

Convención Constitucional y Participación de los Escaños Reservados Mapuche¹

Chile's Constitutional Convention and the participation of the parliamentary seats reserved for Mapuche representatives

Víctor Tricot Salomon
Universidad de Girona
Tokichen18@gmail.com

Germán Bidegain
Universidad de la República
german.bidegain@cienciassociales.edu.uy

Fernando Pairican
Universidad Pontificia Universidad Católica de Chile
fernandopairican@gmail.com

Historia editorial

Received: 04/10/2022
First Review: 13/10/2022
Accepted: 01/12/2022
Published: 13/12/2022

Palabras clave:

convención constitucional,
pueblos indígenas, Chile,
representación mapuche

Autores: Tricot Salomon, T., Bidegain, G., Pairican, F. (2022), Convención constitucional y participación de los escaños reservados Mapuche, *Anuario del Conflicto Social*, 13, e-40719. <https://doi.org/10.1344/ACS2022.13.5>

Resumen

El proceso constituyente iniciado en el año 2021 en Chile marcó un hito histórico sin precedentes. Entre distintas novedades, destacó la existencia de escaños reservados para representantes indígenas. Teniendo en cuenta lo histórico de la Convención Constitucional, este artículo se concentrará en el análisis de la participación de las y los constituyentes mapuche en este espacio. Esto es de particular relevancia, no sólo por lo histórico que significa para la representación mapuche en instituciones del país, sino además por las transformaciones cualitativas que se pretendían realizar y que implicaban directamente a los pueblos indígenas. El trabajo se basa en la acumulación previa y seguimiento de la participación política institucional mapuche de los autores, en una revisión exhaustiva de la prensa en 2021, en la experiencia directa de uno de los autores como asesor de uno de los escaños reservados y en entrevistas realizadas a informantes calificados.

Resum: Convenció constitucional i participació dels ascons reservats maputxes

El procés constituent iniciat l'any 2021 a Xile va marcar una fita històrica sense precedents. Entre altres novetats, va destacar l'existència d'ascons reservats per a representants indígenes. Atès el caràcter històric de la Convenció Constitucional, aquest article es concentrarà en l'anàlisi de la participació de les i els constituents maputxes en aquest espai. Això és particularment rellevant, no només pel seu significat històric per a la representació maputxe en institucions del país, sinó també per les transformacions qualitatives que es pretenien dur a terme i que implicaven directament els pobles indígenes. El treball es basa en l'acumulació prèvia i el seguiment de la participació política institucional maputxe dels autors, en una revisió exhaustiva de la premsa en 2021, en l'experiència directa d'un dels autors com assessor d'un dels ascons reservats i en entrevistes realitzades a informants qualificats.

Abstract

The constituent process started in 2021 in Chile was an unprecedented historical landmark. Among other novelties, the presence of parliamentary seats reserved for representatives of the indigenous peoples must be highlighted. Given the historic character of the Constitutional Convention, this article will focus on analysing the participation of the Mapuche representatives in such a context. This is particularly relevant, not only because of the historic significance of this new reality for the representation of the Mapuche people in the country's institutions, but also because of the qualitative transformations that were to be implemented and their implications for the indigenous peoples. This article is based on previously gathered insights, as well as on the monitoring of the Mapuche's institutional political participations, on the direct experience of one of its authors as advisor of one of the reserved seats, and on interviews with qualified informants.

Keywords

constitutional convention,
indigenous peoples, Chile,
mapuche representation

¹ Agradecemos a los entrevistados y sus valiosos insumos para este trabajo, Rosa Catrileo, Antonia Rivas y Fabián Flores. También agradecemos a Elena Ponte por sus valiosos comentarios a una versión previa del trabajo.

Introducción

El año 2021 pasará a la historia política de Chile por varias razones. La principal, sin duda, refiere al inicio de un proceso constituyente que finalizó con la elaboración de un texto constitucional pensando en un Chile del siglo XXI. En la perspectiva de la historiografía, es un punto de inflexión, una coyuntura histórica que se cristalizó con la revuelta social de octubre de 2019. Dicho movimiento, se concretó institucionalmente un mes después, en los acuerdos de noviembre que dieron nacimiento al camino a una Convención Constitucional. Por todos estos aspectos, el proceso constituyente reviste una serie de novedades dignas de mención.

En primer lugar, la Convención Constitucional es el primer cuerpo de este tipo electo de forma democrática en la historia chilena. Esto es de particular relevancia si se tiene en cuenta su principal cometido: proponer un texto constitucional que reemplace a la ilegítima Constitución pinochetista de 1980. En segunda instancia, es la primera institución chilena electa paritaria, es decir, con igual cantidad de representantes hombres y mujeres. En tercer lugar, y de especial relevancia para este texto, se trata de la primera institución electa por la totalidad de la población chilena que cuenta con escaños reservados para los pueblos indígenas existentes en el país.

La institución de los escaños reservados no estuvo exenta de complicaciones. La discusión parlamentaria fue compleja y larga. El gobierno de Sebastián Piñera, y la derecha en general, tensionaron los resultados al máximo (Namuncura, 2021). Pese a lo anterior, finalmente estos curules reservados se lograron plasmar en la papeleta de la elección de constitucionales, lo que resultó finalmente en la elección de 17 representantes indígenas: 7 mapuche, 2 aymara y 1 de cada uno de los otros pueblos indígenas (changos, rapa nui, atacameños, diaguitas, quechuas, colla, kawashkar y yaganes).

Lo anterior es histórico pues representa, más allá del retraso para aprobar la reforma, un paso inédito al consagrar por primera vez el derecho colectivo de los pueblos originarios a tener representación asegurada en una instancia electoral de este tipo en el país (Bidegain & Tricot, 2021). Sin estar libre de críticas, su relevancia desde un punto de vista institucional se contrapone con el hecho de que Chile es uno de los países que menos ha avanzado en cuanto a reconocimiento de los pueblos indígenas, pudiéndose afirmar que pese a ratificarse marcos legislativos supranacionales. Como sostiene Figueroa Huencho (2021), estos no se han visto reflejados en la implementación de adecuaciones internas que permitan el ejercicio de estos derechos.

La concreción de escaños reservados para los pueblos indígenas no responde a una forma de actuar del Estado de Chile para con estos, sino por el contrario, y como ha sido la norma en cuanto a avances legislativos indígenas, representa la plasmación institucional de décadas de movilización indígena en general y mapuche en particular. No por casualidad la *wenu foye* se transformó en parte de la iconografía representativa de la revuelta de 2019, convirtiéndose en un símbolo de resistencia popular ante la violencia ejercida desde el gobierno.

En el mismo sentido, durante la campaña para la elección de convencionales emergieron desde los candidatos para los escaños reservados mapuche temáticas que estaban directamente vinculadas con algunas demandas de largo aliento en el seno del movimiento mapuche: reconocimiento, plurinacionalidad, territorio, autodeterminación, derechos humanos y mapuzugun, entre otras, fueron parte de las discusiones de los candidatos (Bidegain & Tricot, 2021; Carril et al., 2021). Muchos de estos discursos trascendieron a los candidatos por escaños reservados, posicio-

nándose como temas relevantes a ser discutidos en la Convención (Agüero et al., 2021; Namuncura et al., 2020).

Un ejemplo claro de todo lo anterior es la elección que se llevó a cabo para seleccionar a quien presidiría los primeros 6 meses de la Convención Constitucional. Luego de cierto retraso por incidentes y dos rondas, Elisa Loncon fue elegida primera presidenta de la Convención, con 96 apoyos. De esta forma, se convirtió, no sólo en una de las primeras mujeres mapuche electas por escaños reservados en la historia del país, sino en quien dirigiría la puesta en marcha de la institución democrática más relevante de las últimas décadas. Tras su elección, al dirigirse al resto de los y las constituyentes saludó en mapudungun: “*Feley, pu lamgen, mari mari kom pu che, mari mari Chile mapu*”. Luego, pasando al castellano, saludó y agradeció al resto de los convencionales y afirmó:

Estamos instalando aquí una manera de ser plural, una manera de ser democráticos, una manera de ser participativos. Por eso, esta Convención que hoy día me toca presidir, transformará el Chile en un Chile plurinacional, en un Chile intercultural, en un Chile que no atente contra los derechos de las mujeres, en un Chile que cuide la madre tierra, que limpie las aguas, contra toda dominación *pu lamgen*.²

Con estas palabras se iniciaba la presidencia de Loncon, que se extendió desde aquel 4 de julio de 2021 hasta el 4 de enero de 2022, 6 meses después, cuando en la sesión 47° del Pleno se eligieron nuevos integrantes de la Mesa Directiva.

