

PARTICIPACIÓN Y POLÍTICA INSTITUCIONAL MAPUCHE DURANTE 2018

Victor Tricot Salomon¹
Germán Bidegain²

Resumen

Este artículo presenta y analiza los hechos más relevantes que, en el marco más amplio de conflicto entre el Estado de Chile y el Pueblo Mapuche, tuvieron lugar durante 2018 en la arena institucional chilena. Para ello, se desarrollan aquellos procesos, hitos, actuaciones y disputas por poder, e influencia en el contexto de los diversos canales institucionales. El año estuvo cargado de hechos significativos que expresan esfuerzos de acercamiento, tensiones y conflictos. El artículo analiza estos hechos desde una perspectiva diacrónica que busca determinar si los hechos destacados de 2018 corresponden a dinámicas novedosas o si, por el contrario, representan una continuidad de lo que ha caracterizado la participación y la política institucional mapuche históricamente. Esta mirada permite poner en perspectiva los distintos ejes de participación convencional en los que se centra el artículo. El trabajo visibiliza que los acontecimientos del año 2018 expresan problemas de larga data que siguen sin ser resueltos y requieren de un tratamiento urgente para evitar hechos trágicos como los que analiza este Anuario.

¹ Profesor Universidad de Girona. Director Académico Spain: Policy, Law and Regional Autonomy, SIT Study Abroad.

² Profesor e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, Uruguay. El autor agradece a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) de Uruguay ya que la investigación que dio origen a los resultados presentados en la presente publicación recibió fondos bajo el código PD_NAC_2016_1_133437.



Palabras claves: Mapuche, Chile, Partidos Políticos, Políticas, Movimientos, Indígenas, Municipios, Representación.

Introducción³

El año 2018 se inicia con la derecha y Sebastián Piñera asumiendo como presidente por segunda vez en la misma década. Durante la campaña presidencial, el tono agresivo y la aseveración constante de la existencia de terrorismo en La Araucanía como recursos retóricos y armas electorales fueron prácticamente una constante. Por eso, no es de sorprender que ya, a fines de junio de 2018, el presidente Piñera presentara ante la prensa a su policía antiterrorista, que se desplegaría más adelante en distintas zonas del sur de Chile. Se trataba de 80 funcionarios del Grupo de Operaciones Policiales Especiales (GOPE) de Carabineros, adiestrados en el extranjero para combatir grupos terroristas organizados y presentados a la luz pública como el Comando Jungla⁴. Paralelamente, desde el Ministerio de Desarrollo Social, encabezado por el ministro Alfredo Moreno, se comenzaba a trabajar en un nuevo Plan Araucanía. Luego de muchas reuniones con distintos actores de la región, que incluyeron, entre otros, a Jorge Luchsinger y al *lonko* Aniceto Norín, este se concretaría en septiembre de aquel año, con un rimbombante Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía. Más allá de que desde el título del plan ya se oblitera cualquier reclamo por plurinacionalidad, lo cierto es que desde los medios se loaba la capacidad del ministro Moreno, especulando incluso con su potencial como presidenciable para 2022⁵. Con todo, el 14 de noviembre de 2018 –nuevamente– un mapuche es asesinado por la policía chilena. El aciago Comando Jungla, entrenado

³ Agradecemos a los editores del número especial por sus comentarios a una versión previa del artículo.

⁴ <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2018/06/28/comando-jungla-pinera-presenta-policia-antiterrorista-que-operara-en-zona-de-conflicto.shtml>

⁵ <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/se-lanzo-el-plan-araucania-y-alfredo-moreno-tambien/328838/>



en Colombia, asesina de un balazo en la cabeza a un joven mapuche de 24 años, intentando rápidamente –tanto policía como Gobierno– encubrir el asesinato como un enfrentamiento. El pasar de las horas dejaría en evidencia que las primeras aseveraciones policíacas y del Gobierno eran falsas, situación que llevaría incluso al Ministro del Interior, Andrés Chadwick, a ser interpelado en el parlamento unas semanas después. El Gobierno de derecha ve coronada, de esta forma, su construcción falaz de la existencia de terrorismo en Chile con otro joven muerto, llamando a la vez a la calma, al esclarecimiento de los hechos y, como ha sido la constante desde el final de la dictadura, a “dejar que las instituciones funcionen”, como decía el expresidente Lagos.

A pesar de la larga historia de violencia, represión y racismo sistemático, existen importantes sectores dentro del pueblo y el movimiento mapuche que aún confían en las formas convencionales de política, que creen aún en la posibilidad de usar las instituciones para obtener alguna forma de representación. La revisión de la historia de la participación política mapuche y la relación con el Estado de Chile, nos evidencia la forma en la cual la vía convencional e institucional ha sido no solo una más dentro de las estrategias mapuche, sino que es posible afirmar que es consustancial y constante a lo largo de la historia de la relación entre ambos pueblos. Después de la transición a la democracia, pese a la creciente desconfianza hacia las instituciones del país y, en el caso mapuche, a la represión y discriminación, esta vía institucional o de política convencional sigue siendo una más de las formas de participación posibles de encontrar en el marco de la lucha por las reivindicaciones y demandas del pueblo y el movimiento mapuche.

En Chile no existe ni ha existido representación partidaria propia mapuche en el sistema de partidos y no existen escaños reservados para parlamentarios indígenas. Y, ciertamente, la representación indígena –y mapuche, en concreto– se ha realizado históricamente

mediante partidos e instituciones chilenas, relegando lo mapuche y sus líderes a una posición subordinada que no permite una participación eficiente en las decisiones con respecto a la agenda étnica (Martínez & Rodríguez, 2015). Esto, pese a la existencia, presencia y participación sistemática de un movimiento mapuche cuyos repertorios y estrategias de acción colectiva son verificables por más de una centuria. Existe un conflicto y principalmente un accionar político desde la vereda de lo no convencional para confrontarlo. En este marco, las expresiones de política convencional son evidentemente menores. No obstante, es posible afirmar que son, a su vez, cada vez más relevantes.

El final de la dictadura es, sin dudas, un hito político mayor en la historia política de Chile. El nuevo escenario representó también una oportunidad para avanzar en derechos indígenas, en buena medida debido al importante rol que el movimiento mapuche tuvo en el combate a la dictadura. Concretamente, en 1989 se firmó el Acuerdo de Nueva Imperial, un hito en la relación entre los partidos políticos del país y los diversos pueblos originarios (Huenchumilla, 2017:37). Pese al descontento con los resultados de este acuerdo, este proceso fue un momento en el cual miembros de diferentes pueblos originarios del país se la jugaron por entero a la vía institucional (Bengoa, 2014). Con el correr del tiempo, las promesas no cumplidas marcaron un punto de inflexión que explica en buena medida el comienzo de la deriva del movimiento mapuche desde la política convencional hacia estrategias más disruptivas (Tricot, 2018). La protesta no convencional ganó peso progresivamente, volviéndose hacia fines de la década de los noventa la forma de participación política más visible (Bidegain, 2017a). Sin embargo, la utilización de estrategias de política convencional y las instituciones del país no serían completamente abandonadas, como lo corroboran la ingente participación de candidatos mapuche en elecciones municipales y parlamentarias, pues se encuentra: la participación, pese a las críticas, desde la Corporación

Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI); el intento de creación de un partido político mapuche; la creación de la Asociación de Municipalidades con Alcaldes Mapuche (AMCAM); la utilización de las herramientas que ofrece el derecho nacional, el Convenio 169, e instancias internacionales.

Lo anterior nos compele a analizar lo acontecido en el marco institucional y convencional durante el año 2018. Este año estuvo cargado de hechos significativos en lo relativo a los vínculos entre el Estado chileno y el Pueblo Mapuche que dan cuenta de tensiones, esfuerzos de acercamiento y conflictos de larga data. Nos proponemos, por tanto, analizar estos hechos desde una perspectiva diacrónica, es decir, intentando identificar si los hechos destacados de 2018 corresponden a dinámicas novedosas o, por el contrario, representan una continuidad de lo que ha caracterizado la participación y la política institucional mapuche. Esta mirada nos permitirá poner en perspectiva los distintos ejes de participación convencional en los que centramos este capítulo.

