

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

La Consulta Indígena como tecnología etnogubernamental

Indigenous consultation as an ethno-governmental technology

CRISTIAN ALISTER SANHUEZA

Universidad de La Frontera, Chile

RESUMEN El presente artículo analiza críticamente el proceso de consulta indígena en Chile implementado tras la ratificación del Convenio 169 de la OIT en el año 2008. A través del análisis de dos casos y con un enfoque autoetnográfico y documental, se discute cómo estos procesos, diseñados para garantizar la participación activa de las comunidades indígenas en la toma de decisiones que les afectan, operan más como mecanismos de legitimación de políticas estatales y proyectos empresariales, especialmente en contextos extractivos y ambientales. Esta investigación, expone los desafíos y limitaciones de estos procesos en Chile, argumentando que no logran cumplir adecuadamente con los estándares internacionales de consentimiento libre, previo e informado, ni respetan las ontologías y prácticas culturales indígenas. El artículo concluye con la necesidad urgente de reformas legislativas que fortalezcan la representación y derechos de las comunidades indígenas dentro del marco gubernamental chileno.

PALABRAS CLAVE Consulta indígena; etnogubernamentalidad; derechos indígenas; tecnologías de gobierno.



Este trabajo está sujeto a una licencia de Reconocimiento 4.0 Internacional Creative Commons (CC BY 4.0).

ABSTRACT This article critically analyses the indigenous consultation process in Chile implemented after the ratification of ILO Convention 169 in 2008. Through the analysis of two cases and using an autoethnographic and documentary approach, it discusses how these processes, designed to guarantee the active participation of indigenous communities in decision-making that affects them, operate more as mechanisms for legitimising state policies and business projects, especially in extractive and environmental contexts. This research exposes the challenges and limitations of these processes in Chile, arguing that they fail to adequately comply with international standards of free, prior and informed consent, nor do they respect indigenous ontologies and cultural practices. The article concludes with the urgent need for legislative reforms to strengthen the representation and rights of indigenous communities within the Chilean governmental framework.

KEY WORDS Indigenous consultation; ethno-government; indigenous rights; technologies of governance.

Introducción

Desde la ratificación del Convenio 169 de la OIT por parte de Chile en 2008, uno de los cambios más significativos ha sido la implementación de procesos de consulta a los pueblos indígenas. Estos procesos tienen como objetivo garantizar la participación activa de las comunidades indígenas en la toma de decisiones del Estado, especialmente su inclusión en la deliberación sobre medidas legislativas y administrativas que puedan tener impacto directo en sus pueblos. Este avance en la política gubernamental refleja un compromiso con el respeto de los estándares internacionales de derechos humanos. No obstante, en la práctica se han identificado problemas de implementación en la participación de los pueblos indígenas, los cuales serán abordados en esta investigación.

En Chile, el proceso político para implementar los reglamentos de consulta indígena fue extenso, tardando cerca de 20 años en su ratificación. A diferencia de otros países latinoamericanos, la implementación se realizó mediante decretos emanados del Ejecutivo, apoyados por una infraestructura institucional específica. Al analizar este proceso en el contexto regional, se observa que en algunos países existe un reconocimiento de mayor rango, con estatus constitucional¹. En el caso de Perú (Ley N° 29785) y Venezuela (Ley N° 73247) se han promulgado leyes específicas para la consulta indígena. En cambio, en el resto de los países latinoamericanos que han ratificado el Convenio 169 de la OIT, se ha optado por la implementación de decretos presidenciales, o en la mayoría de los casos, leyes específicas que incluyen normas de consultas.

1. "Las Constituciones latinoamericanas que consagran explícitamente el principio de multiculturalidad son la Constitución de México, artículo 4; Constitución de Nicaragua, artículo 8; Constitución de Guatemala, artículo 66; Constitución de Bolivia, artículo 1°; Constitución de Colombia de 1991, artículo 7; y la Constitución de Perú de 1993, artículo 2° inciso 1916. Las Constituciones que consagran el reconocimiento de los pueblos indígenas son la Constitución Argentina, artículo 75 N° 17; Constitución de Bolivia, artículo 171; Constitución de Brasil, artículo 231; Constitución de Guatemala, artículo 66; Constitución de México, artículo 4; Constitución de Nicaragua, artículos 8, 89 a 91; Constitución de Paraguay, artículo 62; y Constitución de Perú, artículos 2 N° 19, 48 y 89. Las Cartas Fundamentales que han consagrado la protección estatal de los pueblos indígenas son la Constitución de Bolivia, artículo 171; la Constitución de Brasil, artículo 231; Constitución de Colombia, artículo 329 y 330; Constitución de Ecuador, artículo 110; Constitución de Guatemala, artículo 66; Constitución de Honduras, artículo 173; Constitución de México, artículo 4; Constitución de Nicaragua²⁷; Constitución de Nicaragua, artículos 89 a 91 y 180 y 181; Constitución de Panamá, artículo 122 y 123; Constitución de Paraguay, artículo 63 y 64; y Constitución de Perú, artículo 89. Dedicar un tratamiento jurídico especial de las tierras indígenas la Constitución Argentina, artículo 75 N° 17; Constitución de Brasil, artículo 231; Constitución de Colombia, artículo 286, 310, 329 y 330; Constitución de Guatemala, artículo 67 y 68; Constitución de México, artículo 27; Constitución de Nicaragua, artículos 89, 180 y 181; Constitución de Panamá, artículo 122 y 123; Constitución de Paraguay, artículo 63, 64 y 66; y Constitución de Perú, artículo 89". (Henríquez, 2005), artículos 89 a 91; Constitución de Panamá, artículo 199; y Constitución de Paraguay, artículo 63. La consagración constitucional de la promoción y desarrollo de los pueblos indígenas está contenida en la Constitución de Colombia, artículo 330; Constitución de Guatemala, artículo 66; Constitución de Honduras, artículo 173; Constitución de México, artículo 4; 10 Constitución de Nicaragua, artículos 11, 89, 90 y 180; Constitución de Panamá, artículos 122, 123, 199; y Constitución de Paraguay, artículo 63. Los derechos lingüísticos se encuentran plasmados en la Constitución de Colombia, artículo 10; Constitución de Ecuador, artículo 1°; Constitución de Nicaragua, artículos 11; y Constitución de Perú, artículo 2 N° 19 y 48. La constitucionalización de la de la protección estatal de los territorios indígenas tiene lugar en la Constitución Argentina, artículo 75 N° 17; Constitución de Bolivia, artículo 171; Constitución de Brasil, artículo 231; Constitución de Colombia, artículo 329 y 330; Constitución de Guatemala, artículo 67 y 68; Constitución de México, artículo 4 y 27; Constitución de Nicaragua, artículos 89 a 91 y 180 y 181; Constitución de Panamá, artículo 122 y 123; Constitución de Paraguay, artículo 63 y 64; y Constitución de Perú, artículo 89. Dedicar un tratamiento jurídico especial de las tierras indígenas la Constitución Argentina, artículo 75 N° 17; Constitución de Brasil, artículo 231; Constitución de Colombia, artículo 286, 310, 329 y 330;

En el proceso de implementación de la consulta indígena en Chile, al análisis se organiza según las etapas de los modelos de participación. Inicialmente, el foco estuvo en la incorporación de los primeros procesos participativos indígenas dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Dichos procesos han sido evaluados en términos de la participación ciudadana ambiental, particularmente en megaproyectos como la planta de celulosa Celco-Arauco en Valdivia y la Central Hidroeléctrica Ralco en el Alto Biobío (Sepúlveda & Rojas, 2010). La investigación de Sepúlveda y Rojas señala cómo la cobertura mediática sobre estos proyectos motivó transformaciones en la política ambiental chilena, aunque subraya que se desaprovechó la oportunidad de incorporar nuevos actores en el rediseño institucional.

