% de su cuerpo quemado. Se inician reclamos de los gremios.
11 de febrero de 2020	Gobierno inicia agenda “ley corta antiterrorista”	Suma urgencia al proyecto que buscaba «perfeccionar» esta ley, dados los casos de «violencia rural y terrorismo».
04 de mayo de 2020	Hortaliceras son reprimidas por Carabineros	Por orden del alcalde de Temuco, Gustavo Becker, un grupo de mujeres mapuche fueron reprimidas, impidiendo que vendieran sus productos.
28 de mayo de 2020	Proyecto de ley	«Fortalece la fiscalización y la persecución de los delitos de robo y hurto de madera en troza».
4 de junio de 2020	Asesinato Alejandro Treuquil	El <i>nerken</i> de la Comunidad Autónoma WeNewen de Collipulli (región de la Araucanía) Alejandro Treuquil, fue asesinado.
25 de junio de 2020	Aumento contingente de Carabineros	Anuncio de más de 80 efectivos militares de la Unidad Fundamental de Orden Público (UFO) a la Macro Zona Sur.



20 de julio de 2020	Resolución N° 1196	Facultades que le confieren la Constitución y las leyes y restablezca de manera definitiva el orden público.
21 de julio de 2020	Huelga de hambre	El machi Celestino Córdova inicia huelga de hambre, a la que se suman otros 27 presos mapuche.
01 de agosto de 2020	Hechos racistas	Grupos de ultraderecha en Curacautín, Victoria, Traiguén, Collipulli y Ercilla agredieron con palos y piedras a las personas mapuche.
13 de agosto de 2020	Proyecto de «Ley Juan Barrios»	Busca modificar el Código Penal para incluir a los vehículos motorizados con personas en su interior a los delitos de incendio, y busca crear una nueva agravante que aumenta las sanciones para quienes incurran en el ilícito.
18 de agosto de 2020	Finaliza huelga de hambre	El machi Celestino Córdova pone fin a su huelga de hambre luego de haber firmado un acuerdo de 8 puntos con el Ministro de Justicia.
2 de septiembre de 2020	Agenda legislativa	Avance en 13 iniciativas de ley relacionadas con la Macro Zona Sur.
21 de diciembre de 2020	Escaños reservados	Se promulga la Ley N° 21.298 que modifica la Constitución y establece los escaños reservados.





Este texto está protegido por una licencia Reconocimiento [Creative Commons 4.0](#).

Usted es libre para Compartir —copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato— y Adaptar el documento —remezclar, transformar y crear a partir del material— para cualquier propósito, incluso comercialmente, siempre que cumpla la condición de:

Atribución: Usted debe reconocer el crédito de una obra de manera adecuada, proporcionar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que tiene el apoyo del licenciante o lo recibe por el uso que hace.

[Resumen de licencia](#) - [Texto completo de la licencia](#)