Concretamente, el trabajo se estructura en cuatro ejes principales de participación y política institucional. En primer lugar, abordaremos la novedad que representó la elección de dos mujeres mapuche como diputadas en el Congreso chileno. Las dos diputadas representan visiones muy distintas sobre el vínculo entre lo mapuche y lo chileno, y tuvieron mucha visibilidad pública e incluso algunos enfrentamientos públicos vinculados a los tristes eventos represivos del año 2018 y sus consecuencias políticas. En segundo lugar, se analizará el trabajo realizado por la Asociación de Municipalidades con Alcalde Mapuche (AMCAM), que vivió momentos muy distintos de relacionamiento con las autoridades chilenas. Durante 2018 se pasó de un relativo acercamiento a una confrontación explícita hacia el final del año. En tercer lugar, centraremos la atención en la participación vinculada a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). En un

contexto de debate constante sobre la necesidad de habilitar espacios de participación indígena institucional permanente de mayor jerarquía, la CONADI se mantiene como el espacio privilegiado –aunque devaluado– en el marco institucional actual. En cuarto lugar, se presentará el espacio de Consulta Indígena impulsado por el Ministerio de Educación (MINEDUC) durante el año, en el marco del Convenio 169 de la OIT. Para culminar el capítulo, presentaremos una serie de consideraciones finales.

Novedades en el Congreso: las dos primeras diputadas y el primer senador mapuche

Indudablemente, resulta posible argumentar que 2018 representa un hito con respecto a la representación mapuche en el país. Por una parte, por primera vez en la historia de Chile se elige a dos diputadas mapuche como representantes al Congreso, ambas por partidos políticos chilenos y de polos opuestos, ambas con posturas disímiles con respecto al conflicto y al ser mapuche, pero ambas autodefinidas y reconocidas como parlamentarias mapuche. El 10 de marzo de 2018 asumen Emilia Nuyado y Aracely Leuquén como diputadas en el Congreso Nacional hasta 2022. Por otra parte, también asume para este periodo legislativo, el primer senador mapuche de la historia del país: Francisco Huenchumilla. A diferencia de las dos diputadas, al momento de asumir, Huenchumilla ya tenía una presencia relevante a nivel nacional, especialmente por su ejercicio como ministro, diputado e intendente de La Araucanía en el Gobierno anterior (sumado a una dilatada trayectoria política previa).

Este hito resulta un punto más que relevante, toda vez que una revisión de todos los miembros del Congreso de Chile antes y después de la dictadura militar, da cuenta de dos hechos claros con respecto a la representación indígena en el país. Por una parte, lo marginal de la presencia de representantes mapuche en ambas cámaras; y, por otra, el que esta presencia se da en su totalidad mediante partidos políticos



chilenos, sin existir hasta hoy representación propia a nivel parlamentario.

Ya a inicios del siglo XX hubo organizaciones mapuche que optaron por la defensa –desde la institucionalidad chilena– de los mapuche en el contexto post invasión de sus territorios. Se puede evidenciar desde entonces liderazgos carismáticos y alianzas políticas con distintos sectores del sistema político chileno, siendo estos ingredientes los que han nutrido la historia mapuche contemporánea (Ancán, 2010). En 1924, Francisco Melivilu Henríquez fue elegido diputado ante el Congreso de Chile por el Partido Demócrata. Se trató del primero de los parlamentarios de ascendencia mapuche en la historia de la democracia chilena. Otros representantes mapuche fueron Manuel Manquilef, por el Partido Liberal Democrático; Arturo Huenchullán, apoyado por el Partido Demócrata; José Cayupi y Esteban Romero, del Partido Nacional Cristiano; Venancio Coñuepán, del Partido Conservador; Manuel Rodríguez Wenumán del Partido Demócrata Cristiano; y Rosendo Huenumán, del Partido Comunista. Una vez finalizada la dictadura, solo encontramos a tres representantes de ascendencia mapuche: Francisco Huenchumilla de la Democracia Cristiana y las ya mencionadas Emilia Nuyado, del Partido Socialista, y Aracely Leuquén, de Renovación Nacional⁶.

Una de las herramientas legislativas que se han barajado para intentar solucionar la falta de representación de los pueblos indígenas en el país ha sido la existencia de curules reservados o, en el caso del actual

⁶ Un camino particularmente interesante en cuanto a política institucional ha sido el del partido Wallmapuwen. Este partido, creado en 2005, ha buscado promover la autonomía mapuche a través la participación en elecciones y otras formas de acción política convencional. No obstante, en la actualidad se encuentra en un proceso de fragmentación que limitó fuertemente su incidencia durante 2018. Por este motivo no es abordado en este trabajo. Por más información sobre Wallmapuwen ver el artículo de Valenzuela en este mismo número o Tricot y Bidegain (a publicarse en 2020).

Gobierno, de cuotas a la hora de la conformación de las candidaturas por parte de los partidos políticos. Indistinto del Gobierno, el aumento de representación indígena en el parlamento se ha convertido en una sempiterna promesa de campaña desde el final de la dictadura, sin que hasta hoy se haya concretado.

El año 2018 será recordado innegablemente por una nueva presencia mapuche en el Congreso. No solo por el hecho de que nunca antes en la historia política del país había sucedido que existiesen representantes de ascendencia mapuche en ambas cámaras del parlamento. Sino que, además, porque esta presencia la llevan a cabo dos mujeres representantes, dos diputadas que logran lo que hace 65 años, en 1953, ya intentara otra mujer mapuche: Zoila Quintremal, quien fue la primera mujer mapuche candidata a diputada. Planteaba en ese entonces:

“...postulo ir al Parlamento porque interpreto el verdadero sentir de la ciudadanía, especialmente los modestos campesinos y mi raza araucana, quienes ven en mí la expresión de lucha honrada y capaz de defender con valentía sus sagrados derechos a una vida mejor...”. (Calfio, 2009:95)

Cuadro 1. Diputados de ascendencia mapuche en el Congreso Nacional

Nombre	Circunscripción	Años	Partido	Otros Cargos Públicos
Francisco Melivilu	Temuco, Imperial y Llaima. Temuco, Imperial y Llaima	1924 –1927 * 1926-1930 1930-1934**	Partido Demócrata	
Manuel Manquilef	Temuco, Imperial y Llaima.	1926-1930 1930-1932*	Partido Liberal Democrático	Gobernador de Lautaro (1932-1933)



Arturo Huenchullán	Traiguén, Victoria y Lautaro	1933-1937	Partido Democrático	
Esteban Romero	Temuco, Lautaro, Imperial, Pitrufquén, y Villarrica	1953-1957	Partido Nacional Cristiano	
José Cayupi	Villarrica	1953-1957	Partido Nacional Cristiano	
Venancio Coñuepán	Temuco, Lautaro, Imperial, Pitrufquén y Villarrica	1945-1949 1949-1953 1965-1968***	Partido Conservador Unido	Ministro de Tierras y colonización (1952-1953)
Manuel Rodríguez Wenumán	Rancagua, Caupolicán, Cachapoal y San Vicente	1965-1969	Partido Demócrata Cristiano (DC)	
Rosendo Huenumán		1973-1977****	Partido Comunista (PC)	
Francisco Huenchumilla	Temuco, Padre Las Casas	1990-1994 1994-1998 1998-2002	Partido Demócrata Cristiano (DC)	Ministro Secretario General de la Presidencia (2002-2003) Alcalde de Temuco (2004-2008). Intendente Araucanía (2014) Senador (2018-2022)
Aracely Leuquén	Distrito 27: Aysén, Chile Chico, Cisnes, Cochrane, Coyhaique, Guaitecas, Lago Verde, O'Higgins, Río Ibáñez, Tortel	2018-2022	Renovación Nacional	Concejala Coyaique
Emilia Nuyado	Distrito 25: Fresia, Frutillar, Llanquihue, Los Muermos, Osorno, Puerto Octay, Puerto Varas,	2018-2022	Partido Socialista	Concejala San Pablo, Los Ríos Consejera nacional CONADI

	Puyehue, Purranque, Río Negro, San Juan de la Costa, San Pablo			
--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia basado en datos de la Biblioteca del Congreso Nacional online. Versión actualizada de Tricot (2013)⁷

Ya no se habla de “raza araucana”, pero la representatividad del Pueblo Mapuche sigue siendo parte del discurso. Probablemente, a partir de aquí emane la mayor diferencia entre ambas diputadas. Pareciese que sus historias políticas y su posición frente al ser mapuche y el conflicto plantean diferencias significativas entre ambas.

Aracely Leuquén se integró a Renovación Nacional desde muy joven, fue electa concejala por la comuna de Coyhaique en dos ocasiones: 2008 y 2012. Fue, además, presidenta regional de su partido. En el año 2017 se presentó como candidata a diputada por el Distrito 27 de la XI Región de Aysén –Aysén, Chile Chico, Cisnes, Cochrane, Coyhaique, Guaitecas, Lago Verde, O’Higgins, Río Ibáñez, Tortel–, resultando electa con poco más del 10% de los votos.