Las críticas dirigidas al SEIA apuntan a su enfoque economicista al evaluar los impactos sociales. Este enfoque intenta compensar las externalidades negativas significativas con medidas materiales, sin abordar la magnitud real del daño (Martínez-Alier & Roca Jusmet, 2013). El SEIA busca un balance entre costos privados y sociales, ignorando impactos más amplios. A pesar de los esfuerzos políticos para que los proyectos fueran exitosos, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), el gobierno, ONGs e informes internacionales han jugado un papel crucial, proporcionando legitimidad a través de audiencias e informes técnicos a la participación de las comunidades, como se observa en Namuncura (1999). Sin embargo, la comunidad de Ralco, según el análisis de Relmuan (1998), se sintió excluida en el proceso ejecutado por Endesa. La empresa no tomó en cuenta los sistemas de producción tradicionales y los sitios de significación cultural, impidiendo un diálogo efectivo con las comunidades. A pesar de la falta de acuerdos, la construcción continuó. Es relevante señalar que hoy en día, Alto Biobío tiene una de las tasas de pobreza más altas del país (Casen, 2017).

Un aspecto relevante a considerar son los estudios referidos a la implementación del Convenio 169 de la OIT en Chile y al proceso jurídico/político asociado a éste (De Cea Pé & Peralta García, 2018). El Convenio tiene componentes jurídicos importantes para su discusión, puesto que su sentido apunta a que “los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que las afectan, a fin de obtener su consentimiento libre previo informado” (Anaya, 2016). En este ámbito existe una variada literatura referente a los procesos de negociación política para la modificación y creación de nuevos reglamentos de consulta que estén acorde a lo ratificado en el Convenio 169, y en los cuales participaron distintos niveles del gobierno, pero con una limitada participación de los pueblos indígenas.

Constitución de Guatemala, artículo 67 y 68; Constitución de México, artículo 27; Constitución de Nicaragua, artículo s 89, 180 y 181; Constitución de Panamá, artículo 122 y 123; Constitución de Paraguay, artículo 63, 64 y 66; y Constitución de Perú, artículo 89”. (Henriquez, 2005).

Para lograr la ratificación y posterior implementación del Convenio 169 en Chile, hubo un proceso técnico jurídico y de negociación política que se extendió desde el año 1989 al 2008, materializándose, a grandes rasgos, por medio de tres pasos (Urrejola, 2016): un reglamento en el Ministerio de Planificación (actual Ministerio de Desarrollo Social), un proceso de consulta sobre la consulta, y la adecuación del reglamento de evaluación de impacto ambiental (SEIA). El desarrollo de esta implementación ha sido analizada desde una perspectiva jurídica y política (Ugarte, 2019), llegando a duras conclusiones sobre cómo se trató de minimizar la participación de pueblos indígenas al mínimo estipulado en el Convenio.

Sumado a lo anterior, se identifica un cuarto momento para el caso chileno, donde predominan nuevas formas para representar los impactos ambientales. Tales casos son los estudios sobre hidroeléctricas en comunidades indígenas (Cuadra Montoya, 2015; Fonseca et al., 2018; Silva, 2016; Tobías, 2017), identificándose estudios que abarcan la relación de las comunidades con los proyectos energéticos, y en que se desarrollan investigaciones desde las comunidades de resistencia en torno a estos últimos y la defensa del medio ambiente. También se abordan nuevas ontologías medioambientales, la relación estrecha entre la naturaleza y los medios de vida de las comunidades y las diferencias entre las visiones de desarrollo de las industrias extractivas y los pueblos habitantes del territorio intervenido.

Finalmente, una parte de los estudios actuales se enfocan en analizar la asimetría de conocimiento en los procesos de participación, visibilizan la posición desfavorable de las comunidades indígenas (de la Maza, 2012; Parker & Pérez Valdivia, 2019), la emergencia de nuevas formas de organización política, y la discusión respecto a la posibilidad no prevista, de que el proceso consultivo, independiente de su calidad, pueda generar formas de respuesta desde los territorios, que finalmente producen más tejido político (Cuadra Montoya, 2014, 2015), o si el aumento en la aprobación de proyectos energéticos está asociada a procesos de despolitización de la política energética (Torralbo Seguel, 2019).

La investigación científica en Chile se centra en el diseño de espacios de participación pública previos y posteriores a la ratificación del Convenio 169, así como en la evolución hacia una comprensión metodológica y teórica de nuevos actores en movimientos sociales que defienden los territorios, un tema profundizado en la literatura latinoamericana. En nuestra investigación, adoptaremos una perspectiva autoetnográfica para examinar cómo se implementan los mecanismos de consulta indígena. Proponemos como hipótesis de observación que dichas consultas se estructuran como instrumentos técnicos de etnogubernamentalidad, que no buscan asegurar los derechos de los pueblos indígenas, sino que funcionan principalmente como medios de legitimación de actividades extractivas.

Gubernamentalidad a Etnogubernamentalidad

Al construir la noción de "razón de Estado" se ha vinculado algunos puntos de vista que van desde la filosofía, la política, el derecho y la sociología. En primer lugar, se debe entender el Estado, viéndolo de una forma contemporánea, como la forma de gobierno de la población, con todo lo que gobernar implica a nivel social, económico y de dispositivos de control y seguridad (Foucault, 2014). El Estado, dentro de todas sus funciones en la sociedad moderna es el que se encarga, en el marco de un espíritu democrático e ideal de la institución, de velar por el bien común y seguridad de la población. El problema en la práctica de este ejercicio se vincula a cómo se define el bien común y cómo se relacionan los componentes ideológicos y políticos que rigen la concepción del bien común.

En Chile, el concepto de bien común ha sido moldeado por la perspectiva neoliberal que se estableció durante la dictadura y ha perdurado a lo largo de los diferentes gobiernos posteriores. Este enfoque neoliberal se origina en las raíces del liberalismo, pero se lleva a un extremo al reducir la intervención estatal y permitir que el capitalismo colonice prácticamente todos los aspectos de la vida. El liberalismo chileno se construye en el marco de lo que Michel Foucault ha señalado como una trampa en el discurso de la libertad. Como Foucault sugiere, "esa libertad, al mismo tiempo ideología y técnica de gobierno, debe entenderse en el contexto de las mutaciones y transformaciones de las tecnologías de poder" (Foucault, 2014, p. 71).

En otras palabras, la noción de libertad en el contexto neoliberal chileno se ha convertido en una herramienta ideológica y un medio de control gubernamental. A través de la retórica de la libertad, se justifican políticas que favorecen la desregulación, la privatización y la reducción de la intervención del Estado en la economía. Esto ha llevado a una marcada desigualdad social y a la consolidación del poder económico en manos de unos pocos, al tiempo que ha debilitado la capacidad del Estado para proteger y promover el bienestar de la población en su conjunto. En resumen, el concepto de bien común en Chile se ha visto profundamente influenciado por esta perspectiva neoliberal, que ha transformado la noción de libertad en un instrumento de gobierno que beneficia principalmente a intereses económicos particulares.