Teniendo en cuenta lo histórico de la Convención Constitucional, este artículo se concentrará en el análisis de la participación de las y los constituyentes mapuche en este espacio. Esto es de particular relevancia, no sólo por lo histórico que significa para la representación mapuche en instituciones del país, sino además por las transformaciones cualitativas que se pretenden realizar y que implican directamente a los pueblos indígenas. El trabajo se basa en la acumulación previa y seguimiento de la participación política institucional mapuche de los autores, en una revisión exhaustiva de la prensa en 2021, en la experiencia directa de uno de los autores como asesor de uno de los escaños reservados y en entrevistas realizadas a informantes calificados: la convencional Rosa Catrileo, Antonia Rivas y Fabián Flores.

Para poder realizar esta tarea, el trabajo se divide en tres secciones principales. En la primera, se presentan sintéticamente algunos elementos necesarios para comprender el trabajo en la Constituyente, que tuvieron lugar en los primeros seis meses del año. En particular, se analizan algunas características generales de las elecciones de constituyentes, se presenta a los escaños reservados electos mapuche y se da cuenta de algunos pasos importantes dados entre la elección y la puesta en marcha de la Convención Constitucional el 4 de julio de 2021. La segunda sección se enfoca en la labor de los escaños reservados mapuche durante 2021. La sección ofrece una presentación cronológica de los principales hitos de este periodo, con especial atención a algunos logros significativos y a los principales desafíos enfrentados en estos meses de trabajo. Finalmente, en la tercera sección se realiza una serie de consideraciones finales sobre el proceso y sus implicancias hacia el futuro.

² Discurso de Elisa Loncon en https://www.youtube.com/watch?v=NAyy88Gk7WE&ab_channel=T13 revisado el 3 de mayo de 2022.

El camino a la Convención: candidaturas, elecciones y reuniones previas

La Convención Constitucional es una instancia sin par en el contexto de la política chilena. De la misma manera, para los pueblos indígenas ha representado una instancia única de participación en el marco de las instituciones chilenas.

En el caso mapuche —como se ha planteado— la política convencional o institucional mapuche ha estado, prácticamente en su totalidad, relegada a un segundo plano (Bidegain, 2017b; Bidegain & Tricot, 2021; Tricot, 2013, 2018; Tricot & Bidegain, 2018, 2020). Lo anterior, sumado al conflicto territorial existente en el sur del país, convierte esta posibilidad de agenciar representación propia, no mediada por instituciones o partidos políticos chilenos, en una instancia sin parangón en la historia republicana del país. Dependiendo del resultado del plebiscito de salida de 2022, se convertiría, además, eventualmente en una coyuntura que daría inicio a una nueva forma de relación y representación de los mapuche y los pueblos indígenas con el Estado de Chile.

El proceso de aprobación de la existencia de escaños reservados, así como la definición de la institucionalidad para llevar a cabo esta innovación, fue complejo y dio cuentas de la histórica resistencia del sistema político chileno para salvaguardar los derechos de los pueblos originarios (Bidegain & Tricot, 2021). Esta situación tuvo como resultado un muy escaso tiempo para la preparación e inscripción de candidaturas y para implementar la campaña electoral.

El calendario de los distintos hitos deja en claro lo anterior. La aprobación de la ley que habilitó los escaños reservados se concretó el 15 de diciembre de 2020, y el límite para inscribir candidaturas era el 11 de enero de 2021. La elección de la Constituyente se realizó el sábado 15 y domingo 16 de mayo.

Es importante presentar algunos aspectos básicos del diseño institucional de la elección de los escaños reservados. En relación a la distribución territorial de los 7 escaños, los votantes habilitados para sufragar por escaños reservados podían seleccionar al candidato o candidata de su preferencia sin restricción territorial. Por este motivo, todos los candidatos y candidatas obtuvieron votos en todo el país. No obstante, cada candidato debía indicar un domicilio electoral en el cual competiría para lograr el escaño. Se definieron tres macrozonas con distinta cantidad de escaños en pugna. La primera contó con un escaño a disputar e incluía las regiones de Coquimbo (IV), Metropolitana (RM), de Valparaíso (V), de O'Higgins (VI) y del Maule (VII). La segunda macrozona distribuyó cuatro escaños, e incluía las regiones de Ñuble (XVI), el Biobío (VIII) y de la Araucanía (IX). Finalmente, la tercera contó con dos escaños para las regiones de Los Ríos (XIV), Los Lagos (X) y Aysén (XI)³. La competencia se daba al interior de cada uno de estos espacios, por lo que, como sucedió de hecho, podían ser electos candidatos que tuvieran menos votos totales que otros candidatos (dependiendo esto del lugar relativo que los candidatos ocuparan al interior de sus respectivas macrozonas⁴).

³ <http://www.conadi.gob.cl/elecciones-escaños-reservados>

⁴ Es importante considerar que el concepto de macrozona es un concepto emanado de las políticas de seguridad pública, elaborados por Carabineros de Chile y los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia hacia el año 2001. Dicho concepto ha ido tomando una dimensión política, lo que significa, una dimensión colonial para referirse a los aspectos relacionados con la política sobre los pueblos originarios.

Otra definición de gran importancia refirió al criterio de paridad, aprobado para toda la Convención. Para cumplir con este imperativo, se definieron candidaturas mixtas para los escaños reservados. En el caso de los 7 escaños mapuche el procedimiento fue el siguiente: “la candidatura del sexo sobrerrepresentado con menor votación cederá su escaño a su candidatura alternativa paritaria. Dicho proceso se repetirá tantas veces sea necesario, hasta que ningún sexo supere al otro en un escaño, es decir (4-3)⁵”.

Finalmente, compitieron 39 duplas por los 7 escaños reservados mapuche. El total de votos válidos para los escaños mapuche fue de 218.444, lo que representó el 83% del total de votos válidos emitidos para escaños reservados de todos los pueblos originarios⁶.

En la macrozona central (regiones IV, RM, V, VI y VII), se inscribieron 5 duplas de candidatos, resultando electa la dupla Elisa Loncon-Claudio Alvarado (5,4% de los votos mapuche a nivel nacional). En la macrozona sur 1 (regiones XVI, VIII y IX) se presentaron 24 duplas, resultando electas las duplas Francisca Linconao-Francisco Painevilo (7,19%), Natividad Llanquileo-Daniel Del Carmen Tobar (6%), Adolfo Millabur-Millaray Painemal (5,62%) y Rosa Catrileo-Benito Cumilaf (4,81%). Finalmente, en la macrozona sur 2 (regiones XIV, X y XI), se presentaron 10 duplas, resultando electas las duplas Carmen Caifil-Victorino Antilef (3,43%) y Carmen Jaramillo-Alexis Caiguán (2,91%).

Los resultados electorales llevaron a la elección de 6 constituyentes mujeres y 1 hombre, pero el criterio de paridad señalado más arriba implicó cambios en las dos duplas de la macrozona sur 2. Esto llevó a que asumieran las duplas paritarias alternativas de Carmen Caifil y Carmen Jaramillos, Victorino Antilef y Alexis Caiguan respectivamente.

La machi Francisca Linconao obtuvo la primera mayoría nacional con el apoyo de 15.697 votos. En segundo lugar, la siguió Natividad Llanquileo, con 13.174 sufragios. Si bien no se realizará en este trabajo un análisis electoral pormenorizado, es interesante señalar algunos aspectos. Por ejemplo, existen distribuciones distintas en las distintas candidaturas con respecto a la dispersión de sus apoyos a nivel nacional o su concentración en la macrozona en la que inscribió su domicilio electoral. Para ello, en la tabla 1 se presenta, para cada escaño reservado mapuche electo, qué porcentaje del total de votos obtenidos a nivel nacional proviene de la macrozona en la que inscribió su candidatura.

Tabla 1. Porcentaje de voto procedente de residencia electoral del candidato/a

Candidaturas paritarias	% del voto de su domicilio electoral sobre total obtenido
Carmen Jaramillo (Alexis Caiguan)	87%
Elisa Loncon	83%
Carmen Caifil (Victorino Antilef)	77%
Adolfo Millabur	75%
Natividad Llanquileo	48%
Rosa Catrileo	48%
Francisca Linconao	36%

Fuente: elaboración propia en base a datos de SERVEL.

⁵ <http://www.conadi.gob.cl/elecciones-escaños-reservados>

⁶ Los datos electorales que se presentan a continuación fueron tomados del sitio web del SERVEL, consultado el 27 de junio de 2022 (<https://historico.servel.cl/servel/app/index.php?r=EleccionesGenerico&id=224>).

Los datos de la tabla 1 arrojan información interesante en términos de la distribución de los votos de los escaños electos, que permiten identificar dos grupos distintos de escaños reservados mapuche en relación a su votación.

El primer grupo lo integran los 4 escaños que figuran a lo alto de la tabla. Estos escaños obtuvieron un altísimo porcentaje de sus votos provenientes de la macrorregión de la que provenían, lo que da cuenta de una fuerte territorialidad de sus apoyos. El caso más extremo es el de Carmen Jaramillo, quien debido a la paridad debió ceder su escaño a Alexis Caiguan. Esta dupla obtuvo un 87% de sus votos en la macrorregión sur. Dentro de este grupo, con fuerte concentración de los votos, aparece en último lugar Adolfo Millabur, con un 75% de sus apoyos obtenidos en la macrorregión central.