La diputada Leuquén, consultada acerca de si ella representaba a los pueblos indígenas, no tenía dudas y planteaba, a fines de 2018, que:

"Absolutamente; represento al Pueblo Mapuche, pero a personas también que se sienten ideológicamente representadas por lo que uno es (...). Le quiero contar a la izquierda en Chile que también existimos mapuche que somos de centro derecha, porque creemos que nuestros ancestros se han esforzado, porque creemos en el trabajo, en el orden público que debe

⁷ * El Congreso nacional es disuelto en 1924.

** El Congreso nacional es disuelto en 1932.

*** Falleció antes de completar su periodo.

**** El Congreso nacional es disuelto en 1973.

prevalecer siempre para una buena convivencia entre todos los ciudadanos”⁸.

Planteamiento similar al que hizo en la sesión 68 del Congreso, en el marco de la discusión acerca de las políticas indígenas del Gobierno del presidente Sebastián Piñera. En su intervención, la diputada, pese a comenzar con una frase en mapudungun, estableció además con claridad su lejanía con la demanda de plurinacionalidad.

“*Mari mari*, presidenta Maya Fernández; *mari mari*, Ministro de Desarrollo Social; *mari mari, pu lamngen; mari mari, pu wentrú. ¿Küimelekaymi?*” agregando además “¡Basta de ideologizar la discusión de reivindicaciones indígenas! Somos muchos los descendientes de pueblos originarios que creemos en una política de reivindicación para el país. No podemos estar condicionados a la contingencia popular. Los pueblos originarios son más que el conflicto en La Araucanía: tenemos un territorio nacional de representatividad absoluta. Queremos que los beneficios en todas las áreas lleguen a todos los chilenos, porque somos chilenos. Creo firmemente en el sentido de patria y de nación; en el respeto a la institucionalidad, en el Estado y en que en el país que nació y crecí todos somos iguales en derechos, pero también en deberes y obligaciones”⁹.

Estos argumentos son, a su vez, los que usa para criticar a su colega, la diputada Emilia Nuyado, sobre quien, en el marco de la interpelación al ministro Andrés Chadwick, afirmó:

⁸ Fuente: Emol.com -

<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/11/24/928350/Aracely-Leuquén-diputada-de-RN-y-de-origen-indigena-Nuyado-no-representa-al-mundo-mapuche-ella-representa-a-la-izquierda-de-Chile.html>

⁹ Diario de Sesión: Sesión Especial N°68 Sesión: Sesión Especial N°68 Legislatura: Legislatura número 366 Fecha: miércoles 5 de septiembre de 2018.



“La diputada Nuyado no representa al mundo mapuche, ella representa a la izquierda de Chile y eso no le hace bien a la búsqueda de soluciones que queremos encontrar en la búsqueda de la paz y también de la verdad en La Araucanía para efectos de que volvamos a avanzar en algo que, hoy día, lamentablemente marcó un antes y un después”¹⁰.

De facto existe una disputa retórica por la representatividad mapuche y de los pueblos originarios. En sus declaraciones, la diputada Leuquén quiso arrogarse esta representación planteado que Nuyado representaba a la izquierda y no al “mundo mapuche”. Este enfrentamiento retórico por la representatividad se vio potenciado en esa ocasión. La interpelación al ministro fue el escenario propicio para aquello toda vez que, en ese contexto, la diputada Nuyado fue la encargada por parte de la oposición al Gobierno de interpelar en el Congreso Nacional al Ministro del Interior.

La diputada Emilia Nuyado Anchapicún, en tanto, es diputada por el Partido Socialista, pero con una trayectoria ligada a las demandas indígenas. Concretamente, dirigente mapuche huilliche, siendo además concejala entre 2000 y 2016, y Consejera Nacional de la CONADI en varios periodos (2004-2008, 2008-2012 y 2016-2020¹¹). En las elecciones de 2017 se presentó por el Distrito 25 –Fresia, Frutillar, Llanquihue, Los Muermos, Osorno, Puerto Octay, Puerto Varas, Puyehue, Purránque, Río Negro, San Juan de la Costa, San Pablo–, siendo elegida con el 6,27% de los votos. Su historia personal ligada al activismo y representación mapuche la ha llevado a ser calificada como la primera diputada mapuche presente en el Congreso chileno, pese a que –en rigor– ambas diputadas tienen ascendencia mapuche.

¹⁰ Fuente: Emol.com -

<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/11/24/928350/Aracely-Leuquén-diputada-de-RN-y-de-origen-indigena-Nuyado-no-representa-al-mundo-mapuche-ella-representa-a-la-izquierda-de-Chile.html>

¹¹ Este último periodo interrumpido por su elección como diputada.



Empero, es factible argüir un incuestionable y sin duda novedoso correlato entre esta historia personal militante y su labor parlamentaria durante el año 2018. Convirtiendo en la praxis el *azkintuwe* que le ofrece el hemiciclo del Congreso, en un escenario para destacar demandas históricas, parte del movimiento mapuche. Ya lo ratificaba unos días con posterioridad de ser electa cuando, en una entrevista, planteaba con claridad: “Voy a ser la voz y voto de los mapuche en el Parlamento”¹². Para evidenciar lo anterior, es posible realizar un análisis sobre las 31 intervenciones que tuvo en la cámara durante 2018. En la mayoría de ellas –22 sobre las 31– mencionaban o trataban directamente temas relacionados con pueblos indígenas. Destacaban la importancia de incorporar la perspectiva indígena en el debate o acerca del conflicto del Estado de Chile con el Pueblo Mapuche. Pero, más allá de una enumeración cuantitativa, sus discursos integran, de manera cotidiana, terminología heredera del movimiento indígena, plantean una iteración de demandas históricas del movimiento en cuanto a representación, tierras, territorio y derechos, reconocimiento constitucional y una constante interpelación por el efectivo uso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

A modo de ejemplo, podemos ver su intervención del día 5 de septiembre de 2018, la misma sesión citada más arriba en la que interviene la diputada Leuquén. En esta ocasión, la diputada Nuyado reafirma desde un inicio su identidad como dirigente mapuche, no solo iniciando el discurso en mapudungun, sino que destacando su identidad territorial.

“*Mari mari, kom pu ta eymiin, iñche ta* Emilia Nuyado Ancapichún Huacahuincul *mapu mo*. Señora presidenta, un saludo muy cordial y afectuoso a cada uno de ustedes. Provengo del territorio de Huacahuincul y represento al distrito N° 25. Llegué al Congreso Nacional gracias al trabajo que realizamos

¹² <https://www.eldesconcerto.cl/2017/11/23/emilia-nuyado-primera-mujer-huilliche-en-llegar-al-congreso-vo-y-el-voto-de-los-mapuche-en-el-parlamento/>

con las organizaciones del Pueblo Mapuche-Huilliche en la *Fütawillimapu* y con el apoyo del Partido Socialista, cuya bancada me permite hacer esta presentación”

Durante la intervención, a diferencia de la intervención de la diputada Leuquén, la diputada Nuyado critica las políticas del Gobierno con respecto a los pueblos indígenas, las políticas públicas que les conciernen, participación política, consulta, la situación de su tierra y territorio, destacando además la importancia de la eficiente implementación del Convenio 169 de la OIT. Entre otras cosas, afirma que:

“En Chile no se ha podido consensuar previamente la realización de consultas, libres e informadas a los pueblos indígenas en diversas materias. Me refiero a políticas públicas, participación política y otras mucho más profundas, relacionadas con resolver el problema de que en Chile nuestros pueblos indígenas siguen viviendo de manera muy precaria. Esta sesión me permite alzar la voz en el Parlamento y plantear a todos los parlamentarios, de las diversas bancadas políticas, la necesidad de avanzar en materia de participación política, para que se elijan representantes de nuestros pueblos indígenas mediante escaños reservados para ellos en el Congreso Nacional. Si queremos avanzar en materias vinculadas con políticas públicas, es necesario consultar previamente a los diversos pueblos”.

Sin embargo, durante 2018, el momento más relevante fue sin duda su labor como interpeladora del ministro Andrés Chadwick, quien debió, ante la cámara de diputados, dar cuentas de la actuación del Gobierno y de Carabineros por el operativo llevado a cabo en Temuicui que terminó con el asesinato de Camilo Catrillanca. La diputada inició su intervención con un saludo en mapudungun y, posteriormente, ya en castellano, recalcó la importancia del momento que se estaba viviendo, afirmando:

“Señor ministro, siendo martes 11 de diciembre de 2018, por primera vez, luego de quinientos años desde la ocupación colonial y de más de doscientos años desde la formación del Estado chileno, por primera vez nuestro Pueblo Mapuche tiene la oportunidad de interpelar al Estado de Chile”.