Entonces, el Estado en la construcción del bien común, planifica el territorio de forma que se cumplan directrices básicas en base al individualismo económico, la producción de commodities, priorización del consumo a través de una política monetaria restrictiva, reducción del gasto público, privatización de empresas públicas y desregulación del comercio y los derechos laborales. La consecuencia de esto es la reducción o anulación de los derechos colectivos de forma institucionalizada, no teniendo cabida a nivel constitucional, legal o político (Zibechi, 2017).

Dentro del marco institucional actual, la consulta indígena opera como un instrumento en un mercado caracterizado por una regulación insuficiente y una tendencia a la privatización. Los procedimientos de consulta tienden a desarrollarse como negociaciones individuales en lugar de como procesos colectivos, y están orientados hacia compensaciones económicas sin integrar una adecuada comprensión o traducción intercultural (Alister, 2023). Este enfoque genera controversias que deterioran la confianza de las comunidades indígenas en las acciones tanto de entidades privadas como del Estado.

La implementación de la consulta indígena en Chile se dividió en dos etapas clave. La primera de estas etapas comenzó en 2009 con la emisión del Decreto Supremo 124 del Ministerio de Planificación, que reguló la consulta y la participación ciudadana de los pueblos indígenas. Aunque este decreto se implementó de manera provisional mientras se desarrollaba un reglamento definitivo, en la práctica, su validez resultó limitada debido a que no fue sometido a consulta. Como resultado, este reglamento no ha sido aplicado, ya que la jurisprudencia existente se basa directamente en el convenio, sin tener en cuenta dicho decreto. (Urrejola, 2016).

Una segunda fase en el proceso de implementación de la consulta indígena en Chile se caracterizó por un proceso de participación destinado a la formulación del reglamento, conocido como "La consulta de la consulta", que tuvo lugar durante el mandato del presidente Sebastián Piñera en el año 2011. Este ejercicio de consulta se enfocó en los siguientes aspectos clave:

1. Definición del procedimiento de consulta, con el objetivo de establecer un mecanismo consensuado de consulta indígena basado en los estándares del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
2. La inclusión de una consulta indígena, especial y diferenciada, dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). (Decreto 40, ley medioambiental).
3. El proyecto de reforma constitucional destinado a reconocer a los pueblos indígenas.
4. La creación de una Agencia de Desarrollo Indígena y un Consejo de Pueblos Indígenas (INDH, 2013), como órganos específicos.

De acuerdo con el informe de la Mesa de Consenso, la participación en este proceso involucró la realización de 105 talleres con la asistencia de 5,541 personas, incluyendo líderes y representantes indígenas, en diversas regiones del país (INDH, 2013).

Es importante abordar desde qué posiciones y ejercicios de poder se desarrolla la participación ciudadana detrás de la construcción de la normativa que implementa la consulta indígena. Esta participación incluyó un proceso político denominado "Consulta sobre Institucionalidad Indígena", también referido como la "consulta de la con-

sulta", que convocó de manera sin precedentes a numerosos líderes y comunidades de pueblos originarios en Chile. No obstante, es importante destacar que varias organizaciones indígenas solicitaron la suspensión del proceso, expresando su rechazo. Esto llevó al gobierno a suspender el proceso, con la excepción de las disposiciones relacionadas con el sistema de evaluación ambiental. La creación de un reglamento de consulta específico para proyectos de inversión se mantuvo como una prioridad gubernamental, debido a su importancia en la validación de dichos proyectos.

Como una forma de abordar el rechazado de algunas comunidades al proceso, el gobierno de la época cambió el foco de discusión y llevó la discusión al consejo nacional de CONADI², creando una comisión de Consulta dentro del consejo donde participarían solo representantes de los Pueblos Indígenas. Posteriormente, durante el año 2012, a este consejo se le presentó una propuesta de normativa denominada "Propuesta de Gobierno para Nueva Normativa de Consulta y Participación Indígena de Conformidad a los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT". Esta propuesta, si bien es considerada un avance en cuanto a la normativa que existía a la fecha, según el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya³, no era suficiente para satisfacer los estándares internacionales. Entre otros aspectos relevantes, es importante resaltar que la comprensión del derecho a la consulta va más allá de los artículos 6 y 7, y que una interpretación limitada exclusivamente a estos artículos puede restringir los derechos contemplados en la propuesta del gobierno.

Durante el año 2011 y 2012, y partiendo del compromiso por parte del gobierno de derogar el decreto 124 e iniciar un nuevo proceso para la validación, desde las bases, de un reglamento que cumpla con la ratificación del convenio 169 y que, principalmente, sea construido desde los pueblos indígenas, los actores tomaron posiciones diversas sobre cómo se debía construir este reglamento.

Se realizaron talleres informativos llevados a cabo por parte de los consejeros de CONADI, estos talleres culminaron con una propuesta por parte de los consejeros de normativas para ser consultada en un encuentro nacional a dirigentes indígenas a realizarse en Santiago, pero antes del encuentro, algunos dirigentes plantearon críticas sobre el control excesivo del proceso de participación por parte de los consejeros.

La estrategia gubernamental fue la de cerrar la discusión, limitando la discusión en los consejeros de CONADI, también limitando la participación amplia de los Pue-

2. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, el cual cuenta con un consejo con representantes de los Pueblos Indígenas.

3. Comentarios del Relator Especial de los Derechos de los Pueblos Indígenas en relación con el documento titulado "Propuesta de gobierno para la nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la organización Internacional del Trabajo, Chile. Noviembre del 2012.

blos Indígenas en un proceso soberano de decisión de un instrumento central y político como lo es la consulta indígena dentro del Convenio 169 de la OIT. Por ello, el gobierno traslada la responsabilidad y delega el proceso de participación en el consejo de CONADI, el cual debe realizar encuentros locales para la discusión de la propuesta del gobierno. Si bien hubo participación, el diálogo no prosperó y finalmente los consejeros de CONADI realizaron un “Gran Encuentro de Pueblos Indígenas” el año 2012, el cual contó con la participación de doscientos cincuenta representantes indígenas y con el apoyo logístico y técnico del Gobierno y las Naciones Unidas. Este encuentro inició con críticas al excesivo control por parte de los consejeros de CONADI y la desconfianza hacia la propuesta del gobierno, esto marcó el desarrollo del encuentro y un quiebre entre los dirigentes que asistieron.

Sin embargo, a pesar de los conflictos y desacuerdos, cabe destacar que se logró establecer una mesa de Consenso con los representantes que se mantuvieron en el proceso donde participaron un total de cuarenta y cuatro representantes de los Pueblos Indígenas. Este grupo logró analizar la propuesta de gobierno, integrar propuestas por parte de los Pueblos Indígenas, y luego de cuatro meses de trabajo, consiguió desarrollar un acuerdo sobre diecisiete artículos que dieron origen al Decreto 66 del Ministerio de Desarrollo Social. Lo anterior, pese a que no se consiguió un acuerdo en 3 temas importantes: El concepto de afectación directa, las medidas a ser consultadas, y la consulta en relación con proyectos de inversión en tierras y territorios indígenas (Urrejola, 2016). Junto con la aprobación del Decreto, la mesa de consenso presentó una reclamación contra el Estado de Chile por los temas en los cuales no se llegó a acuerdo.

En este contexto, el resultado del proceso culminó en la creación de un decreto que no ha sido plenamente aceptado por los Pueblos Indígenas y que no cumple de manera efectiva con los requisitos del Convenio 169 de la OIT. La implementación del proceso de consulta, que se analiza a lo largo de esta investigación, parece estar más enfocada en reflejar la visión gubernamental de un reglamento, en lugar de servir como una herramienta que defienda el derecho de los Pueblos Indígenas a ser consultados.