El segundo grupo de escaños da cuenta de un apoyo más disperso en el territorio chileno, ya que se trata de candidatas que obtuvieron menos del 50% de sus apoyos en su macrorregión de residencia electoral. El caso más extremo de este grupo es el de la machi Francisca Linconao, quien obtuvo solamente 36% de sus apoyos en la macrorregión centro en la que estaba inscrita. De hecho, al ver en mayor detalle su votación por regiones se constata que en 7 regiones alejadas de su macrorregión electoral obtuvo por encima del 10% de los votos emitidos para escaños mapuche (I, II, III, IV, V, VI, VII), lo que da cuenta del alcance nacional de su figura.

Como se puede apreciar sucintamente en la tabla 2, existe una diversidad de perfiles importante entre los escaños reservados mapuche, con la militancia social y cultural como factor común. Esto se complementa con especificidades de cada uno de los y las constituyentes, que van desde la autoridad espiritual en el caso de la machi Linconao, a la experiencia institucional en el caso de Millabur, o académica en el de Loncon, por ejemplo.

Tabla 2. Convencionales electos por escaños reservados mapuche

Nombre y macrozona electoral	Comunidad	Breve reseña	Militancia, trayectoria política, cargos y alcance a nivel país
Elisa Loncon (macrozona central)	Lefweluan, de la comuna de Traiguén, en la región de la Araucanía.	Profesora y académica de la Universidad de Santiago especialista en mapudungun. Es doctora en Humanidades y Lingüística de la Universidad de Leiden, Holanda. Doctora en Literatura por la Universidad Católica. Activista por los derechos educativos y lingüísticos de los pueblos indígenas.	ADMAPU Consejo de Todas las Tierras Centro Intercultural para la Investigación y la Transformación Educativa de Rangin Wenu Mapu
Francisca Linconao	Pedro Linconao II de la	Conocida como machi Linconao, es una autori-	Primera representante mapuche en usar el convenio

(macrozona sur 1)	comuna Pedro las Casas de la Araucanía.	dad espiritual mapuche y defensora de los derechos del Pueblo Mapuche y la preservación de los territorios ancestrales.	169 para proteger recursos naturales y demandar a la Sociedad Forestal Comercial Palermo por tala de bosque nativo y plantas medicinales. Fuerte figuración nacional por el éxito en ese caso y por haber sido acusada tres veces, de haber supuestamente participado en el caso Luchsinger Mackay. Fue absuelta en todas las instancias. En 2018, la machi presentó una denuncia al Estado chileno ante la corte Interamericana de Derechos Humanos por este caso.
Natividad Llanquileo (macrozona sur 1)	Esteban Yevilao de Tirúa en la región del Biobío	Abogada de la Universidad Bolivariana de Chile. Cuenta con un diplomado en Derechos Humanos, Políticas Públicas e Interculturalidad de la Universidad de la Frontera.	Vocera de presos políticos mapuche. Visibilidad nacional importante en huelga de hambre de 2010. Centro de Investigación y Defensa SUR (CIDSUR) de la Araucanía
Adolfo Millabur (macrozona sur 1)	Comunidad El Malo en la región del Biobío.	Miembro y dirigente de la Identidad Territorial Lafkenche (ITL).	Miembro y expresidente de AMCAM Identidad Territorial Lafkenche. Exalcalde de Tirúa (tres períodos), exconcejel de Tirúa.
Rosa Catrileo (macrozona sur 1)	Ayllan Marillán, de la comuna de Temuco.	Abogada de la Universidad Católica de Temuco y diplomada en Derechos Humanos y Pueblos Indígenas del Observatorio Ciudadano.	Comunidad de Historia Mapuche
Victorino Antilef	Lof mapu An-	Profesor de Educación	Asociación Mapuche Kalfu-

(macrozona sur 2)	tilhue, de la Región de Los Ríos	General Básica con un posgrado en educación intercultural de la Universidad Católica de Temuco.	likan de Los Ríos
Alexis Caiguan (macrozona sur 2)	Comunidad Panguiku en Osorno.	Es educador tradicional de la cultura mapuche, hace cinco años que trabaja en la Escuela de Entre Lagos, en Puyehue. Pertenece a la comunidad huilliche Panguí Ku. También es músico y forma parte del conjunto huilliche Ali-liwen.	

Fuente: elaboración propia.

El camino hacia las elecciones primero y luego hacia la Constituyente dio cuenta de la voluntad de candidatos y candidatas mapuche por buscar puntos de acuerdo de cara al importante desafío que sería la redacción de la Carta Magna.

A fines de febrero de 2021 se reunieron en un *trawun* en Koz Koz, a pocos kilómetros de la ciudad de Panguipulli, gran parte de los entonces candidatos mapuche en disputa por los escaños reservados para el Pueblo Mapuche en la Convención. En esa instancia presentaron sus propuestas para la Convención ante representantes mapuche, con la idea de “proponer, debatir y concordar contenidos desde nuestra visión de nuestro pueblo mapuche, así como estrategias políticas en este contexto”⁷. Se trató de un encuentro que buscó aunar objetivos con miras a esta instancia institucional sin precedente.

De la misma manera, con posterioridad a las elecciones de convencionales, una vez ya claro quiénes serían los 7 representantes mapuches, se dieron una serie de encuentros entre ellos. Una de estas reuniones, en la casa de la machi Francisca Linconao, se realizó en el mismo momento del año en que la cultura mapuche celebra el *We tripantu*, fecha en la que el solsticio de invierno marca un nuevo comienzo en el ciclo natural. Aquel día se publicaron acuerdos que permitían avizorar un trabajo mancomunado, o al menos coordinado, de los representantes convencionales mapuche de cara a la Convención Constitucional.

En la declaración hecha pública al final del encuentro, los 7 convencionales mapuche afirmaron que en base al trabajo preparatorio para la Convención habían acordado cuatro criterios mínimos para la conformación de la Mesa Directiva de la Convención Constitucional, que comenzaría a sesionar sólo unos días después.

⁷ <https://www.mapuexpress.org/2021/03/21/una-cronica-en-koz-koz-el-trawun-mapuche-para-debatir-sus-ideas-y-escaños-en-la-constituyente/>

En el comunicado público planteaban que:

La Mesa Directiva debe estar presidida por una mujer; Debe estar compuesta con paridad de género; Debe ser plurinacional, siendo integrada por constituyentes de escaños reservados; y Debe ser rotativa (periódica), para garantizar la representatividad⁸.

A posteriori, agregaban en el comunicado que:

Ante lo expuesto, anunciamos que la primera candidata para la Mesa Directiva de la Convención respaldada por escaños reservados Mapuche, es la lamgen Elisa Loncon Antileo⁹.

De esta forma, en un breve documento que no alcanzaba un folio, los representantes mapuche electos por escaños reservados dieron una muestra de lo cualitativamente distinto que podría ser tener representación propia para ellos desde entonces. Una conclusión como la anterior se podría argumentar apresurada, sin embargo, este comunicado nos permite destacar dos cuestiones que sostienen lo planteado. Por una parte, fueron expeditos en sacar una declaración conjunta, sin tener que esperar aprobación u orden de algún partido político chileno. Los representantes mapuche hicieron público un posicionamiento político que los puso a la vanguardia de otras coaliciones o partidos que se encontraron de pronto con una propuesta política clara para la conformación de la Mesa Directiva de la Convención. Por otra, este planteamiento, además de ser estratégico en su tiempo de presentación, planteaba ejes que necesariamente serían parte de la discusión. Sistematizaban, y formalmente ponían tácticamente en agenda, la idea de que la conformación de la Mesa fuera en praxis concomitante con la Convención, es decir, paritaria, plurinacional, pero agregando, además, que debía ser rotativa.

En concordancia con lo que habían resuelto de común acuerdo, planteaban desde entonces una candidata que cumpliría con los criterios propuestos, una candidata fuerte, de prestigio y que fuese competitiva a la hora de luchar por la testera de la Mesa.

El trabajo en la Convención Constitucional

El día 4 de julio de 2021, fue el primer día en que se reunió la Convención Constitucional en el edificio del ex Congreso Nacional en Santiago. Esa mañana debía elegirse al presidente y vicepresidente que presidirían la conformación y el trabajo de la Convención. Estos debían ser electos por mayoría absoluta (78 convencionales), sin candidaturas previas, cualquiera de los convencionales podía ser elegido. Luego de la primera elección ninguno de los convencionales obtuvo la cantidad de votos necesarios. Loncon en esta primera vuelta obtuvo solo 58 votos, habiendo contado con los apoyos del Frente Amplio y de los convencionales mapuche, los cuales tenían su voto definido desde antes y así lo habían comunicado públicamente: este domingo en bloque salieron a respaldar a Loncon, exceptuando a Llanquileo, que votó por Godoy.¹⁰

Efectivamente, Elisa Loncon no fue la única representante de los pueblos originarios en la disputa por la presidencia de la Convención. Como mencionamos, la primera ronda de votaciones la ganó ella, sin embargo, el segundo lugar lo obtuvo Isabel Godoy, representante de esca-

⁸ <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/06/24/1024850/convencionales-mapuche-criterios-mesa-directiva.html> consultada 13/06/2022

⁹ Ibidem.