Las ocasiones en las que el mapudungun ha sido utilizado en el marco del Congreso Nacional de Chile no son muchas y, desde la transición, más bien inexistentes o circunscritas a algunos formalismos. Por lo mismo, su uso en el marco de esta interpelación a un ministro de Estado y en el contexto en el cual se daba, representa no solo un recurso retórico para la galería, sino que representa un símbolo evidenciable y permanente de reapropiación, de “recuperación” de un espacio institucional en el cual, en general, los mapuche y los indígenas no tienen voz propia.

En la ocasión, la diputada tuvo la oportunidad de preguntar directamente al ministro acerca de la histórica relación del Estado de Chile para con los mapuche, la situación de los derechos humanos en la zona y con respecto al asesinato de Camilo Catrillanca, y la detención y abusos cometidos en contra de su acompañante menor de edad. Finalizó su intervención, luego de poco más de dos horas de interpelación, citando a Domingo Faustino Sarmiento para caracterizar la actitud del Gobierno y del ministro en esa interpelación:

“Quisiéramos apartar de toda cuestión social americana a los salvajes, por quienes sentimos, sin poderlo remediar, una invencible repugnancia...”. Asimismo, se dijo: “Para nosotros, Colo Colo, Lautaro y Caupolicán son nada más que unos salvajes”. La verdad es que ésa es la mirada que he sentido en esta interpelación: de no querer dialogar, de no querer avanzar en derecho, de seguir baleando, de seguir asesinando al Pueblo Mapuche y a los pueblos indígenas de Chile. Ésa es la forma, para la comunidad internacional, como se trata a los pueblos indígenas y al Pueblo Mapuche. ¡*Marichivew*, hermano Camilo

Catrillanca! Que su espíritu transite hacia nuestros antepasados y desde allá...”

Finalmente, debe reseñarse otra instancia relevante ocurrida el 12 de octubre de 2018 cuando, por 117 votos a favor y 9 abstenciones, se aprobó la resolución 188, por la cual se acordó la creación de la Bancada Indígena en la Cámara de Diputados. En este proyecto participaron y votaron a favor ambas diputadas. La creación de esta bancada tiene por objetivo establecer una agenda política y legislativa relativa a los derechos y libertades fundamentales de los pueblos originarios.

AMCAM: relativamente novedoso y tomando fuerza

La vida política de la asociación de municipalidades mapuche es relativamente nueva. Sin embargo, la disputa del poder local por parte de candidatos y organizaciones mapuche ligadas o no al movimiento, es menos novedosa. Desde las primeras elecciones municipales posteriores a la dictadura se puede ver que la cantidad de candidaturas mapuche para concejalías y alcaldías aumenta de manera sostenida. Pese a dificultades y la falta de herramientas, se trata de una estrategia más de las organizaciones mapuche para posicionar sus demandas (Antileo *et al*, 2009). De esta forma, la disputa por el poder a nivel local, a pesar de las dificultades de acceso, consolidación y concreción de autonomía, sí ofrece alguna cercanía al poder y se torna parte de la vía política a la autodeterminación (Pairicán, 2014). El municipio pasó a ser un espacio político a disputar, donde la población mapuche, antes marginada, comenzó a desarrollar estrategias que le permitieran viabilizar su participación en el poder local, incorporando en ello reivindicaciones indígenas (Espinoza, 2014).

La Asociación de Municipalidades con Alcaldes Mapuche (AMCAM) surge el año 2013, teniendo su sesión constitutiva el 14 de enero de 2014. Su primer presidente fue Juan Carlos Reinao Marilao, alcalde de Renaico y –como le gusta recordar a los medios de comunicación– ex miembro de la Coordinadora Arauco Malleco. Desde su creación,



paulatinamente la AMCAM ha ido asumiendo un rol en el contexto del conflicto del Estado de Chile con el Pueblo Mapuche, transformándose en un actor político cada vez más relevante. En vista de lo anterior, resulta importante destacar que esta organización, pese a tener como su ámbito de acción medular lo institucional, no se encuentra desvinculada del movimiento mapuche. Además de Reinao, otros alcaldes tienen o han tenido vínculos claros con el movimiento. Entre estos, parece importante destacar la figura de Adolfo Millabur, dirigente mapuche de larga data, miembro de la Identidad Territorial Lafquenche, quien así describe su trayectoria y versatilidad política:

“Salimos a la luz pública desde Tirúa, desde la recuperación de tierras. En mi condición de concejal, de dirigente juvenil primero, armando movimiento indígena; después también como concejal recuperando tierras, como alcalde en el movimiento indígena, siempre en doble militancia y recuperando tierras”. (Caniguán, 2015:80)

Este vínculo no se circunscribe solo a las personas, sino también –y como pudimos ver en el caso de la diputada Nuyado– con la utilización e implementación de medidas en consonancia con aquellas que provienen desde el movimiento indígena, en general, y mapuche, en concreto. No es casualidad, por ejemplo, que el horizonte de la AMCAM –como se describe en sus documentos oficiales– sea el *küime mongen*:

“Rescatamos el concepto de *Küime Mongen* (buen vivir), como una forma de relación entre las personas de nuestras comunas, el cual considera al ser humano en su integralidad como parte de la naturaleza misma que promueve el bienestar comunitario, familiar, individual y espiritual, mediante el establecimiento de relaciones armoniosas y sustentables, no solo con el entorno natural, sino también entre las personas. Todo lo cual implica un territorio libre de mezquindad, avaricia y racismo”¹³.

¹³ Memoria AMCAM 2014-2015.

Durante 2018 podemos ver cómo el trabajo realizado desde esta asociación se encuentra en concordancia con lo planteado oficialmente. Así, por ejemplo, vemos un trabajo sistemático en cuanto al fortalecimiento del mapudungun, revitalizando la lengua y cultura mapuche en los colegios y liceos municipales donde, además, la cosmovisión pueda ser integrada en las aulas de clases¹⁴. También se realizan capacitaciones a funcionarios municipales en colaboración con la Universidad Católica de Temuco en temas como Desarrollo Económico Local y Emprendimiento Social; Política Indígena, Interculturalidad y Autonomía; Política Pública y Diseño y Evaluación de Proyectos¹⁵.

Otra iniciativa interesante durante este año fue el inicio de lo que se espera sea un proceso que, en conjunto con la Municipalidad de Puerto Saavedra, logre cambiar el nombre de dicha comuna. Con el seminario “*Zoy keme ÜY/Cambio de nombre a la comuna*”, convocado por el alcalde Juan Paillafil y la AMCAM, se discutió y analizó el potencial cambio de nombre de la comuna, con la idea de, eventualmente, realizar una consulta en este sentido.

Por último, es necesario mencionar una iniciativa que la AMCAM realizó por tercer año consecutivo. Se trata de un encuentro que ya se ha llevado a cabo en varias ocasiones: el “*Trawiin Mapuche por el Küime Mogen*”. Para el evento fueron invitados representantes indígenas de todo el país, en concreto, 16 alcaldes indígenas y 144 concejales de todo Chile. Durante la instancia se discutió la necesidad de mayor y mejor participación política y la construcción de gobiernos locales con una mirada indígena.

El año 2018 representó muchos retos para el movimiento mapuche y en este contexto de tensiones constantes, la AMCAM fue un actor

¹⁴https://www.amcam.cl/amcam-1cierra-jornada-de-trabajo?fbclid=IwAR27X5vCT51YGJ1N442tIB2-nNMjmQgMo2Z_61ufelEBh-B3NT7GTMRyfSs

¹⁵<https://www.amcam.cl/post/ministro-moreno-inaugura-programa-de-diplomados-para-funcionarios-de-amcam>

visible. En primer lugar –y pese a las desconfianzas producto de la Operación Huracán– asumiendo un rol de interlocutor y usando su posición institucional legitimada por los votos para asistir, a mediados de mayo, a una reunión con el Ministro del Interior, Andrés Chadwick, en la que le expusieron 12 puntos para iniciar una agenda de trabajo. Entre los temas planteados, estaban: mecanismos de autonomía; una nueva Constitución redactada en una asamblea constituyente; elevar el rango de la Ley Indígena a norma constitucional; suprimir el uso de la Ley Antiterrorista; y la oficialización del mapudungun. Otras reuniones relevantes durante este año fueron con el presidente de la Corte Suprema, el Embajador de Corea del Sur, el Intendente de La Araucanía o en el Congreso, con los parlamentarios de ascendencia indígena.