La consulta indígena, al igual que otras políticas gubernamentales, como los programas de subsidios para la compra de tierras, becas, vivienda y programas de fomento agrícola, se basa en un diseño gubernamental que prioriza un enfoque económico del desarrollo. Esto se logra a través de la creación de dispositivos técnicos-jurídicos que regulan la relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas. Cuando estos dispositivos políticos se desbordan, los dispositivos de seguridad entran en acción y son responsables de garantizar su cumplimiento. Esto se evidencia en la respuesta estatal a las protestas contra proyectos hidroeléctricos que cuentan con la aprobación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, así como en la represión de las movilizaciones en defensa territorial.

La construcción de estos dispositivos se basa en el desarrollo de diversos conocimientos que componen la gobernanza del multiculturalismo neoliberal, o como lo describe Boccara (2007), conocimientos etnogubernamentales.

Para entender la forma que el Estado aborda las políticas de desarrollo y las demandas de las comunidades, el próximo apartado se aboca a entender cómo las cuestiones étnicas se despliegan mediante lo que se denomina etno-gobierno (Boccara y Bolados, 2010), desarrollando estrategias y el diseño de políticas públicas. Este etno-gobierno define las reglas en las cuales los agentes indígenas tienen que competir por proyectos, recursos y políticas para sus comunidades. Las reglas por parte del Estado para la relación de políticas públicas y los pueblos indígenas son definidas por los autores como etno-burocracia, la cual se construye a partir de las políticas generadas por CONADI en forma de programas, líneas de trabajo y asignación de recursos a distintas comunidades indígenas del país. Las demandas de las comunidades son desplazadas (o intentan ser desplazadas) del espacio de la opinión pública hacia esta burocracia con el fin de evitar la exposición pública de luchas y reivindicaciones.

El resultado de la construcción de la normativa de consulta indígena no fue la excepción en las estrategias de etno-gobierno. La consulta es aplicada, siendo una pequeña parte de una gran máquina burocrática (que es el sistema de evaluación de impacto ambiental), por lo cual un proyecto puede ser considerado perjudicial por las organizaciones territoriales y comunidades indígenas, pero al no ser considerado así por el gobierno, el proyecto puede seguir su aprobación, tal como es el caso de la central Añihuerraqui y, en la central El Rincón en el río Triful triful.

Objetos, política y dispositivos

Las políticas de gobierno funcionan como dispositivos u objetos que son instrumento de gubernamentalidad. En la producción de estos objetos están envueltas dinámicas discursivas puesto que no se puede estudiar los objetos sin estudiar sus efectos. Esto quiere decir, que no es posible estudiar la ley, jurisprudencia, decretos y convenios como objetos aislados, sino que tienen que analizarse desde su producción social y sus efectos, efectos planificados e inesperados (Díaz, 2019).

En los casos estudiados, la política indígena, expresada como el instrumento consulta indígena, está dentro de las políticas multiculturales por parte del Estado. No puede comprenderse sin sus contextos y condiciones que la propician, mantienen y proyectan en el país. Entonces "Las cosas solo se dibujan en el discurso. Los objetos o las cosas solo existen en las condiciones positivas de un completo haz de relaciones. Estas relaciones se hallan esparcidas entre instituciones, procesos económicos y sociales, formas de comportamiento, sistema de normas, técnicas, tipo de clasificación, modos de caracterización" (Díaz, 2019, p. 39).

El análisis de las Consultas indígenas, entendidas tanto como políticas gubernamentales como objetos etnogubernamentales, debe enfocarse en las construcciones que emergen al examinar los diferentes niveles de discurso. Se busca comprender estos niveles como dependencias intradiscursivas, es decir, donde objetos, operaciones y conceptos constituyen las definiciones más elementales. En este marco, es posible clasificar los discursos que definen a los objetos y sus funciones; por ejemplo, considerar el río es recurso natural, el Gillatuwe como patrimonio cultural y el bosque como patrimonio natural.

Por otro lado, las dependencias interdiscursivas ocurren entre distintos discursos. En la política etnogubernamental, se busca discernir la relación entre la política, ciencia, naturaleza, economía durante el proceso de las consultas y en la política indígenas en general. En los procesos de consulta, los espacios de diálogo se establecen en este ámbito; los sujetos articulan discursos y acceden a repertorios de justificación para defender sus posiciones, y estos discursos se construyen en interacción con el otro, sirviendo tanto para justificación como para crítica.

Finalmente, las dependencias extradiscursivas aluden a las transformaciones que difieren entre los discursos. En este espacio se debaten conceptos la multiculturalidad, interculturalidad, entre otros.

El estudio enfocado en cómo se configuran las dependencias discursivas dentro de las consultas indígenas, consideradas como dispositivos, aborda la complejidad inherente a estas consultas debido a la diversidad en los repertorios de justificación y crítica que los actores emplean para defender sus posiciones. Según la definición de Foucault, este análisis se concibe como “un conjunto decididamente heterogéneo, que comprende discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas; en resumen, los elementos del dispositivo pertenecen tanto a lo dicho como a lo no-dicho. El dispositivo es la red que puede establecerse entre estos elementos” (García Fanlo, 2011).

Las consultas indígenas son dispositivos en red, de esta forma se pueden analizar sus traducciones, significados y discursos. Además, las consultas indígenas abarcan la definición de dispositivo, debido a que comprenden distintos niveles de gubernamentalidad, decisiones políticas, componentes técnicos, producción de conocimiento, entre otros elementos que componen una red, la cual es posible de analizar desde una antropología comparada como nos propone Latour (Couture-Grondin, 2011; Latour, 2008), o como una arqueología que nos permita interpretar el sistema enunciados presente en el archivo (la política etnogubernamental) y describir los discursos presentes en las prácticas de los dispositivos (Foucault, 2008). Tales perspectivas teórico-metodológicas no son excluyentes, sino más bien son parte de la misma caja de herramientas para un análisis de los dispositivos o tecnologías de gobierno.

Las consultas indígenas son dispositivos (artefactos u objetos) que son producidos por relaciones sociales, donde la política, a través de las relaciones de poder y contextuales, lo lleva a construirse más allá de los aspectos técnicos jurídicos en los cuales están envueltos. Los dispositivos tienen política (Winner, 1980) y están sitiados por decisiones de los agentes que componen su diseño e implementación, existiendo procesos de desplazamiento de intereses, negociaciones desiguales y asimétricas en el conocimiento que los transforma en objetos complejos que debe ser entendidos más lejos de un sólo aspecto de la crítica, siendo objetos que están más allá de su materialidad, socialización o discursos. Sino que también deben analizarse desde perspectivas ontológicas relacionales para comprender que “las cosas nunca son en sí, sino que se realizan como tales dentro de geometrías, relaciones, redes y trayectorias” (Tironi, 2018).

Al considerar las definiciones de los objetos técnicos desde las perspectivas de dispositivos de Foucault hasta Winner, enfocamos nuestra atención en el componente técnico que los construye. Estos no se entienden desde perspectiva de tecnología tradicional, sino a través de la construcción de una tecnología de gobierno o, más específicamente, una tecnología etnogubernamental, en cuyo contexto se realiza la consulta indígena. Es pertinente destacar la contribución de Simondon (2007), quien sugiere que los objetos técnicos tienen existencia autónoma y ontologías propias.