¹⁰ <https://www.pauta.cl/politica/elisa-loncon-primera-presidenta-convencion-constitucional> consultado el 13/06/2022

ños reservados por el pueblo colla, quien contó con el apoyo del Partido Comunista y parte de la Lista del Pueblo, con 35 votos.

Pese a que el trabajo previo a la Convención entre escaños mapuche podía presagiar un nivel alto de coordinación, en esta instancia observamos un primer distanciamiento en el seno de este grupo. La convencional Llanquileo votó en primera instancia por Isabel Godoy (escaño reservado colla), no obstante, el comunicado público que había suscrito tan solo unos días antes. Esta decisión la ratifica en la segunda ronda de votaciones, en la que tampoco votó por Loncon. En la ocasión, solo hubo 3 votos en blanco: María Magdalena de La Lista del Pueblo e Isabel Godoy y Natividad Llanquileo de escaños reservados¹¹.

Este sería el primer desencuentro que se evidenciará en el seno de los y las constituyentes mapuche. Si antes de la conformación de la Convención se podría haber hipotetizado acerca de la posibilidad de una bancada mapuche o inclusive de escaños reservados, situaciones como la anterior dieron cuenta de la dificultad de implementarlo y de las implicancias y diferencias que conlleva el trabajo político en el marco institucional con respecto al accionar de índole movimental.

Finalmente, como hemos mencionado, la representante mapuche por escaños reservados Elisa Loncon fue electa como presidenta de la Convención con 96 votos, con el abogado Jaime Bassa en rol de vicepresidente.

Sin duda que la elección de Loncon representa un logro sustantivo de los escaños reservados mapuche que impulsaron su candidatura y un cambio simbólico histórico muy importante para la política chilena. La institución creada para escribir la primera Constitución elaborada de forma representativa y democrática sería dirigida, al menos en su primera mitad, por una mujer mapuche. Esto sentó un fuerte precedente en cuanto a lo que potencialmente se podría construir: una nueva relación entre el Estado de Chile con los pueblos indígenas del país, y particularmente con el pueblo mapuche, cimentada en la nueva propuesta de Carta Magna.

Elisa Loncon tiene una larga trayectoria tanto de militancia social como en la academia. Es académica de la Universidad de Santiago, especialista en mapudungun. Es doctora en Humanidades y Lingüística por la Universidad de Leiden, Holanda, habiéndose especializado en derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. También es doctora en Literatura por la Pontificia Universidad Católica de Chile. En cuanto a su trayectoria activista, en la dictadura Loncon formó parte del Grupo Teatro, que luego ingresaría a Admapu y posteriormente fue parte del Consejo de Todas las Tierras, organización de la cual ha señalado que

Nosotros nos llamamos organización estructural histórica, porque nosotros no nos organizamos por los partidos políticos. Nosotros fuimos los primeros que dijimos no más partidos políticos, no queremos ser utilizados por ellos.¹²

Estas palabras dan clara cuenta del inicio del proceso de autonomización de los partidos del movimiento mapuche observado por Bidegain (2017a), cuya concreción más importante hasta hoy en la política institucional es, sin duda, los escaños reservados para la Convención.

¹¹ Ibidem.

¹² <https://www.youtube.com/watch?v=MMymZRdecjw> [minuto 37:45].

En este punto es relevante plantear que hubo convencionales electas en mayo de 2021 provenientes de pueblos originarios, pero que no entraron a la Constituyente mediante el mecanismo de escaños reservados. Ellas son Ramona Reyes Painequeo (mapuche, exalcaldesa de Paillico por el Partido Socialista), Alejandra Flores (aymara) e Ivanna Olivares (diaguíta)¹³. Resulta de interés destacar que al comienzo de la Constituyente hubo discusiones entre los escaños reservados en torno a la posibilidad de incorporar a las constituyentes indígenas electas por fuera de los escaños reservados a posibles instancias de coordinación. Sin embargo, rápidamente se desechó esta posibilidad, debido al temor de que al ser electas por fuera de los asientos reservados podrían responder a otras demandas o intereses que no sólo fueran indígenas. Particular desconfianza generaba la posibilidad de que respondieran a partidos políticos.

En su primera alocución ante el Pleno, realizada casi en su totalidad en mapudungun, Loncon deja en claro de dónde viene y lo que pretende sea su participación en la Convención: una participación sustantiva, no solo simbólica, que logre cambios tangibles. En la tercera parte de su discurso destaca un segmento que expone con claridad y simpleza el rol subordinado de los pueblos indígenas hasta entonces y el potencial decolonial de la Convención:

¿Han podido ver las esculturas que sostienen las farolas en los jardines de este edificio? Son figuras de mujeres, indígenas, hay de todo, menos hombres blancos. Por supuesto, los hombres de las elites no sostienen faroles, los hombres de las elites deberían estar aquí dentro, tomando las decisiones. Y así fue por siglos. Entre estas paredes, los grandes hombres de la patria construyeron a su imagen y semejanza el país. Tenemos buenas noticias, los que antes sólo debíamos sostener las farolas, hoy podemos iluminar el futuro de Chile, y ver en el horizonte un Estado plurinacional, paritario, con todas las diversidades, donde todos los pueblos seremos parte de la comunidad política y avanzaremos en la redistribución y descentralización del poder.¹⁴

La relevancia de la figura de Loncon no pasó desapercibida, para bien y para mal. Llamó la atención mediática por su manejo retórico, pedagógico, pausado y paciente, muchas veces utilizando conceptos provenientes de la cultura mapuche para reforzar sus planteamientos. Fue una puesta en práctica de la interculturalidad, mecanismo usado por ella como docente universitaria. Por ejemplo, desde la testera de la presidencia en el Pleno del 22 de julio de 2021 señalaba:

Quisiera agregar un punto que tiene que ver más bien con una reflexión y un saber desde mi pueblo, desde mi cultura, desde donde uno se edifica, no me puedo despedir de ello porque soy, vengo y tengo esa historia, y creo que esa historia nuestra puede ayudar mucho a mirarnos como seres humanos. Quiero poner el énfasis en el *poyegün*, el *poyen*, este es el amor, y es la base para poder entendernos, comprendernos, escucharnos. La invitación que hace mi pueblo, y que siempre hicieron mientras yo crecía, mientras hemos sido agredidos, siempre me dijeron, el *poyegün* hija, con el amor es posible vencer el odio, es posible generar esperanza, es posible armar futuro.¹⁵

¹³ <https://plataformaconstitucionalindigena.cl/#constituyentes>

¹⁴ https://www.youtube.com/watch?v=WkuV_PyNNNoY Discurso de apertura Pleno N°35 - 26/10/2021, revisado el 15/6/2022.

¹⁵ <https://www.facebook.com/watch/?v=3036758696540439> Discurso ante el pleno, revisado el 15/6/2022, transcripción propia.

Su elección como presidenta de la Convención, su desempeño e intervenciones como la anterior, la llevaron a tener una importante visibilidad internacional. Por ejemplo, fue elegida como una de las 100 personas más influyentes de 2021 por la revista *Time*, una de las 100 mujeres más influyentes por la BBC¹⁶ y una de las 25 mujeres más influyentes por el *Financial Times*¹⁷, entre otros reconocimientos. Su notoriedad la hizo también ser centro de ataques de distintas partes, las redes sociales se mostraron especialmente virulentas y racistas en este sentido¹⁸, como también lo fueron contra la machi Francisca Linconao. La machi ya desde antes de la conformación de la Convención era objeto de estos ataques, pero además durante el proceso constituyente debió soportar que otros convencionales la denostaran por su rol de machi y las necesidades en cuanto a acomodación que esto representaba, así como también por la utilización del mapudungun. Por ejemplo, desde la extrema derecha conservadora, la convencional Marinovic la atacaba en Twitter acusándola de “hacer show” por usar su idioma materno:

Constituyente Linconao hablando en mapudungun... sabe hablar en castellano, pero no importa: no pierde la oportunidad de hacer show.¹⁹

A estos ataques personales, la convencional Linconao respondió mediante un comunicado público dejando claro el tenor de este y otros ataques que recibían ella y Loncon:

A semanas de iniciada la Convención Constitucional, se han expresado discursos que dañan seriamente la sana convivencia social. Son declaraciones emitidas de manera presencial como también de forma virtual, y que promueven situaciones de violencia simbólica, con alta carga racista y colonial, ampliamente documentadas en redes sociales, y que esperamos que nunca más llegue a traducirse en violencia física.²⁰

En cualquier caso, es importante tener presente que estos ataques respondieron precisamente al importante rol que rápidamente asumieron los escaños reservados mapuche en el trabajo de la Constituyente expresado en la presidencia de Loncon, pero también en la capacidad de ocupar otros espacios institucionales relevantes. En este sentido, otra instancia que debe mencionarse a la hora de analizar la participación de los escaños reservados mapuche, e indígenas en general, durante el 2021 en la Convención Constitucional tiene que ver con la participación en las comisiones.