A posteriori, fueron también parte de las conversaciones iniciadas por el Ministro de Desarrollo Social, Alfredo Moreno, en el marco de su Acuerdo para la Paz y el Desarrollo en La Araucanía, que había presentado en septiembre el presidente Piñera, y del cual fueron muy críticos. Por ejemplo, señalaron mediante un comunicado la falta de un entendimiento de la calidad de Chile como estado plurinacional, la necesidad de una nueva constitución, escaños reservados y un cambio de paradigma con respecto a tierras, territorio y recursos naturales. Finalmente, agregaron que:

“Aunque la propuesta pareciera tener buenas intenciones de parte del Gobierno, como AMCAM esperamos discusiones en profundidad en torno a los temas políticos, para que se realicen las modificaciones necesarias y logren ser ejecutadas para avanzar en la valoración de las primeras naciones, el derecho a su territorio y su autodeterminación”¹⁶.

Pese a todo, esta apertura a dialogar con el Gobierno de Piñera se vería interrumpida nuevamente por la violencia, tras la muerte y posterior intento de encubrimiento del asesinato de Camilo Catrillanca, en

¹⁶ Comunicado público de la AMCAM del 24 de septiembre de 2018. www.amcam.cl

noviembre de 2018. Evidentemente, en un contexto tal, las prioridades son otras. Con respecto al diálogo que la AMCAM había establecido, Juan Carlos Reinao señaló lo siguiente:

“Cuando uno se genera una esperanza de diálogo y ocurren estos hechos, es dar un portonazo fuerte al diálogo. Porque esto se dañó ya de forma irreversible. Hoy la desconfianza ha aumentado, el nivel de violencia por parte de Carabineros aumenta, las tensiones aumentan”¹⁷.

La presencia en municipios y, por consiguiente, el rol asumido por la AMCAM se convierte, en la práctica, en otro frente para intentar incidir en las políticas que les afectan. En otras palabras, se sostiene sobre una idea de identidad mapuche que remite al pasado, pero que construye alternativas concretas, elaboradas en consistencia con ideas autonómicas (Tricot, 2018).

La CONADI: una institución devaluada

El año 2018 no presentó mayores novedades en lo concerniente al funcionamiento de la CONADI, un organismo que, a pesar de haber generado expectativas al ser creado por la Ley Indígena de 1993, carga en la actualidad con bastante desprestigio entre los sectores organizados mapuche y de la población indígena en general. El hecho de que los representantes gubernamentales sean más numerosos que los representantes indígenas; la poca jerarquía en términos del ordenamiento institucional chileno; su escasa consideración política por parte de los distintos gobiernos; y la opacidad de su funcionamiento, constantemente señalada por sus críticos, son algunos de los motivos que han abonado, por más de dos décadas, su desprestigio actual. El debate de largo plazo sobre la necesidad de una nueva institucionalidad se expresa, en la actualidad, en los proyectos de creación de un Ministerio de Pueblos Indígenas y un Consejo de Pueblos Indígenas. Esta realidad es una prueba clara respecto a la

¹⁷<https://www.latercera.com/nacional/noticia/asociacion-municipios-alcalde-mapuche-exige-gobierno-se-pronuncie-muerte-comunero/402678/>

insuficiencia de la CONADI como espacio de representación indígena, así como de la necesidad reconocida por parte del sistema político de trascender la institucionalidad actual.

De todas formas, se trata –hasta el día de hoy– del espacio más relevante de participación institucionalizada de los pueblos originarios, ya que su órgano directivo, el Consejo Nacional, cuenta con ocho consejeros indígenas que son seleccionados como resultado de elecciones periódicas en las que está habilitada para votar la población indígena de Chile¹⁸. De acuerdo al diseño institucional de la CONADI, estos consejeros se encuentran en una posición de minoría en el consejo, ya que el Gobierno nombra a discreción a ocho consejeros representantes del Estado y al Director Nacional, contando por tanto con la mayoría de los votos. La posición subordinada en la que queda la representación indígena es uno de los aspectos que recurrentemente se critica de esta institucionalidad.

Los consejeros indígenas de la CONADI de 2018 fueron electos en las elecciones de 2016. Estos comicios, como ha sido la tónica habitual, tuvieron una muy baja participación y generaron fuertes cuestionamientos, incluso por parte de algunos candidatos. En las elecciones de 2016, votó poco menos del 12% de los habilitados para hacerlo. Con respecto a la elección anterior, se dio una importante baja de la participación, pasando de 31.226 votantes en 2012, a 24.713 el año 2016¹⁹. Los representantes mapuche elegidos para el periodo 2016-2020 fueron Iván Carilao, José Millalén, Anselmo Nuyado y Emilia Nuyado. Se debe sumar a estos representantes Marcial Colín, también mapuche, electo como representante indígena urbano. Una peculiaridad del año 2018 fue que, al asumir como diputada, Emilia Nuyado dejó su banca como consejera indígena de CONADI. Como

¹⁸ Cuatro representantes mapuche, un aymara, un rapa nui, un likan antai, y un representante indígena con domicilio en un área urbana del país. Los candidatos más votados deben ser ratificados por el Presidente de la República.

¹⁹ Ver: <https://www.latercera.com/noticia/la-polemica-que-marco-la-eleccion-de-la-conadi/>

resultado, durante el correr del año, solamente hubo 7 consejeros indígenas en el Consejo Nacional de la institución.

La escasa y decreciente votación en las elecciones de la CONADI expresa la falta de relevancia que la población indígena atribuye a este espacio, que ha sido impugnado por algunas organizaciones mapuche como irrelevante y funcional a las políticas gubernamentales. Sin lugar a dudas, existen percepciones muy distintas entre aquellos sectores del Pueblo Mapuche que, reconociendo los límites del espacio, consideran que debe ser utilizado, y los que llaman a no participar por entender que legitima una institucionalidad negativa para sus intereses. Estas distintas perspectivas pueden ser asociadas con dos vertientes del pensamiento mapuche que han sido caracterizadas como la *participacionista* y la *autonomista* (Quilaleo 2013).

La alternancia política de 2018 implicó el nombramiento de un nuevo director de CONADI. La persona escogida por el Gobierno de Sebastián Piñera fue Jorge Retamal, quien ya había ocupado el cargo entre 2011 y 2014, bajo la presidencia anterior de Piñera. Su nombramiento generó cierta polémica, tanto por no contar con ascendencia indígena como porque algunos representantes de la oposición señalaron que una comisión especial investigadora del Congreso había demostrado la existencia de irregularidades y sobrepagos en la compra estatal de terrenos para comunidades indígenas bajo su anterior administración²⁰.

A pesar de que seguramente sea sorprendente para quien no conozca el caso, el nombramiento de un director nacional de la CONADI no indígena, no es una novedad en la historia de la institución. Los primeros dos directores, Mauricio Huenschulaf y Domingo Namuncura, fueron indígenas, pero el escandaloso caso Ralco tuvo entre sus coletazos la inauguración de esta práctica. En esa ocasión, el Gobierno depuso tras dos años a Huenschulaf y, luego, a Namuncura. Esto aconteció ya que, a pesar de que habían sido nombrados por el Gobierno, se unieron a los consejeros indígenas para oponerse a un

²⁰ Ver: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=454553>

importante proyecto hidroeléctrico que violentaba los derechos de las comunidades mapuche afectadas. El tercer director, Rodrigo González, fue el primer director no indígena de la CONADI. Bajo su mandato se aprobaron las permutas que bloqueaban el avance del polémico proyecto. Esta situación fue vivida por amplios sectores mapuche como una verdadera intervención, y es uno de los casos que cimienta el desprestigio actual de la institución (Namuncura 1999; Haughney 2006; Bidegain 2017b).

Volviendo a 2018, el nombramiento de Retamal se dio en un contexto complejo de desconfianza hacia las instituciones gubernamentales, abonada por las groseras manipulaciones de pruebas en los montajes realizados por la Operación Huracán de Carabineros. El desempeño del director en el cargo fue de todas formas muy breve, ya que, a solo seis meses de asumir, en el mes de noviembre, presentó su renuncia.

La renuncia tuvo lugar a pocos días del asesinato de Camilo Catrillanca, por lo que ocurrió en un momento de extrema tensión política. Desde el Gobierno se señaló que había anunciado previamente su voluntad de renunciar por motivos personales y que, por lo tanto, no había relación con el asesinato. Más allá de las explicaciones, se trató, sin duda, de un hecho importante en el marco de las fuertes tensiones existentes en ese momento²¹.