Simondon identifica en los objetos técnicos una dualidad: por un lado, una naturaleza "concreta", caracterizada por estar compuesto de materiales específicos con funciones determinadas; por otro lado, una naturaleza "abstracta", definida por las relaciones dinámicas entre sus componentes, así como entre estos y los usuarios. Además, los objetos técnicos no son estáticos; están en constante evolución y desarrollo, lo que significa que nunca están completamente terminados o estabilizados.

Así, los objetos técnicos reflejan la cultura y la sociedad que los crea y utiliza. Están intrínsecamente vinculados a las relaciones sociales y económicas en las que emergen y se desarrollan, funcionando como espejos de las dinámicas en las que se inscriben.

Metodología

La aproximación autoetnográfica aspira a trascender las barreras éticas relacionadas con la apropiación indebida de discursos ajenos al investigador (Lapadat, 2017). De esta manera, el investigador redirige el foco del análisis hacia una autoexploración, empleando una óptica singular, influenciada por los atributos y la formación que conforman su contexto. Este proceso se despliega en un análisis contextualizado socialmente (Ellis et al., 2011). Chang (2008) resalta que 'el yo constituye un tópico sobre el cual enfocarse y una lente a través de la cual observar para comprender una cultura social' (p. 49). Este estudio adopta una estrategia metodológica autoetnográfica alineada con la perspectiva promovida por Chang (2008), implicando la aplicación de análisis cultural e interpretación a partir de una narrativa detallada.

Para llevar a cabo este análisis, la autoetnografía se estructurará en dos niveles. El primero se aborda desde la perspectiva del investigador en su papel de especialista, basándose en su experiencia directa en dos procesos de participación con comunidades indígenas. El segundo nivel se enriquece con las observaciones realizadas y se complementa con información procedente de fuentes secundarias, tales como declaraciones de prensa, con el fin de construir una narrativa integral de los casos estudiados.

El primer caso estudiado es un proceso de participación de comunidades indígenas para la presentación de una línea base de medio humano para un proyecto hídrico agrícola. La experiencia a analizar es una consultoría ambiental para la construcción de un análisis de medio humano en el marco de una presentación de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Este requerimiento por parte de un privado que tiene la iniciativa de crear un estanque de acumulación de agua con fines agrícolas. Si bien, las comunidades no estaban incluidas en la zona de afectación de acuerdo con los requerimientos del Servicio de Evaluación Ambiental, se realizó un proceso informativo con las comunidades ubicada a 10km del lugar de emplazamiento del proyecto con la finalidad de enriquecer el diálogo con las comunidades e incluirlas en el proceso de participación. El rol del investigador fue como encargado del estudio de medio humano, contratado por la consultora ambiental a cargo del estudio. Este rol se desarrolló en base a los requerimientos pero el análisis desarrollado para la presente investigación se centró en la experiencia que tiene el consultor ambiental en el relacionamiento con las comunidades.

El segundo caso estudiado, abordará la experiencia del investigador como relator de talleres en el marco de la consulta indígena realizada en el marco del proceso constituyente Chile del año 2021-2022. En esta experiencia, el investigador participó como voluntario en el proceso de consulta indígena realizando tareas de revisión de la propuesta metodológica, relator en talleres realizados con comunidades indígenas en las comunas de Galvarino, Chol-Chol y Nueva Imperial. Junto con la participación directa en la realización de la consulta indígena, como colaborador participó en la sistematización del proceso y la generación del informe que reportó a la convención los resultados del proceso.

En el segundo caso, el investigador se convirtió en parte del equipo encargado de llevar a cabo el proceso en la región de La Araucanía, moderando 10 talleres durante el período de 2 semanas a finales de febrero de 2022. Este trabajo fue coordinado por un encargado regional y una encargada territorial. Las consultas colectivas se realizaron a través de la planificación de los coordinadores territoriales, quienes agendaron reuniones con las comunidades en sectores urbanos y rurales del país. Estos encuentros fueron dirigidos por un moderador y acompañados por un facilitador

intercultural y un digitador para registrar la actividad. Según el diseño metodológico del proceso, los pueblos indígenas participaron evaluando la propuesta de principios y derechos, y proporcionando nuevas indicaciones para el documento.

Las dos experiencias fueron registradas en cuadernos de campos del investigador y la información registrada fue contrastada, en el caso de la primera experiencia, con información secundaria del territorio y en la segunda experiencia con las actas de todos los talleres realizados en el marco de la consulta indígena.

Análisis de información

Despliegues tecnopolíticos de la consulta indígena

El estudio encargado se enfocó en sistematizar las posibles afectaciones de la iniciativa privada a los grupos humanos cercanos al proyecto. Si bien la intervención se realizaba dentro de la propiedad, se plantearon incorporar posibles afectaciones de grupos cercanos, incluso más allá del área de afectación directa del proyecto, involucrando a la comunidad indígena más cercana.

El investigador realizó el despliegue territorial en busca de organizaciones y dirigentes en terreno, entrevistando a dirigentes sociales y a la presidenta de la comunidad indígena más cercana.

Los dirigentes expresaron sin reservas su preocupación por el potencial impacto negativo que la construcción de un embalse de acumulación podría tener en la gestión del agua y en la agricultura de subsistencia, la cual depende de las aguas subterráneas y de la cuenca hídrica local.

A pesar de que las inquietudes se comunicaron mediante entrevistas, los líderes comunitarios enfatizaron la necesidad de presentar el proyecto ante toda la comunidad. Por ello, el equipo de consultoría fue convocado a una reunión comunitaria para exponer la iniciativa. Durante el encuentro, miembros del equipo describieron las especificaciones técnicas del proyecto y defendieron sus beneficios, minimizando sus impactos potenciales en las comunidades vecinas. Sin embargo, las comunidades recibieron la presentación con escepticismo y manifestaron dos preocupaciones principales: la primera, una percepción de falta de transparencia en el proceso informativo, temiendo que el proyecto ya estuviera en marcha y que la información proporcionada fuera una mera formalidad; la segunda, la expresión de argumentos fundamentados en la significancia ambiental del territorio, confrontando los datos técnicos con su conocimiento tradicional del ecosistema. Un asistente de la reunión, de aproximadamente 70 años, en 2022, afirmó: "No pueden tratarnos como ignorantes; nosotros conocemos, sabemos de itrofil mongen, comprendemos el territorio más allá de la propiedad privada, entendemos el equilibrio necesario y cómo un proyecto de esta naturaleza podría perturbarlo".

El enfoque técnico no fue empleado de manera efectiva en la aproximación inicial de la consultora, ya que se limitó a explicar, en un lenguaje propio y técnico, la supuesta inocuidad del proyecto para las comunidades. Sin embargo, las comunidades contrapusieron sus propios argumentos, mostrando escepticismo hacia la propuesta presentada. En un intento por alinear las posturas, se organizó una visita al sitio del proyecto para fomentar un entendimiento mutuo. Esta visita tuvo lugar 10 días después de la reunión, con la asistencia de aproximadamente un tercio de los participantes originales.

Durante la visita, el diálogo no giró en torno a argumentos técnicos, sino que se centró en una conversación más personal entre el titular del proyecto y la comunidad. Al recorrer el área, el titular compartió su visión de preservar el campo agrícola frente a la expansión de plantaciones forestales cercanas. Este enfoque generó empatía entre los miembros de la comunidad, quienes comenzaron a ver el proyecto bajo una luz más favorable, reconociendo su potencial ecológico comparativo y su posible impacto positivo en las comunidades vecinas, incluyendo la suya.