Al inicio de la Convención se establecieron seis comisiones provisionales de las cuales los mapuche y escaños reservados formaron parte. Sin embargo, no hubo ningún indígena que presidiera estas comisiones. Natividad Llanquileo planteaba en una entrevista a fines de julio de 2021:

Creo que este país sigue siendo racista, clasista y colonialista. Era difícil pensar especialmente para un sector, el más intelectual o los sectores que siempre han tenido poder, que una persona mapuche pudiera estar coordinando una comisión como esa. No es que buscamos tampoco el apoyo de los demás partidos, esto nace desde una conversación con los movimientos sociales y con La Lista del Pueblo. Desde un inicio hemos hablado de la plurinacionalidad, que

¹⁶ <https://time.com/collection/100-most-influential-people-2021/6096000/elisa-loncon-antileo/>

¹⁷ <https://www.ft.com/womenof2021>

¹⁸ <https://www.ciperchile.cl/2021/08/25/la-convencion-constitucional-esta-bajo-ataque-verdad-o-fake-news/>

¹⁹ https://twitter.com/tere_marinovic/status/1417494348476862468 revisado el 6/6/2022

²⁰ <https://www.facebook.com/machifranciscalinconao/posts/185756016855919>

los pueblos indígenas tienen que formar parte de esto; de la paridad de género; la consideración respecto de las regiones. Se han ido instalando ciertos principios que pensamos que se tenían que seguir respetando las comisiones, pero no sucedió. La plurinacionalidad tiene que hacerse real, no puede ser solamente un discurso, algo solamente simbólico, sino tiene que ser algo donde uno realmente pueda incidir y tomar decisiones.²¹

Una vez finalizado el trabajo de estas comisiones provisionales, se procedió a conformar las comisiones de trabajo que redactarían el articulado de la nueva Constitución. Es en este marco que los y las constituyentes de escaños reservados realizaron un movimiento político que a la larga probaría haber sido muy eficiente: poner a representantes de los pueblos indígenas en todas las comisiones, o como afirma una asesora de la Convención, acordaron “ir a todas las comisiones, con todos los temas en todas las comisiones, a ver dónde se aprobaba. Y funcionó”²².

Concretamente, además de posicionar representantes de los escaños reservados en cada una de las comisiones, finalmente dos de las siete comisiones de trabajo de la Convención fueron presididas por representantes mapuche. Es así como vemos que Rosa Catrileo (junto a Ricardo Montero) es elegida para coordinar la Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral. Por su parte, Adolfo Millabur (junto a Jennifer Mella) fue votado coordinador de la Comisión de Formas del Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal.

Ambas comisiones revistieron gran importancia en cuanto a la conformación de la nueva propuesta de Carta Magna en general, pero por cierto también en cuanto a la potencialidad de consecución de derechos colectivos y reconocimiento de parte de los pueblos indígenas en particular. Se pasaba, ahora sí, “de la galería a la cancha” (Tricot, 2013), donde se jugaba la futura relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Como señala Rosa Catrileo:

Pensamos que era muy importante que los escaños estuvieran en las coordinaciones, que son espacios de toma de decisión, que iban a fijar tabla, que iban a fijar temas a debatir, prioridades para debatir, orden para debatir. Por lo tanto, era esencial tratar de acceder a esos espacios. Y ahí como yo ya había sido coordinadora de la Subcomisión de Estructura Orgánica, los colectivos me convocan y me preguntan si yo estoy disponible para asumir la dirección de Sistema Político. Como las coordinaciones eran duplas, tenía que haber alguien, algún representante del mundo popular, del mundo independiente, y por otro lado un representante más de lo que es la institucionalidad representada a través de los partidos políticos²³.

Como se evidencia mediante las palabras de la convencional Catrileo, no bastaba sólo con la decisión o estrategia, sino que se debió llevar a cabo un trabajo de política de convencimiento para concitar los apoyos necesarios que permitieran llegar a la coordinación de la Comisión. Las temáticas que se tratarían denotaban la relevancia del logro de Catrileo y los escaños reservados. En esta comisión se discutirían, entre otras temáticas, la organización del Estado, el régimen político, organizaciones políticas, pero en lo concerniente directamente a los pueblos indígenas, se

²¹ <https://www.pauta.cl/politica/natividad-llanquileo-comision-reglamento-pueblos-originarios-mapuche> Consultado el 21/06/2022.

²² Entrevista a Antonia Rivas asesora en la Convención Constitucional.

²³ Entrevista personal a la convencional.

decidiría si Chile, en la nueva Constitución, se reconocería como un Estado plurinacional. La importancia de estar a la cabeza de esta comisión es innegable, a la vez que el rol no sería sencillo, como afirmó la Convencional:

La coordinación de Sistema Político fue un desafío muy, muy grande, porque muchos decían que esta era la comisión como la más dura de la Convención por las figuras que ahí estaban. Estaban exministros, parlamentarios, expresidentes de partidos políticos, dirigentes sociales feministas, académicos connotados. Había muchas personalidades ahí, entonces se preveía que iba a ser muy complejo direccionar el debate en esa comisión en particular. Pero también, como desafío estuvo muy bueno. Fue un espacio que permitió, no sé si demostrar, pero o tal vez también, visibilizar, yo creo que nosotros los mapuche no hemos estado perdiendo el tiempo en la casa. Nos hemos estado preparando, damos debates políticos con argumento, con altura de mira, no solamente nos podemos centrar en las cuestiones indígenas, sino que también tenemos una opinión sistémica del funcionamiento de la estructura estatal en general.²⁴

Tabla 3. Comisiones de trabajo de la Convención Constitucional

Comisión	Integrante mapuche	Fecha de funcionamiento
Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral	Rosa Catrileo (coordinadora)	Octubre de 2021- mayo 2022
Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía	Elisa Loncon	Octubre de 2021-mayo 2022
Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal.	Adolfo Millabur Ñancuil (coordinador) María Ramona Reyes Painequeo	Octubre de 2021 -mayo 2022
Derechos Fundamentales	Francisca Linconao Huircapan	Octubre de 2021-mayo 2022
Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico	Victorino Antilef	Octubre de 2021-mayo 2022
Sistemas de Justicia, Órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional	Natividad Llanquileo	Octubre de 2021-mayo 2022
Sistemas de Conocimiento, Ciencia y Tecnología, Cultura, Arte y Patrimonio	Alexis Caiguan	Octubre de 2021-mayo 2022

Fuente: elaboración propia.

²⁴ Entrevista personal a la convencional.

La definición de siete mesas de trabajo fue una victoria organizativa importante, permitió que hubiera un representante mapuche por comisión, algo fundamental para que no hubiese temas que los escaños reservados no pudieran tratar de primera mano. El número de comisiones no fue casual. Fue resultado del trabajo realizado en la Subcomisión Estructura Orgánica de la Comisión de Reglamento, que justamente se abocó al comienzo de la Constituyente a definir cuáles serían sus pautas de funcionamiento. Desde la coordinación de esta subcomisión, Rosa Catrileo junto a Luis Jiménez (escaño reservado aymara), impulsaron la idea de que el número de comisiones garantizara la presencia de escaños reservados en todas. Además, se procuró que las siete comisiones tuvieran en sus temáticas aspectos referidos a los derechos indígenas²⁵. El número finalmente aprobado garantizó que hubiera un escaño reservado mapuche en cada comisión, una distribución que se dieron los escaños reservados mapuche de acuerdo a sus intereses.

En paralelo a estos importantes logros, se dieron momentos de tensión. Ya se señaló que la llegada de Loncon a la presidencia no estuvo exenta de tiranteces. Durante los primeros meses de la Convención surgió una segunda tensión destacable entre los escaños reservados, que no sólo afectaba a los convencionales mapuche, pero que los implicó y dejó entrever algunas diferencias. Este diferendo se dio en cuanto a la postura a asumir con respecto a la norma de los dos tercios. La discusión tenía que ver con la génesis de la Convención y el Acuerdo para la Paz firmado en noviembre de 2019, que estipulaba que las normas y el reglamento de votación debían ser aprobados por un *quorum* de 2/3 de los convencionales. Este *quorum* alto fue, incluso antes del plebiscito, discutido por parte de quienes apoyaban la opción de cambiar la Constitución de la dictadura y en contraparte, defendido por quienes veían en este *quorum* la opción de que la derecha pudiera con un tercio de la Convención Constitucional bloquear potencialmente cualquier reforma o cambio sustantivo.

Los resultados en las elecciones de convencionales sorprendieron a todos por igual, ya que la derecha quedó lejos de alcanzar el tercio de la Convención que necesitaba para poder tener poder de veto. Pero además la representación de los partidos tradicionales se vio mermada dando paso a fuerzas compuestas por representantes poco conocidos para el general de la población.