Pocos meses antes, el director de la CONADI había ganado notoriedad pública al haber intercedido en el encuentro entre el *lonko* Aniceto Norín y Jorge Luchsinger Mackay, en un hecho que fue presentado como un avance relevante en la búsqueda de la paz en La Araucanía²². Este encuentro, así como otros esfuerzos de acercamiento que habían sido impulsados por el Ministro de

²¹ Ver:

<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/pueblos-originarios/conadi/director-nacional-de-conadi-presento-su-renuncia-al-cargo/2018-11-26/091357.html>

²² Ver:

<https://ellibero.cl/actualidad/la-increible-historia-del-lonco-condenado-por-terrorismo-que-hoy-es-clave-para-la-paz-en-la-araucania/>

Desarrollo Social, Alfredo Moreno, fueron interpretados por algunos como señales positivas de un cambio de tónica en el vínculo entre el Estado y el Pueblo Mapuche, todavía muy sensible por el fiasco de la Operación Huracán²³. No obstante, como ha sido la tónica desde el comienzo de la relación del Estado de Chile con el Pueblo Mapuche, este tipo de acercamientos se vio abruptamente interrumpido por un hecho de violencia por parte de las fuerzas represivas del Estado, en este caso, el asesinato de Camilo Catrillanca.

En este marco, la renuncia de Retamal abrió un nuevo periodo de incertidumbre sobre el rol de la CONADI y su relevancia. De hecho, la dirección de la CONADI fue asumida por un director subrogante, y el Gobierno recién nombró a un nuevo director el 26 de junio de 2019, siete meses después de la renuncia de Retamal.

Derecho de consulta previa: la consulta del MINEDUC

La ratificación del Convenio 169 de la OIT en 2008, y su entrada en vigencia en 2009, abrió en Chile un importante espacio de participación indígena institucionalizada: el de las consultas. Los países que ratifican el Convenio se comprometen a realizar consultas a los pueblos indígenas de manera previa, libre e informada, en todas aquellas materias que podrían afectar sus derechos colectivos, ya que este instrumento reconoce el derecho a consulta como “derecho humano de titularidad colectiva, con alcance específico para los pueblos indígenas” (OIT Pro 169 América Latina 2015:1).

A pesar de que el Convenio 169 data de 1989, su ratificación se constituyó desde ese entonces en una demanda indígena permanente y de sucesivas manifestaciones de distintas autoridades políticas sobre su voluntad por ratificarlo, y pasaron casi veinte años para que la ratificación se concretara. Incluso al momento de ratificarse, los intentos parlamentarios de incluir una “declaración interpretativa” que

²³ Ver:

<https://www.latercera.com/reportajes/noticia/busca-interlocutores-la-araucania/436219/>

limitaba su impacto, fueron un hecho más que dio cuenta de las resistencias del sistema político chileno por reconocer los derechos indígenas. Finalmente, la OIT descartó de plano la posibilidad de una ratificación condicionada, por lo que el convenio fue ratificado en su plenitud. De todas formas, se señaló en ese momento que “...el mundo indígena ni siquiera lo celebró, una demanda de 18 años, porque entendieron que había sido aprobado de manera contaminada” (Donoso 2009:4).

La reglamentación del derecho de consulta, así como su implementación, también han sido objeto de polémicas. El primer reglamento se hizo en 2009, a través del Decreto N° 124 del Ministerio de Planificación. De forma insólita, se trató de un reglamento sobre la consulta a los pueblos indígenas que fue realizado de forma inconsulta. Las autoridades señalaron que esta situación, y otros problemas evidentes en términos de vulneración de los propios derechos consagrados por el Convenio, se debían a que se trataba de un reglamento provisorio (Sanhueza Cubillos, 2013). Como consecuencia, en los años siguientes se trabajó en un nuevo reglamento que derogó el anterior y se materializó el año 2013 en el decreto N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social. A diferencia de la reglamentación anterior, la nueva versión contempló la realización de consultas a los pueblos indígenas entre los años 2011 y 2013. Este proceso no estuvo exento de críticas, y representantes de los pueblos originarios manifestaron su descontento con el proceso y su resultado. De todas formas, el reglamento fue aprobado y es el que está vigente en la actualidad.

La implementación de los diversos procesos de consulta que han tenido lugar desde la ratificación del Convenio, bajo las dos reglamentaciones, ha estado signada por críticas constantes respecto al no cumplimiento de los estándares internacionales (Fuenzalida, 2015). En este sentido, en el año 2018 es factible destacar la convocatoria por parte del Ministerio de Educación de un proceso de consulta respecto a las bases curriculares de una asignatura en Lengua y Cultura de los Pueblos indígenas para ser incluida entre 1° y 6° básico. Siguiendo lo



dictado por el reglamento del decreto N° 66, el proceso de consulta implicó cinco etapas. La primera de ellas fue la de planificación, basada en una serie de encuentros para entregar información preliminar y acordar formas de trabajo y convocatorias. La consulta fue presentada por el ministro Varela durante el *We Tripantu*. En esa instancia, se anunció el 10 de julio como fecha de inicio de la primera etapa. La segunda etapa contemplada por el decreto N°66 es la de entrega de información y difusión de la consulta. Esta etapa implica la facilitación por parte de las autoridades públicas de toda la información asociada a las medidas a ser consultadas, en un formato socioculturalmente adecuado para las distintas comunidades afectadas. La tercera etapa refiere al proceso de deliberación interna por parte de los pueblos indígenas. En cuarto lugar, se prevén las instancias de diálogo que, de acuerdo al decreto, debe implicar “las reuniones que sean necesarias para cumplir con el objetivo de la consulta” y “respetar la cultura y métodos de toma de decisiones de los pueblos indígenas”. La quinta y última etapa se consagra a la sistematización, la comunicación de los resultados y final del proceso de consulta. Un informe final debe recoger las características generales del proceso, incluyendo sus disensos. El proceso iniciado en julio de 2018 continuó hasta final de año, y el cierre de la consulta tuvo lugar a comienzos de 2019.

Al comenzar la primera etapa, un grupo de estudiantes mapuche boicoteó las actividades que tenían lugar en la SEREMI de Educación del Biobío. Aunque se trató de un incidente aislado, este acto disruptivo es significativo de las tensiones que existen entre espacios institucionalizados y no institucionalizados de participación, y es particularmente notorio en casos como el chileno, donde existen conflictos profundos no resueltos entre el Estado y los pueblos indígenas. En la protesta, participó el hijo de uno de los condenados por el caso Luchsinger Mackay, quien explicitó estas tensiones al afirmar: "hoy día se está realizando la consulta indígena por parte del Estado opresor que hoy tiene encarcelados a dirigentes mapuche y a

un machi²⁴". Además, agregó un cuestionamiento al alcance de la consulta, catalogándola de ser una "mentira" por no tener carácter vinculante.

Aunque en términos generales la consulta siguió su curso en las distintas regiones en que fue implementada –existieron diálogos regionales durante la segunda mitad de 2018–, al final del proceso se hicieron patentes diferencias relevantes entre las autoridades gubernamentales y los participantes mapuche, que culminaron con el abandono de estos participantes del proceso. El diferendo refirió al hecho de que, si bien los nueve pueblos indígenas participantes de la consulta acordaron y expresaron a las autoridades estatales la necesidad de implementar la asignatura en todos los establecimientos educacionales de Chile, el Gobierno no accedió a cambiar el criterio que había establecido respecto a que la asignatura se dictaría en establecimientos con un 20% de presencia indígena como mínimo.

Como consecuencia de esta decisión, los participantes mapuche de once regiones decidieron retirarse de la consulta en el Encuentro de Diálogo Nacional de Consulta Indígena que cerró la cuarta etapa en Santiago, entre el 24 y 28 de marzo. En un manifiesto público expresaron que limitar la implementación de la asignatura a establecimientos con 20% de matrícula indígena "va en desmedro del derecho lingüístico de las niñas y los niños, y de la revitalización de las lenguas originarias²⁵". Desde el Gobierno se intentó relativizar este hecho. En este sentido, el subsecretario del ministerio declaró que "el último día, los representantes del Pueblo Mapuche decidieron retirarse, lo que no afecta el proceso de consulta que culminó exitosamente con

²⁴ Ver: <https://resumen.cl/articulos/estudiantes-mapuche-funan-consulta-indigena-sobre-bases-curriculares-del-mineduc-en-concepcion>

²⁵ Ver: <https://www.eldesconcierto.cl/2019/03/28/pueblo-mapuche-se-retira-de-consulta-indigena-del-mineduc-sobre-asignatura-de-lengua-y-cultura-de-pueblos-originarios/>

el acuerdo de los ocho pueblos restantes y que permitirá implementar de mejor forma las bases curriculares²⁶”.