El enfoque técnico empleado en el proceso de participación de las comunidades indígenas resultó inadecuado, dado que no se alineaba con las expectativas de las comunidades. Estas no buscaban ser persuadidas por argumentos técnicos; sus preocupaciones se centraban más en aspectos culturales, ambientales e incluso espirituales, que no se reflejaban en la lógica gubernamental tradicional de gestión de cuencas hidrográficas y ecosistemas acuáticos. Durante el diálogo con las comunidades, quedó claro que la dinámica tecnopolítica de los procesos participativos se topaba con una diversidad de argumentos y ontologías diferentes a las contempladas en los enfoques técnicos convencionales.

El segundo caso, basado en la consulta indígena del proceso constituyente, requiere comprender el contexto de su realización. Para abordar esta experiencia en primer lugar, se abordará un contexto del proceso constituyente indígena, destacando los problemas y dificultades en su desarrollo. En segundo lugar, se abordará la experiencia del investigador en su rol como relator en talleres y su labor en el análisis final del proceso.

En el proceso constituyente chileno, se establecieron escaños reservados para representantes de los pueblos indígenas, lo que permitió una participación directa y significativa de estos grupos en la redacción de la nueva Constitución. Estos escaños garantizan la representación de las diversas comunidades indígenas en la Convención Constitucional, lo que les da una voz en las decisiones que afectan a sus derechos y su cultura. Además, este proceso histórico incorpora la perspectiva intercultural en la elaboración de la nueva Constitución, permitiendo una mayor inclusión y reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios en Chile. En la práctica, los escaños reservados reflejaron tensiones históricas entre distintos pueblos y estilos de

liderazgo indígena. Esto se reflejó en que no hayan existido acuerdos claros sobre la importancia de la consulta indígena y existieran divisiones sobre el procesos que se debía desarrollar (Crónica constitucional, el mercurio, 2022).

El proceso constituyente, rodeado de polémicas y propuestas disruptivas de la institucionalidad nacional que escapan a los alcances de esta investigación, propuso desarrollar un proceso de consulta indígena para trabajar, desde un despliegue territorial, las temáticas que los pueblos indígenas decidían poner en prioridad.

Los problemas de la consulta indígena aplicada en el proceso constituyente son variados y tienen raíces en problemas internos de organización como también situaciones de contexto que no permitieron su desarrollo. Las principales críticas estuvieron en lo irregular de la consulta, de acuerdo con los tiempos del proceso constituyente era imposible consultar el resultado final, sino más bien se enfocó en consultar algunas de las propuestas emanadas desde los constituyentes de los pueblos indígenas, las críticas del proceso se sintetizan en la opinión de Aucán Huilcamán, “Mi opinión es que es una consulta relativamente excluyente. Se aleja de los estándares del derecho internacional, del derecho de autodeterminación y, en tercer lugar, del estatuto jurídico que disponen los pueblos indígenas proveniente del derecho internacional” (Aucán Huilcamán, Líder mapuche en Bío Bío Chile, 2022). Esta crítica estuvo presente desde los dirigentes indígenas pero también era una crítica emanada desde los mismos constituyentes, “Dijimos desde un principio que el tiempo para la consulta indígena, más allá de que no sea bajo los estándares, sobre el decreto 66, era una consulta diferente. Y consideramos que el tiempo iba a afectar la participación” (Eric Chinga, Constituyente Diaguaita en Bío Bío Chile, 2022).

Otra de las críticas importantes debido a la organización apresurada del proceso constituyente radicó en la falta de difusión del mismo y los problemas para organizar actividades con las comunidades en las fechas establecidas. Por ejemplo “En territorio lafkenche, la verdad de las cosas es que hubo poca participación. Y también hubo poca información. Faltó más comunicación. Y también los constituyentes lamentablemente yo creo que por poco tiempo, no salieron a terreno como debería ser. Acercarse más a las comunidades”. Y especifica: “Los constituyentes de escaños mapuches no se hicieron presentes en la consulta, no mucho”. (Norma Huentén, Dirigenta comunidad mapuche en Bío Bío, 2022). La consulta se llevó a cabo a finales de febrero y contó con muy poca participación de los escaños reservados. El trabajo de campo desarrollado evidenció que esto fue parte de las discusiones iniciales de las comunidades que participaron, y los participantes dejaron en claro que el proceso de consulta no se ajustaba a sus expectativas y a la normativa internacional, y que hubo una falta de participación de los escaños reservados en la difusión del proceso en los territorios.

La falta de difusión del proceso fue también una autocrítica por parte de los escanos reservados, por ejemplo la convencional Rosa Catrileo declaró: “Faltó difusión. Y más tiempo. El tiempo lo tenemos ajustado a la realidad de la Convención. Eso tratamos de siempre de transmitirlo. Que la participación iba a ser baja por el poco tiempo. Si hubiera más tiempo, iba a ir más gente” (Rosa Catrileo, Constituyente Mapuche en Bío Bío Chile, 2022).

Además de las críticas a la responsabilidad de la convención, también existen críticas a las condiciones en que se desarrolló, la falta de apoyo económico y por parte de las autoridades nacionales y locales se evidencia en las declaraciones de representante de algunos pueblos. Una de las críticas se evidencia una representante del pueblo colla: “La gente que trabajó aún no se les paga. Ellos se costearon todo. (...) No teníamos nada: aquí no había un arriendo de vehículo, o un convenio con una empresa de traslado, nada. La gente que se sumó a esto fue de todo corazón para los pueblos originarios. Se cancelaron su propio transporte, vehículos propios, sacaron plata de su bolsillo para combustible, peaje. Tuvimos que ir a comunidades lejanas para tratar de llegar a todos los pueblos y gente rural. A los autoconvocados que dijeron ‘yo quiero ser consultado en mi territorio,’ allá fuimos”. (Cindy Quevedo, representante comunidad Colla en Bío Bío Chile, 2022). Durante el trabajo de campo, se evidenció que los talleres autoconvocados fueron liderados por profesionales que iniciaron el despliegue territorial sin tener claridad sobre las condiciones materiales de su trabajo, el cual fue remunerado con dos meses de retraso después de finalizado el proceso. Estos profesionales participaron en la consulta con el compromiso de lograr la mayor participación por parte de las comunidades indígenas, contactando directamente a las mismas y desarrollando talleres con las condiciones mínimas para su éxito. Por ejemplo, en el caso del taller en Malalche Bajo, en la comuna de Chol-Chol, se llevó a cabo al aire libre debido a temas sanitarios, pero el lugar elegido fue una sede social cercana a un campamento forestal, lo que generó interrupciones frecuentes debido al tránsito y la descarga de camiones.

Figura 1

Encuentro autoconvocado en Malalche Bajo, Chol Chol.



Fuente: Trabajo de campo.

La falta de apoyo de los gobiernos locales se evidencio por la falta de apoyo logístico en algunas comunas, por ejemplo, un representante del pueblo Lickan Antay declara que “no hubo plata ni una orden del gobierno a decirles a los gobernadores y alcaldes, ‘apoyen con todo’. Pudo haberse hecho mucho más de parte de la autoridad. Esta prácticamente la hicimos solos. De verdad. Sin perjuicio del gran apoyo que hubo entre los alcaldes, pero depende de la voluntad de cada uno”. (Juan Pablo Ogalde, representante pueblo Lickan Antay en Bío Bío Chile, 2022). Los municipios en la región de La Araucanía tampoco apoyaron el proceso, por motivo de restricciones impuestas por la crisis sanitaria del COVID-19, se limitaron los aforos para los talleres e incluso no facilitaron instalaciones públicas para la participación ciudadana.