No obstante, el *quorum* de 2/3 para parte de los convencionales electos representaba de todas formas una traba impuesta al calor del acuerdo de noviembre, por lo que importantes sectores entendían necesario cambiarlo. Esa fue la discusión que se abrió a poco andar la Convención y que concitó la atención mediática y, por cierto, de los representantes de escaños reservados indígenas. Pero no fue esto lo que tensionó a los representantes indígenas, sino un correo del 8 de septiembre de 2021 en el cual el secretario de la Convención señalaba que escribía por encargo de la Mesa, informando que al día siguiente se votarían las propuestas de normas reglamentarias de la Comisión de Participación y Consulta Indígena. La misiva planteaba, entre otras cosas, que algunas normas debían votarse por *quorum* de 2/3. Esta decisión provocó el rechazo de algunos de los convencionales indígenas, quienes manifestaron su descontento mediante una carta a la

²⁵ Entrevista a Rosa Catrileo.

Mesa Directiva²⁶ y luego, durante el pleno, encarando a la Mesa y al secretario de tomar decisiones que no le correspondían. Elisa Loncon, como presidenta del cuerpo, fue cuestionada directamente durante la sesión, por ejemplo, por la representante colla Isabel Godoy²⁷. Esta instancia nuevamente tensionó a los escaños reservados mapuche, pues no había unanimidad con respecto a la postura frente a la propuesta de la Mesa²⁸.

Un aspecto crucial del trabajo realizado en la Constituyente durante 2021, refirió a la definición de los criterios bajo los que se realizaría el proceso de consulta indígena y que abrió una fisura al interior de los convencionales indígenas, los que luego funcionarían en dos corrientes plurales al interior de la Convención: la denominada Pueblos Originarios y la Coordinadora Constituyente Plurinacional y Popular. La primera contaba con Loncon, Millabur, Catrileo, González (Yagan), Luis Jiménez (aymara) y Tiare Aguilera (Rapa Nui) y la segunda con Llanquileo, Linconao, Antilef, Chinga (Diaguita), Vargas (Kaweswar), Bacían (Q'chua) y Godoy (Colla). Como se verá en lo que sigue, este proceso dio lugar a un tercer momento de tensión importante entre los escaños reservados mapuche.

De acuerdo al Reglamento de Participación y Consulta Indígena (artículo 11), competía a la Comisión de Derechos de los Pueblos Indígenas y Plurinacionalidad “propiciar, acompañar y velar por un adecuado proceso de participación y consulta indígena y establecer acuerdos”, supervisando a la Secretaría de Participación y Consulta Indígena, “encargada de diseñar, ejecutar y llevar a cabo la participación y consulta, cumpliendo las recomendaciones que le imparta la Comisión”²⁹.

La comisión estaba integrada por los 17 escaños reservados y 8 escaños generales, y comenzó su trabajo en el mes de noviembre. El 2 de noviembre se definieron sus dos coordinadores: Victorino Antilef y Margarita Vargas (del pueblo kawésqar). Durante 2021, la Comisión sesionó 13 veces, 9 durante el mes de noviembre y 4 en diciembre.

Teniendo en cuenta lo problemático que han sido históricamente los procesos de consulta indígena en Chile, lo acotado de los plazos y recursos para organizar y llevar adelante esta consulta en particular, y su importancia sustantiva para garantizar el involucramiento de los pueblos originarios en el proceso constituyente según los estándares internacionales, la planificación del proceso de consulta era, sin duda, desafiante. Esto se hizo patente durante el trabajo de la Comisión, generando importantes tensiones entre los y las convencionales mapuche.

El centro de la discusión radicó en el formato de los contenidos sometidos a consulta. La propuesta original del documento base preparado por la coordinación de la Comisión proponía someter a consulta propuestas concretas de normas constitucionales. No obstante, un grupo de

²⁶ Algunos de los firmantes fueron Natividad Llanquileo, Eric Chinga, Margarita Vargas y María Rivera, ver: <https://www.revistadefrente.cl/sesion-de-la-convencion-constitucional-con-alta-controversia-por-los-quorums-y-polemica-por-comunicacion-de-la-secretaria-y-parte-de-la-mesa/>

²⁷ <https://www.ciperchile.cl/2021/09/10/obstaculos-en-el-camino-la-mentira-de-rojas-vade-y-el-choque-con-los-ppoo/>

²⁸ <https://www.pauta.cl/politica/convencion-constitucional-suspendida-pueblos-originarios-dos-tercios>

²⁹ Reglamento disponible en: https://www.plataformaconstitucionalcep.cl/constituyente/site/docs/20211025/20211025212849/reglamento_definitivo_participacion_y_consulta_indigena.pdf

constituyentes promovió una propuesta sustitutiva que proponía una consulta centrada en fichas explicativas como base para un debate más abierto en la población y comunidades consultadas. Los impulsores de la modificación argumentaron que la nueva propuesta permitía un proceso menos pautado y más abierto que el original, en que los pueblos originarios pudiesen plantear sus propias propuestas. Del lado de los defensores de la propuesta original, se afirmó que la propuesta sustitutiva no cumplía el estándar internacional al no definir con claridad las medidas concretas que podrían afectar los derechos de los pueblos indígenas³⁰. Estas diferencias de fondo se dieron en paralelo a debates de forma, respecto a si la propuesta sustitutiva constituía un cambio total del documento base o modificaciones específicas.

La propuesta sustitutiva fue presentada el 22 de noviembre por los y las constituyentes Tiare Aguilera (rapa nui), Elisa Loncon (mapuche), Lidia González (yagán), Félix Galleguillos (atacameño), Fernando Tirado (chango) e Isabella Mamani (aymara). Luego de intensos debates, la propuesta fue sometida a votación como enmienda sustitutiva global en la sesión del 6 de diciembre. El resultado fue su aprobación por 13 votos a favor, 9 en contra y 2 abstenciones. En lo referente a los escaños mapuche, votaron a favor Loncon (una de sus promotoras), Adolfo Millabur y Rosa Catrileo. En contra votaron Natividad Llanquileo, Alexis Caiguan y Victorino Antilef, quien promoviera el proyecto original desde la co-coordinación de la Comisión. La machi no votó por haberse ausentado de la sesión. Las tensiones generadas por la situación propiciaron unas semanas más tarde la renuncia de Victorino Antilef a la coordinación de la Comisión. En una carta pública, Antilef argumentó que renunciaba por considerar su disconformidad con el proceso de consulta aprobado por la Comisión, ya que a su entender la metodología de las fichas didácticas no cumpliría “con los estándares internacionales ni en forma ni en su contenido”, y tampoco con el Reglamento de Consulta y Participación Indígena de la Convención³¹. Unos días más tarde, en los primeros días de enero, la machi Linconao también presentó una carta pública que hizo patente las tensiones surgidas durante este proceso. En la misiva, la machi acusó a Loncon, Millabur y Catrileo, constituyentes que apoyaron la moción sustitutiva, de boicotear al proceso de consulta³².

Este período de tensión, combinado a las dinámicas más generales de la Constituyente (por ejemplo, en relación a los debates sobre la constitución de la nueva Mesa para 2022), evidenció la existencia de dos grupos dentro de los escaños reservados mapuche, correspondientes a las dos posturas en relación al debate sobre el proceso de consulta. En este sentido, durante el mes de diciembre Llanquileo, la machi Linconao, Caiguan y Antilef se integraron a la emergente plataforma de articulación Coordinadora Plurinacional y Popular, evidenciando las diferencias entre este grupo (que apoyaba el documento original de la consulta) y el grupo conformado por Loncon, Catrileo y Millabur (que apoyaron la moción sustitutiva)³³. En cualquier caso, y más allá de

³⁰ <https://www.eldesconcierto.cl/nacional/2022/01/09/convencionales-de-escaños-reservados-acusan-polemica-artificial-sobre-consulta-indigena.html> ; <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2021/12/08/si-no-se-realiza-una-consulta-indigena-conforme-a-estandares-internacionales-esta-en-riesgo-todo-el-proceso-constituyente/>

³¹ <https://www.facebook.com/victorinoantilefconstituyente/photos/a.109321304472241/295459959191707/>

³² <https://www.elciudadano.com/chile/exclusivo-carta-de-machi-francisca-linconao-acusa-boicot-a-derechos-indigenas-en-convencion-y-critica-duramente-a-dra-loncon-millabur-y-rosa-catrileo/01/04/>

³³ <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/coordinadora-constituyente-plurinacional-y-popular-el-nuevo-grupo-de-convencionales-que-impulsa-la-candidatura-de-eric-chinga-a-la-mesa/NXS3NVPG2FHPVFPPRCUI6OLUY/>

que desde la prensa muchas veces se habló de un quiebre entre estos dos grupos de escaños mapuche (y entre los escaños reservados en general), es importante destacar que tales apreciaciones son exageradas, y no dan cuenta del hecho de que en ningún momento se cortaron los lazos entre los escaños mapuche en particular y los reservados en general. Además, y como ha sido señalado por los propios escaños, parecen presuponer que por el hecho de formar parte de un mismo pueblo originario o de los pueblos originarios en general, los escaños mapuche o los reservados conformarían naturalmente un grupo homogéneo, negando la diversidad propia de cada pueblo.