Este es un caso más que expresa la inconformidad por parte de la población mapuche con la forma en que los espacios de consulta previstos en el Convenio 169 son llevados a cabo en Chile. Como se hace evidente en este ejemplo, existen recelos tanto en los sectores mapuche que deciden no participar desde un principio por considerar inválidas estas instancias –como el caso de los estudiantes que “funaron” las actividades–, como de aquellos sectores que, a pesar de involucrarse, experimentan desencantos al considerar que los resultados de la participación no están a la altura de lo que una verdadera consulta debería ser –como el caso de los participantes que se retiraron hacia el final del proceso–.

Consideraciones finales

En el presente capítulo se ha intentado hacer un somero repaso de aquellos espacios institucionales en los cuales miembros del movimiento y del Pueblo Mapuche participaron políticamente durante 2018. Pese a que este fue nuestro año de referencia, resulta importante destacar que existen episodios críticos que, aunque sobrepasan el marco temporal señalado, deben ser referenciados y son fundamentales para entender el contexto en el cual se desarrolló este actuar político. En este marco, podemos afirmar que la Operación Huracán es fundamental para entender el derrotero seguido por la política convencional mapuche durante el año 2018. Pese a que nuestro foco han sido los aspectos más convencionales de la política, no debe olvidarse que las fronteras entre política convencional y no

²⁶ Ver: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-los-lagos/2019/03/29/asignatura-de-pueblos-indigenas-organizaciones-se-bajan-de-consulta-por-nula-garantia-de-mineduc.shtml>

convencional son porosas (Goldstone, 2003). No obstante, para efectos analíticos, esta distinción nos permite visualizar un aspecto de participación política mapuche menos estudiado.

Con la intención de otorgar esta visión panorámica, el capítulo ha operado bajo la premisa de que existen novedades y continuidades, las cuales hemos observado desde una perspectiva diacrónica, analizando el rol y participación de las diputadas mapuche en el congreso; la figuración pública y trabajo de la AMCAM; la labor llevada a cabo por la CONADI; y la consulta indígena que se llevó a cabo por el Ministerio de Educación. Estas cuatro secciones nos han permitido, en efecto, identificar cómo en 2018 se observan continuidades, pero también, algunas novedades en el derrotero histórico de la participación institucional mapuche.

La presencia mapuche en el Congreso, pese a ser muy minoritaria, no es nueva. Sin embargo, la existencia de un senador mapuche y de dos mujeres diputadas lo es. Más novedoso aún es que una de las diputadas haya tenido la posibilidad de interpelar a un ministro del Gobierno, responsabilizando al Estado por los atropellos actuales junto a otros de más largo aliento. El rol protagónico asumido por la AMCAM en el curso de 2018, pese a críticas que pueda haber recibido desde otros sectores del movimiento mapuche, representa una interesante novedad en cuanto su rol de interlocución con las autoridades de gobierno. Por su parte, y a pesar de seguir siendo el único lugar dentro de la institucionalidad con asientos reservados para indígenas, mantiene la continuidad histórica de rol secundario en el aparato estatal y desprestigio generalizado como espacio de representación política indígena. Finalmente, las consultas indígenas promovidas en el marco del Convenio 169 de la OIT, como demuestra la de 2018, no logran el apoyo o la confianza de aquellos a los cuales se les pide, supuestamente, la opinión. Aunque no fue tratada por exceder el espacio temporal del capítulo, vale reseñar que la consulta promovida

en 2019 para modificar la Ley Indígena generó un rechazo muy superior a la educativa de 2018. Se trata de un ejemplo aún más flagrante de los problemas de la reglamentación actual y de la incapacidad del Estado chileno de promover espacios de consulta acordes a la realidad del país y la legislación nacional e internacional en la materia.

Las instituciones son otro ámbito de actuación para las demandas por parte del movimiento, pero estas actuaciones no se llevan a cabo en un vacío, están indefectiblemente influidas por el contexto o –como hemos planteado en este capítulo– por continuidades. El año 2018 nuevamente estuvo marcado por la violencia. El asesinato de Camilo Catrillanca marcó de forma irrefutable la relación del Estado con el movimiento y el Pueblo Mapuche. Lamentablemente, esto representa un capítulo más de violencia, la continuación de la ya centenaria relación o *continuum* de dominación (Tricot, 2013) agenciado entre el Estado chileno y el Pueblo Mapuche.

Con matices evidentes, desde el final de la dictadura sigue manifestándose esta relación asimétrica, donde aún ya entrados en la segunda década del siglo XXI, desde la institucionalidad no se reconoce constitucionalmente a los pueblos indígenas, no existe representación propia y reservada en el Congreso, y no se logra llevar a cabo de manera libre, informada y de buena fe, un proceso de consulta legítimo en el país. No se puede finalizar este capítulo sin recordar que el espacio que ofrece la política institucional sigue siendo exiguo, debiendo resaltarse que ninguno de estos espacios de participación ha nacido por motu proprio del Estado, sino que, más bien, responden a la persistente lucha de parte del pueblo y movimiento mapuche desde distintos escenarios.

Bibliografía

- Ancan, J. (2010) *Venancio Coñuepan*, Editorial Universidad de Santiago de Chile, Santiago
- Antileo, E., Loyola, C. y Espinoza, R. (2009) “Municipales 2008: La participación electoral mapuche en la Región de Metropolitana”. En *Gestión Municipal Participativa*. Flores, Daniel y De la Maza, Gonzalo (Comp). Lom Ediciones.
- Bengoa, J. (2014) *Mapuche, colonos y Estado Nacional*, Editorial Catalonia, Santiago, Chile.
- Bidegain, G. (2017a). From Cooperation to Confrontation: The Mapuche Movement And Its Impact, 1990-2014. En M. von Bülow & S. Donoso (Eds.), *Social Movements in Chile: Organization, Trajectories, and Consequences* (pp. 99–130). New York: Palgrave Macmillan.
- Bidegain, G. (2017b) ‘Cada Vez Más Lejos: La Autonomización Partidaria de Los Movimientos Sociales En Chile 1990-2014’. En *La Columna Vertebral Fracturada: Revisitando Intermediarios Políticos En Chile*, edited by Juan Pablo Luna and Rodrigo Mardones, 201–30. Santiago: Ril editores.
- Calfio, M. (2009) Mujeres mapuche, voces y acciones en dictadura (1978-1989) *Nomadías*, (9).
- Espinoza, C. (2014) *Municipio, procesos electorales y etnicidad. Transformaciones en la distribución del poder político municipal*. En *Pueblos indígenas, Estados Nacionales y fronteras. Tensiones y paradojas de los procesos de transición Contemporáneos en América Latina*, Buenos Aires, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras.
- Fuenzalida B., S. (2015). Desarrollo de la jurisprudencia en Chile sobre la consulta indígena: Los casos del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema. *Revue Québécoise de Droit International*, Hors-série, 149–177.
- Goldstone, J. A. (2003). *States, Parties, and Social Movements* (Edición: New.). New York: Cambridge University Press.



- Haughney, D. (2006). *Neoliberal Economics, Democratic Transition, and Mapuche Demands for Rights in Chile*. 1st edition. Gainesville: University Press of Florida.
- Huenchumilla, F. (2017) *Plurinacionalidad el Nuevo Pacto*, Editorial Pehuén, Santiago, Chile.
- Martínez Neira, C., & Rodríguez, P. (2015). “Partisan Participation and Ethnic Autonomy: The Case of the Mapuche Organisation Admapu, in Chile”. *Journal of Latin American Studies, FirstView*, 1–28. <https://doi.org/10.1017/S0022216X15001182>
- Namuncura, D. (1999). *Ralco, ¿represa o pobreza?* 1. ed edition. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- OIT Pro 169 América Latina. (2015). CONVENIO Núm. 169 de la OIT. EL DERECHO A LA CONSULTA. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_445528.pdf
- Pairicán Padilla, F. (2014). *Malón: la rebelión del movimiento mapuche 1990-2013*, pehuén, Santiago, Chile.
- Quilaleo, F. (2013). ‘Pensamiento Político Indígena: Autonomistas y Participacionistas. El Pensamiento Político Mapuche Actual’. *Pensamiento Político Indígena* (blog). 27 June 2013. <http://kilaleo.blogspot.com/2013/06/autonomistas-y-participacionistas-el.html>.
- Sanhueza Cubillos, C. (2013). La consulta previa en Chile: Del dicho al hecho. In H. Olea Rodríguez (Ed.), *Derecho y Pueblo Mapuche. Aportes para la discusión* (pp. 217–256). Centro de Derechos Humanos UDP
- Tricot, T. (2013) “Autonomía. El movimiento mapuche de resistencia”, Editorial Ceibo, Santiago, Chile.
- Tricot, V. (2013) “Chile: Pasando de la Galería a la Cancha. Partido Político Mapuche Wallmapuwen: Un Instrumento Descolonizador Hacia la Autodeterminación”. En J. Aylwin, S. Martí i Puig, C. Wright, & N. Yáñez (Eds.), *Entre el desarrollo y el*

buen vivir. Recursos naturales y conflictos en los territorios indígenas. (pp. 293–322). España: Los Libros de la Catarata.