Si bien la participación fue baja, como lo plantea el constituyente diaguíta: “en la Convención se ha avanzado en temas muy interesantes, pero la Consulta sabíamos que iba a fracasar del punto de vista de la participación. Tal vez no de la síntesis, porque la vi y hay bastantes temas muy interesantes. Pero a lo que nosotros apostábamos era la participación, y ahí yo creo que se falló. No es muy representativo. Son 7 mil los que participaron, de un universo de casi dos millones”. (Eric Chinga, Constituyente Diaguíta en Bío Bío Chile, 2022), la participación estuvo delimitada por el contexto de restricciones sanitarias, poca comunicación, poco tiempo para el desarrollo de la consulta y la falta de apoyo de instituciones gubernamentales para su desarrollo. De

todas formas hay perspectivas positivas sobre el proceso como lo destaca una representante del pueblo Colla: “Una participación de 7.300 es un número importante. Si consideras que tuvimos 19 días sin un presupuesto para aplicar la consulta, es un gran número. Otros procesos de consulta que han doblado ese número se han hecho de 6 a 8 meses, como el de Bachelet. Lo nuestro lo aplicamos sin presupuesto ni ayuda del gobierno, que se eximió completamente” (Cindy Quevedo, representante comunidad Colla en Bío Bío Chile, 2022).

Esto significó que se contara con poco tiempo para lograr la mayor parte de participación por parte de las comunidades donde, en el caso del pueblo mapuche, se logró la participación de 3604 personas en las dos semanas de despliegue territorial. La participación fue criticada por la baja representación del padrón del pueblo mapuche, pero se desarrollaron 325 consultas a lo largo del país, lo que es considerado como exitoso en el corto periodo de tiempo planteado.

El desarrollo de los talleres fue intenso en un corto periodo de tiempo. En los 10 días desde que se inició el despliegue territorial el investigador participó en 12 talleres en el rol de relator. Estos talleres se llevaron a cabo entre la tensión por las críticas al proceso, posturas políticas bien elaboradas por parte de las comunidades y un apoyo transversal a los derechos expuestos.

La estrategia del equipo territorial, en el cual el investigador se desempeñó, fue intenso y realizado en sedes rurales en comunidades de la comuna de Chol-Chol, Galvarino y Nueva Imperial. Se realizaron hasta 3 talleres al día y se convocó a la mayor cantidad de personas posible. Los talleres se realizaron con una amplia asistencia.

Los espacios de negociación no tenían una finalidad de dialogo y construcción política, sino más bien una validación de procesos anteriores, desarrollados por los escaños reservados, pero sin considerar como plantea el Convenio 169 a autoridades tradicionales ni respetando los tiempos y los espacios de los pueblos indígenas para decidir sus prioridades de desarrollo y como una nueva constitución afectaría eventualmente sus modos de vida.

Los pueblos indígenas plantean una convergencia entre los derechos propuestos a través de los escaños reservados. Sin embargo, al mismo tiempo, expresan una profunda desconfianza, lo que se manifestó en el amplio rechazo del documento, acompañado de numerosas críticas específicas a los derechos indígenas.

Las comunidades presentan observaciones desde su propia ontología, que en muchos casos no pueden ser adecuadamente incorporadas en el instrumento de consulta. Esto ha llevado a situaciones en las que, a pesar del rechazo de las comunidades, los proyectos finalmente obtienen la aprobación, ya que los procesos de consulta no son capaces de gestionar estas diferencias ontológicas. Como resultado, el instrumento de consulta a menudo se convierte en una mera herramienta de validación de las acciones de las empresas, en lugar de servir como una herramienta efectiva para aquellos a quienes está destinado.

El aspecto tecnopolítico de los procesos de participación y consulta está marcado por estructuras técnicas que son diseñadas de manera externa a las comunidades indígenas. Esta situación históricamente ha llevado a una falta de apropiación de los procesos de participación, que a menudo están dirigidos por profesionales como antropólogos, sociólogos y otros expertos. Estos profesionales, al aplicar enfoques basados en el conocimiento científico tradicional, pueden crear una distancia entre las personas y los procesos, generando una sensación de ajenidad. Esto a su vez fomenta la desconfianza y crea asimetrías en las discusiones, acuerdos y negociaciones que tienen lugar en estos procesos de participación.

El proceso de consulta indígena, en su calidad de mecanismo de participación, da lugar a la formación de conjuntos de argumentos tanto de justificación como de crítica. En este contexto, los diversos actores involucrados despliegan una variedad de estrategias y herramientas, lo que crea un terreno de negociación complejo. En lugar de fomentar un diálogo basado en una reflexión profunda sobre el desarrollo, estos procesos a menudo se ven influidos por posiciones estratégicas con la intención de ganar ventaja en el espacio de poder en el que se inscriben.

Como resultado, en estos procesos de participación, que operan dentro de un marco ideológico relacionado con la retórica de la libertad y el individualismo, los resultados no siempre reflejan el espíritu original del proceso. En lugar de promover un espacio de emancipación política para los pueblos indígenas y un ejercicio efectivo de sus derechos, a menudo se observa que la desregulación y la individualización conducen a negociaciones centradas en el beneficio individual en lugar de en el bienestar colectivo. Esto puede socavar la intención original de los procesos de consulta indígena y alejarlos de su propósito de fortalecer los derechos y la representación de las comunidades indígenas en la toma de decisiones.

Conclusiones

Esta investigación dispuso como objetivo discutir sobre la relación entre las tecnologías de gobierno que se establecen para mediar la relación entre el pueblo mapuche y el Estado. En el proceso constituyente se expresó de manera reiterativa la desconfianza hacia los poderes del Estado, que se pueden sintetizar en la frase un participante: “Mientras el mapuche duerme, el Estado estudia”, lo que refleja una yuxtaposición entre los intereses que es producto de siglos de relación. Esta desconfianza se ve reflejada de igual forma en los procesos de participación ciudadana en el marco del Sistema de Evaluación Ambiental.

La metodología autoetnográfica fue complementada con un análisis documental y del discurso de actores clave en medios de comunicación escritos. La adopción de un enfoque etnográfico fue deliberada, con el fin de preservar los estándares éticos en el tratamiento de los discursos emitidos por los sujetos fuera del ámbito de esta

investigación. Así, el investigador se sumerge en los procesos como un participante más, permitiéndole llevar a cabo un análisis introspectivo de su propia práctica profesional.

La Etnogubernamentalidad se expresa a través de estos mecanismos de consulta, que no tienen un impacto real, y tal como se reflejó de manera abrupta en septiembre del 2022, no existen espacios para abrir las redes de poder que controlan la razón gubernamental. Esto es comprendido por las comunidades indígenas que participaron del proceso de consulta indígena y tiene como consecuencia que cada día más se cierren los espacios de diálogo en desmedro de la apertura de construir diálogos simétricos entre los pueblos que componen el país.

En el caso del proceso constituyente, se desarrolló un artefacto tecnológico que tenía como función validar el trabajo de la comisión de derechos de los pueblos indígenas y plurinacionalidad. Sin embargo, no se consideró dentro de este espacio muchos aspectos que son necesarios para lograr un proceso de consulta indígena, como se dispone en el derecho internacional. Esto, puesto que su diseño tuvo un objetivo político de parte de los escaños reservados, orientado a fortalecer su representatividad frente a la convención constitucional para establecer sus agendas. Incluso, esto se evidencia de manera más cruda ya que el informe de sistematización del proceso llegó de manera posterior al cierre del trabajo deliberativo de la Convención.