El proceso de consulta fue finalmente llevado adelante en los primeros meses de 2022, por lo que no corresponde analizarlo en esta ocasión. En cualquier caso, las diferencias que surgieron a la hora de su planificación refirieron al formato de la consulta en un contexto de recursos muy acotados, no a los derechos que desde la Comisión se buscó someter a discusión y consulta por parte de las distintas comunidades. La intensidad de los debates dio cuenta de la relevancia que los distintos escaños otorgaban al proceso de consulta en particular, y a la integración de los conocimientos y voces de los pueblos originarios en territorio para la definición de la nueva Constitución.

En relación a lo último, el análisis del trabajo de los 7 escaños mapuche durante 2021 expresa en cada uno de ellos una intensa labor para involucrar de la mejor forma posible a la población mapuche y las distintas comunidades en el debate constituyente. Esto se constata claramente a través del análisis de sus redes sociales, herramientas que fueron utilizadas para informar sobre los eventos importantes que ocurrieron al interior de la asamblea constituyente pero también para anunciar y registrar los distintos desplazamientos realizados a distintos territorios.

Como fue establecido en el Reglamento de la Convención, cada mes se definió una semana territorial con el fin de “materializar y cooperar en la participación popular e indígena, según corresponda” (art. 73). Puesto que el Reglamento de la Convención fue aprobado en octubre, la primera semana territorial tuvo lugar este mes, y en ese año 2021, dos semanas más, en noviembre y diciembre³⁴.

Estas semanas fueron aprovechadas para llevar adelante una cargada agenda de intercambios a nivel territorial, visitando distintas comunidades y poblaciones. En muchos casos, los fines de semana eran también aprovechados para viajar a los territorios y poder generar intercambios. De todas formas, se trató de un tiempo considerado escaso por los y las constituyentes.

A las limitaciones impuestas por la brevedad temporal del proceso constituyente y a la intensidad propia del tipo de labor llevado adelante en la Convención, se deben agregar las dificultades para poder generar un diálogo con distintos y variados territorios. En el caso de los escaños reservados, si bien tenían un anclaje específico por el distrito donde estaban inscritos sus residencias electorales, contaban con una representación nacional de su pueblo originario respectivo. Esto agregaba, por lo tanto, otro importante desafío a sus tareas representativas. El constituyente Victorino Antilef expresó estas situaciones con gran claridad en la siguiente declaración, reflexionando sobre el panorama que se avizoraba previamente a la primera semana territorial:

Este es un desafío enorme para nosotros. En estricto rigor, somos convencionales con territorialidad a nivel nacional, vale decir, el país es como nuestro distrito. Nosotros podríamos

³⁴ Disponible en: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2021/10/13/43076/01/2024421.pdf>

desplazarnos a cualquier lado. Obviamente, el tiempo no da y finalmente, nos tenemos que situar de acuerdo al espacio territorial geográfico, que estuvo marcado, primero, por el proceso previo que fueron las candidaturas, cómo se inscribieron. En ese sentido nos toca a nosotros hacernos cargo principalmente de la región de Los Ríos, Los Lagos y Aysén. Un territorio no menor, y que cada una de las semanas territoriales tenemos que ir en forma progresiva, ir cubriendo, relacionándonos con la gente. Paralelamente, buscaremos las instancias adicionales complementarias a esto, vía Zoom. Va a haber que poner en uso todas las herramientas tecnológicas que estén a disposición, y así es como tenemos que ir, de alguna manera buscar la mejor estrategia para enfocarnos desde los territorios más que la división político-administrativa comuna o región o provincia, sino por territorio. Al menos esa es como la decisión que tenemos por acá. Y por lo tanto no va a ser fácil, y van a quedar territorios que no vamos a poder llegar, comunidades.³⁵

Como queda patente en la cita anterior, los escaños buscaron maximizar las vías de comunicación posibles, combinando los desplazamientos a los territorios con el uso de herramientas digitales. En este sentido, se constató un uso general bastante profuso de las redes sociales, a través de perfiles de Twitter, Facebook o Instagram, por ejemplo.

El análisis de los perfiles de los y las constituyentes mapuche expresa la diversidad de usos de estas redes³⁶. En todos los casos, las redes son utilizadas para anunciar las distintas actividades a realizarse en las semanas territoriales, compartiendo los calendarios y cronogramas de visita a los distintos territorios y poblaciones. En las redes, los y las constituyentes también aprovecharon para compartir entrevistas que les realizaron a nivel mediático, así como noticias o comentarios relativos a la cotidianidad, decisiones y debates de la Convención Constituyente.

Consideraciones finales

La revuelta social del año 2019 representa el inicio de un derrotero que podría verse coronado con la aprobación de una nueva Constitución para el país. En el marco de este proceso constituyente, podemos afirmar que 2021, representó una inflexión en cuanto a la relación del Estado de Chile con los pueblos indígenas presentes en el país. Que esta situación, hasta ahora única, transunte en una relación permanente o, por el contrario, no sea más que un mero espejismo, dependerá en definitiva de los resultados del plebiscito de salida de septiembre de 2022. En cualquier caso, el año 2021, permitió coleccionar algunas reflexiones preliminares con respecto a la participación mapuche en el contexto institucional del país.

Una primera reflexión refiere —como se ha expuesto a lo largo de este artículo— a lo concerniente a las relaciones internas de los y las convencionales indígenas en general, y mapuche en particular. No fueron pocos los analistas que previo a la conformación de la Convención argüían la cuasi-homogeneidad a la hora de referirse a los miembros de escaños reservados, prácticamente dando a entender que existiría un bloque o inclusive una “bancada” indígena uniforme y cohesionada. Lo anterior no sólo desconoce que los convencionales representan a distintos pueblos indígenas con diferentes necesidades, problemáticas, demandas, cosmovisiones, historia, etc. Además,

³⁵ Participación en el Trawün Constituyente Informativo Semanal del canal de YouTube de Natividad Llanquileo. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=tuHvRogVdKQ>

³⁶ Se analizaron los perfiles de Twitter de Natividad Llanquileo, Rosa Catrileo, Elisa Loncon y Adolfo Millabur, y por carecer de Twitter, los perfiles de Facebook de Victorino Antilef, Alexis Caiguan (Dupla Constituyente Futawillimapu) y de la machi Francisca Linconao (activo entre julio y fines de octubre de 2021).

asume de facto que los pueblos deben ser homogéneos y que no existirían diferencias políticas o ideológicas a la hora de enfrentar los diferentes conflictos que puedan emerger. Teniendo en cuenta lo anterior, por pueril que sea, debe aclararse que los pueblos son heterogéneos, y que es razonable que estas diferencias se hayan manifestado en la Convención.

Concretamente, con respecto a los convencionales mapuche, se pueden identificar dos vías políticas hacia la autodeterminación, algo que ya ha sido señalado por Pairican (2022). Ambas conformarían la corriente autonomista del movimiento mapuche. Por una parte, aquellas organizaciones que califica de gradualistas, entre las que menciona Ad Mapu, la Identidad Territorial Lafkenche, ENAMA u otras. Por otra, las rupturistas, organizaciones como la Coordinadora de Comunidades en Conflicto Arauco Malleco, Weichan Auka Mapuche, y Resistencia Lafkenche, entre otras (Pairican, 2022). Puede resultar aventurado, pero en vista a lo analizado a partir del año 2021 podríamos hipotetizar que estas dos vertientes se manifestaron a su vez entre los convencionales, expresándose en las tensiones observadas entre estos con respecto a temáticas concretas como la elección de la mesa, los 2/3 o la consulta. Lo anterior resulta interesante, toda vez que los y las representantes mapuche demostraron que pese a estas diferencias políticas fueron capaces de llegar a acuerdos y mostrarse de forma cohesionada a la hora de votar o inclusive para confrontar las muestras de racismo que vivieron algunos de ellos.

Directamente vinculado con esto, una segunda reflexión tiene que ver con el éxito de los escaños reservados (entre estos los mapuche) a la hora de conseguir instalar temáticas para su debate — como suele suceder desde la vereda movimental—, pero además posicionar dirigentes en puestos relevantes. Asimismo, instalar conceptos clave en el articulado de la Constitución y, en definitiva, constituirse parte protagónica del debate, como integrantes del proceso democrático del cual habían estado marginados, prácticamente en su totalidad, hasta entonces.