Tricot, V. (2018). “Movimiento mapuche: Recuperando Territorio Político Convencional para el siglo XXI”, *Izquierdas*, 39, abril 2018: 252-272.

Tricot, V., & Bidegain, G. (a publicarse en 2020). “En Busca de la Representación Política: El Partido Mapuche Wallmapuwen en Chile”. *Estudios Sociológicos*.

Otras fuentes:

www.amcam.cl

www.biobio.cl

www.cooperativa.cl

www.emol.cl

www.tercera.cl

www.eldeconcierto.cl

www.economiaynegocios.cl

www.elresumen.cl

www.ellibero.cl

Intervenciones en el Congreso Nacional Emilia Nuyado

Intervenciones en el Congreso Nacional Aracely Leuquén



Tabla 1. Cronología de eventos destacados

Fecha	Acontecimiento	Descripción
10/01/2018	Se aprueba en general en el Senado la creación del Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas.	Se aprueba en general en segundo trámite constitucional. Restan pasos legislativos para su aprobación definitiva.
17/01/2018	Senado aprueba proyecto de creación de Ministerio de Pueblos Indígenas.	Se aprueba en general en segundo trámite constitucional. Restan pasos legislativos para su aprobación definitiva.
29/01/2018	Comunicado de la AMCAM sobre montaje Operación Huracán.	AMCAM repudia el montaje realizado en el marco de la Operación Huracán.
06/03/2018	AMCAM apoya elaboración de protocolo de Atención Mapuche en Tribunales.	Encuentro entre miembros de la AMCAM y equipo del proyecto "Protocolo de atención con pertinencia cultural a usuarios mapuche en los Tribunales de La Araucanía" para evaluar posibilidades de colaboración.
06/03/2018	Ingreso al Congreso de proyecto constitucional que incluye reconocimiento indígena.	Bachelet manda a Congreso proyecto de constitución con cambios en reconocimiento indígena, basado en el proceso de consulta iniciado en 2015.
11/03/2018	Asumen las dos primeras diputadas mapuche, Emilia Nuyado y Aracely Leuquén.	Por primera vez en el Congreso Nacional habrá en la Cámara Baja dos diputadas con ascendencia mapuche. Dependiendo del medio de prensa, se reconoce o no a Aracely Leuquén como diputada mapuche.
23/03/2018	Jorge Retamal Rubio es nombrado nuevo director de la CONADI (Lo había sido entre 2011 y 2014).	El nuevo director de CONADI ya había ocupado el cargo entre 2011 y 2014. Designación de Retamal genera polémicas por la existencia de sobreprecios en la compra de tierras en su anterior mandato.
27/04/2018	Reunión entre director de la CONADI, consejero indígena y la AMCAM.	Reunión del nuevo director de la CONADI con miembros de la AMCAM de La Araucanía y el Biobío, y del consejero nacional de la CONADI mapuche lafkenche, Iván Carilao.
09/05/2018	AMCAM presenta recurso	Ante los hechos ocurridos en el marco del montaje

	de amparo junto al INDH por escuchas en marco Operación Huracán.	policial de la Operación Huracán, la AMCAM presenta un recurso de amparo preventivo por la interceptación de comunicaciones privadas.
11/05/2018	AMCAM se reúne con ministro Chadwick.	En la reunión, le presenta al Ministro del Interior 12 puntos para la autonomía de los pueblos originarios.
18/05/2018	Finalizan jornadas de trabajo de alcaldes y funcionarios municipales.	Finalizan las capacitaciones en interculturalidad para funcionarios municipales organizados en conjunto con la Universidad de la Frontera y la AMCAM.
12/06/2018	Reunión de la AMCAM con parlamentarios indígenas.	Miembros de la AMCAM se reunieron con parlamentarios de diferentes sectores políticos con el fin de realizar indicaciones al proyecto Educación Superior, pidiendo integrar conceptos relevantes para los pueblos originarios en el marco de un país plurinacional e intercultural.
22/06/2018	MINEDUC invita a participar de la Consulta Indígena en Educación 2018.	La consulta, a iniciarse el martes 10 de julio, promueve la discusión por parte de representantes de los nueve pueblos indígenas respecto a las Bases Curriculares para la asignatura de Lengua y Cultura de Pueblos Originarios de 1° a 6° básico.
28/06/2018	Abrazo de Piñera y lonko Norín.	El abrazo entre el lonko Aniceto Norín y el Presidente de la República en Temuco genera impacto mediático. En 2014, la Corte Interamericana de Derechos Humanos había ordenado a Chile dejar sin efecto las condenas del año 2003 por actos terroristas a Pichún y otros referentes mapuche.
04/07/2018	AMCAM envía carta abierta al presidente Piñera.	En esta señala sus diferencias en relación al Plan Impulso Araucanía y la política de criminalización hacia el Pueblo Mapuche. Además, critican que no se busque una solución política a través del diálogo permanente y la participación democrática de todos los actores.
10/07/2018	Estudiantes mapuche “funan” Consulta Indígena en Concepción.	La consulta desarrollada en la SEREMI de Educación del Biobío fue interrumpida por la “funa” realizada por estudiantes mapuche que condenaron al proceso por realizarse al mismo tiempo que activistas mapuche se encuentran encarcelados.
30/08/2018	Tercer <i>Trawiin</i> mapuche por el <i>Küime Mogen</i> .	En Temuco se convoca a 16 alcaldes indígenas y 144 concejales. Se da en un marco de diálogos del ministro Moreno con Aucán Huilcamán sobre representación parlamentaria.



14/09/2018	Gobierno se abre a analizar representación parlamentaria indígena.	El ministro Moreno ampara la posibilidad de representación parlamentaria para los indígenas a través de cuotas.
15/11/2018	Comunicado de la AMCAM para que el Gobierno se pronuncie por asesinato de Catrillanca.	Se señala que este caso vulnera el diálogo que se venía realizando. "Cuando se generan expectativas de diálogo y ocurren estos hechos, se da un "portonazo" fuerte al diálogo. Porque con esto se dañó ese proceso de forma irreversible. Hoy la desconfianza ha aumentado, el nivel de violencia por parte de Carabineros solo aumenta y, junto con ellos, las tensiones aumentan".
24/11/2018	Aracely Leuquén (RN) afirma que Nuyado representa a la izquierda y no al mundo mapuche.	La diputada de RN Aracely Leuquén se identifica como mapuche y señala en una entrevista que Nuyado no representa al mundo mapuche sino a la izquierda.
26/11/2018	Director de la CONADI renuncia en medio de tensión en Araucanía.	Declaró razones personales, pero se da en un momento de alta tensión política.
03/12/2018	Asume un director subrogante en la CONADI.	Asume el director subrogante. El Gobierno nombrará al próximo director seis meses más tarde, en junio de 2010.
10/12/2018	Se acuerda creación de bancada indígena entre diputados.	Por primera vez durante la democracia, se crea una bancada indígena en el Congreso del país. Esta estará presidida por la diputada mapuche Emilia Nuyado.
11/12/2018	Diputada Emilia Nuyado lideró la interpelación a Chadwick por caso Catrillanca.	La diputada Nuyado interpela en el Congreso al Ministro del Interior con respecto a la actuación del Gobierno en el marco del asesinato por parte de Carabineros de Camilo Catrillanca.
11/12/2018	Anuncios en interpelación a Chadwick.	Se anuncia: envío de proyecto de reconocimiento constitucional y poner urgencia a los proyectos de Bachelet de creación de Ministerio de Asuntos Indígenas y Consejo de Asuntos Indígenas.
02/12/2018	Se aplaza envío a Congreso de reforma constitucional indígena.	La muerte de Catrillanca es el hecho que motiva esta discusión, el Gobierno considera que no es el contexto propicio para enviar la reforma.
14/12/2018	Declaraciones del presidente de la AMCAM contra el Comando Jungla.	Presidente de la AMCAM declara a la prensa que el Comando Jungla "ya no tiene ningún propósito acá, el propósito ya lo cumplió, que es asesinar a un mapuche. "