Varios de los conceptos demandados por décadas desde la movilización mapuche (tierra, territorio, autonomía) estuvieron presentes en el debate constitucional y muchos pasaron en 2022 a formar parte del texto de distintas formas. Sin embargo, hubo un concepto que logró un posicionamiento de particular relevancia y que representará un cambio de paradigma en cuanto a la forma de concebir al Estado de Chile. El concepto de plurinacionalidad ya se había mostrado como un término transversalmente presente en los programas de los candidatos mapuche a la Convención (Bidegain & Tricot, 2021), y de la misma forma se posicionó en el centro del debate de la Constituyente, convirtiéndose en base teórica del nuevo Estado que se pretende construir con la nueva Constitución y por cierto, blanco de los ataques de las fuerzas más conservadoras que defienden a rajatabla la concepción decimonónica de “un Estado para una nación”.

Una de las muestras más evidentes, tanto de la relevancia de la representación indígena, así como de lo que sería este potencial Estado plurinacional, ha sido el protagonismo adquirido por representantes mapuche en puestos clave de la Convención. La destacada labor de Rosa Catrileo y Adolfo Millabur en la dirección de dos de las comisiones que redactaron el articulado de la Convención, representa un cambio cualitativo con respecto al papel político supeditado de los últimos siglos del país. De la misma forma, pero con muchísima más repercusión mediática, tanto nacional como internacional, la presidencia de Elisa Loncon fue otra muestra del aporte que desde espacios de este tipo pueden realizar representantes del pueblo mapuche. Queda por ver y analizar en mayor profundidad si estos cambios representaron cambios sustantivos en la forma de hacer política, empero, a nivel simbólico, mediático e histórico, estos cambios definitivamente representan una transformación en la política del país.

Una última reflexión tiene que ver con la participación de miembros del movimiento mapuche en el marco de la institucionalidad chilena. El Acuerdo de Nueva Imperial de 1989 —y la posterior discusión de la Ley Indígena— había despertado grandes expectativas entre los pueblos indígenas del país. No obstante, estas se diluyeron rápidamente (Pinto, 2016). Este proceso fue un momento en el cual importantes sectores de los diferentes pueblos indígenas se la jugaron por completo por la vía institucional (Bengoa, 2014). El incumplimiento de lo pactado, junto con el desencanto con la Ley Indígena de 1993 marcaron el comienzo de la deriva del movimiento mapuche desde las instituciones del país, que optaron no sólo por alejarse de las instituciones del Estado, sino que muchas veces de la participación política convencional y, por cierto, de los partidos políticos.

La literatura académica ha abordado de forma extensa la emergencia de movilización social mapuche desde entonces (J. Mariman, 2012; P. Mariman et al., 2006; Pairican, 2014) y pese a mantenerse la opción por la política convencional o gradualista hacia la autodeterminación, lo cierto es que esta estuvo en general en un segundo plano. La confianza hacia las instituciones del Estado de Chile decayó de manera creciente y el movimiento apostó en general por poner el trabajo colectivo y la confianza por fuera del Estado. La participación en el marco de la Convención representa una nueva coyuntura, una inflexión similar a aquella vivida en 1989 en Nueva Imperial, un ejemplo del convencimiento de gran parte del movimiento de la importancia de usar además de lo movimental, instancias institucionales para reformar la Constitución y así cambiar de forma sustancial la relación del Estado con los pueblos indígenas.

Bibliografía

- Agüero, F., Figueroa, V., Pairican, F., Namuncura, D., Millaleo, S., Hidalgo, H., Cortés, C., Loncon, L., Millaquen, J., Llamín, L., Mamani, A., Catrileo, L., Pakarati, V., Huichalaf, A., Alcafuz, A., & Alarcón, A. (2021). *Kúme mongen, Suma gamaña, Mo ora riva riva. Ensayos y propuestas para una constitución plurinacional*. pehuén.
- Bengoa, J. (2014). *Mapuche, colonos y el Estado Nacional*. Editorial Catalonia. <http://www.catalonia.cl/mapuche-colonos-el-estado-nacional-p-3419.html>
- Bidegain, G. (2017a). Cada vez más lejos: La autonomización partidaria de los movimientos sociales en Chile 1990-2014. En J. P. Luna & R. Mardones, *La Columna Vertebral Fracturada: Revisitando intermediarios políticos en Chile*. RIL editores.
- Bidegain, G. (2017b). From Cooperation to Confrontation: The Mapuche Movement and Its Political Impact, 1990–2014. En S. Donoso & M. von Bülow (Eds.), *Social Movements in Chile: Organization, Trajectories, and Political Consequences* (pp. 99-129). Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/978-1-137-60013-4_4
- Bidegain, G., & Tricot, V. (2021). Esgaños reservados para los mapuche en la Convención Constitucional: Una rendija institucional gracias a la revuelta. *Anuario del Conflicto Social*, 12, e-36979. <https://doi.org/10.1344/ACS2021.12.1>

- Carril, F., Fuentes, C., & Yon, R. (2021). El país indígena imaginado: Propuestas programáticas de candidaturas indígenas a la Convención y la plurinacionalidad en Chile. *Economía y Política*, 8(2). <https://www.economiaypolitica.cl/index.php/eyp/article/view/142>
- Figueroa Huencho, V. (2021). Kúme mongen, Suma qamaña, Mo ora riva riva. Ensayos y propuestas para una constitución plurinacional. En *Pehuén Editores* (p. 119). Pehuen. <https://tienda.pehuen.cl/products/kume-mongen>
- Mariman, J. (2012). *Autodeterminación. Ideas políticas Mapuche en el albor del Siglo XXI*. LOM Ediciones.
- Mariman, P., Caniequeo, S., Millalen, J., & Levil, R. (2006). *Escucha, winkal: Cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro*. Lom Ediciones.
- Namuncura, D. (2021). Una nueva constitución en Chile, con los Pueblos Indígenas Incluidos. En *Kúme mongen, Suma qamaña, Mo ora riva riva. Ensayos y propuestas para una constitución plurinacional* (p. 119). Pehuen. <https://tienda.pehuen.cl/products/kume-mongen>
- Namuncura, D., Alvarado Lincopi, C., Antileo, E., Millabur, A., Loncon, E., Álvez, A., Cholango, H., Cayuqueo, R., González, P., Millaleo, D., Caniequeo, S., Llao, A., Huenchumil, P., Curinao, G., Figueroa, V., Pairican, F., & Paillalef, J. (2020). *Wallmapu. Ensayos sobre plurinacionalidad y nueva constitución*. pehuén - CIIR.
- Pairican, F. (2014). *Malon. La rebelion del movimiento mapuche 1990-2013*. Pehuen. <http://pehuen.cl/catalogo/historia/malon.html>
- Pairican, F. (2022). *La vía política mapuche*. Paidós. <https://www.planetadelibros.com/libro-la-via-politica-mapuche/354462>
- Pinto, J. (2016). Pueblo mapuche 1810-2015. Dos siglos de lucha por justicia, reconocimiento y respeto. En *Nueva Constitución y pueblos indígenas*. Pehuen
- Tricot, V. (2013). Chile. Pasando de la galería a la cancha: Partido político mapuche Wallmapuwen, un instrumento descolonizador hacia la autodeterminación. En *Entre el desarrollo y el buen vivir: Recursos naturales y conflictos en los territorios indígenas* (pp. 293-321). Catarata. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4740000>
- Tricot, V. (2018). *Movimiento mapuche: Recuperando Territorio Político Convencional para el siglo XXI*. 39, 252-272.
- Tricot, V., & Bidegain, G. (2018). Participación y Política Institucional Mapuche durante 2018. *Anuario del Conflicto Social*, 0(9), Article 9. <https://doi.org/10.1344/test.acs.2018.9.30591>
- Tricot, V., & Bidegain, G. (2020). En busca de la representación política. El partido mapuche Wallmapuwen en Chile. *Estudios Sociológicos*, 38(113), 375-408. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/26916424>

Cronología

Fecha	Acontecimiento	Descripción
11 de enero	Cierre de plazo de inscripción de candidaturas indígenas.	Se inscriben las candidaturas en un marco crítico debido al poco tiempo otorgado para realizarlas. Inscripción de 39 candidatos mapuche.
15 y 16 de mayo	Elecciones de constituyentes.	Elecciones de constituyentes en contexto de pandemia.
4 de julio	Elección de la Mesa Directiva de la Convención Constitucional.	En segunda ronda es electa presidenta de la Convención Elisa Loncon, representante mapuche por escaños reservados.
7 de julio	Sesión inaugural.	Se inaugura el trabajo de la Convención. Elisa Loncon realiza discurso inaugural con gran impacto mediático.
Octubre	Se definen las comisiones de trabajo y el 18 de octubre comienza la labor en las mismas.	Conformación de las comisiones de la Constituyente con un representante mapuche en cada una de ellas.
27/12/2021	Renuncia Victorino Antilef a la coordinación de la Comisión de Derechos de Pueblos Indígenas	Diferencias por la consulta generan tensiones entre los escaños reservados y Victorino Antilef renuncia a su puesto como coordinador de la comisión.



© del artículo, los/as autores/as

Este texto está protegido por una licencia Reconocimiento [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/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](#)