Las instancias de participación de los pueblos indígenas, que son objeto de análisis en esta investigación, reflejan tendencias que pueden contextualizarse dentro de un enfoque relacionado con la gubernamentalidad del ejercicio político institucional de las comunidades indígenas y el diseño tecnopolítico desde la perspectiva de una tecnología de gobernanza destinada a la resolución de conflictos.

En primer lugar, es esencial comprender cómo se desarrollan estas instancias de participación en un marco donde la regulación de la actividad económica se encuentra en un proceso de desregulación, y donde la influencia del Estado se ha visto disminuida. Este contexto coloca la responsabilidad de la resolución de conflictos en manos de los individuos, tanto en lo que respecta a proyectos extractivos como en términos de las oportunidades de agencia política de los pueblos indígenas y de la población en general.

La dominación del territorio por mecanismos económicos continúa controlando la agenda en los territorios indígenas, y del listado de propuestas de derechos, dentro de las nuevas discusiones constituyentes estos continúan sin posibilidad de implementación. Así, se desarrolló un proceso de participación complejo, en un periodo acotado de tiempo, que logró incrementar las expectativas en cuanto a las asimetrías de derechos y el rol de las industrias extractivas en el territorio.

De todo lo anterior, queda preguntarse qué cambió, si esta experiencia incide en que las organizaciones sociales territoriales se fortalecieron a través de la discusión sobre los derechos importantes para el pueblo mapuche y que se refleja en movilizaciones en torno a la protección del agua frente a proyectos agrícolas e hidroeléctricos; o si por el contrario, la iniciativa corresponda a otra experiencia de participación fracasada y que aumentará las frustraciones de la población mapuche de la región. La obtención de una respuesta a esto aún se encuentra en desarrollo.

El trabajo de campo de esta investigación muestra que la experiencia de participación de los pueblos indígenas en el proceso constituyente no representa una novedad en cuanto a su forma de organización. Además, los derechos propuestos en el proceso constituyente no significaron una mejora importante en los derechos que sus propios movimientos sociales han exigido al Estado desde hace décadas. En la actualidad, los derechos indígenas siguen en la misma posición que tenían después de su participación en la construcción de la Ley Indígena en 1992, en la construcción del Reglamento de Consulta Indígena en 2012 y en procesos constituyentes previos. Aunque hay una mayor claridad sobre los derechos que aún faltan, también hay una sensación de que los pueblos indígenas se sienten excluidos de las discusiones centrales del Estado chileno.

Agradecimientos

Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), Subdirección de Capital Humano. Beca 21190192.

Referencias

- Alister, C. (2023). *Las consultas indígenas y sus relaciones con los territorios. Objetos y tecnopolítica en las relaciones interculturales* [Tesis doctoral.]. Universidad Católica de Temuco.
- Anaya, J. (2016). *El convenio 169 y la norma de consulta con los pueblos indígenas. En La consulta indígena: Colombia-Perú-Chile* (Primera edición). RIL Editores.
- Bío Bío Radio. (2022, marzo 15). *Baja participación en la Consulta Indígena de la CC: 56% menos que el proceso de Bachelet*. Bío Bío Radio. <https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/reportajes/2022/03/15/baja-participacion-en-la-consulta-indigena-de-la-cc-56-menos-que-el-proceso-de-bachelet.shtml>.
- Boccaro, G. (2007). Etnogubernamentalidad: La formación del campo de la salud intercultural en Chile. *Chungará* (Arica), 39(2). <https://doi.org/10.4067/S0717-73562007000200003>.
- Boccaro, G., & Bolados, P. (2010). ¿Qué es el multiculturalismo? La nueva cuestión étnica en el Chile neoliberal. *Revista de Indias*, 70(250), 651–690. <https://doi.org/10.3989/revindias.2010.021>.

- CASEN. (2017). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*. Gobierno de Chile.
- Chang, H. (2008). *Autoethnography as method*. Left Coast Press.
- Couture-Grondin, É. (2011). Repensar las relaciones interculturales a partir de Bruno Latour, Boaventura de Sousa Santos y Donna Haraway. *Tinkuy. Boletín de investigación y debate*, 16, 7–25.
- Crónica Constitucional. (2023, enero 7). *Conflictos entre escaños reservados por la consulta indígena abren dudas sobre la legitimidad del proceso*. El Mercurio. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/01/07/1043261/cronica-constitucional.html>.
- Cuadra Montoya, X. (2014). Nuevas estrategias de los movimientos indígenas contra el extractivismo en Chile. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 105, 141–163.
- Cuadra Montoya, X. (2015). Conflictos ambientales en territorios indígenas y el rol de la reivindicación por el consentimiento libre, previo e informado: Un análisis del caso Neltume en Chile. *Justiça do direito*, 29(2), 294–312.
- De Cea Pé, M., & Peralta García, C. (2018). Implementación de la consulta indígena por el estado chileno: El caso del Ministerio de Desarrollo Social y del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. *Revista Culturales*, 6(1), 1–35. <https://doi.org/10.22234/recu.20180601.e341>.
- de la Maza, F. (2012). Etnografía de las prácticas sociales y negociaciones en la política indígena actual, Araucanía-Chile. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 22, 85–100. <https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2012.n22-05>.
- Díaz, E. (2019). *La Filosofía de Michel Foucault* (5th ed). Biblos, Editorial.
- Ellis, C., Adams, T. E., & Bochner, A. P. (2011). Autoethnography: An Overview. *Historical Social Research / Historische Sozialforschung*, 36(4 (138)), 273–290.
- Fonseca, F., Cepeda, C., & Campos, F. (2018). Cuando los dispositivos sociotécnicos de la hidroenergía colonizan el agua de las comunidades: ¿Controversias o comunidades energéticas? *Revista Estudios Avanzados*, 29, 23–39.
- Foucault, M. (2008). *La arqueología del saber*. Siglo XXI.
- Foucault, M. (2014). *Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Fondo de Cultura Económica.
- García Fanlo, L. (2011). ¿Qué es un dispositivo?: Foucault, Deleuze, Agamben. A parte rei. *Revista de Filosofía*.
- Henríquez, M. (2005). Los pueblos Indígenas y su reconocimiento constitucional pendiente. En *Reforma Constitucional* (pp. 127–145). Editorial LexisNexis.
- INDH. (2013). *Informe de Observación Mesa de Consenso Indígena*.
- Lapadat, J. C. (2017). Ethics in Autoethnography and Collaborative Autoethnography. *Qualitative Inquiry*, 23(8), 589–603. <https://doi.org/10.1177/1077800417704462>.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social: Una introducción a la teoría del actor-red*. Manantial.

- Martinez-Alier, J., & Roca Jusmet, J. (2013). *Economía ecológica y política ambiental* (3a. ed. rev. y aumentada). Fondo de Cultura Económica.
- Namuncura, D. (1999). *Ralco, represa o pobreza?* (1. ed). LOM Ediciones.
- OIT. (2008). *Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales*. (Núm. 169). https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107.
- Parker, C., & Perez Valdivia, J. M. (2019). Asimetría en el conocimiento sociotécnico: Marco teórico para estudiar conflictos medioambientales. *Revista de Sociología*, 1(34), 4–20. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2019.54257>.
- Relmuan, M. A. (1998). El proyecto de la Central Hidroeléctrica Ralco en el alto Bio-bío: La visión de las comunidades. En Ralco. *Modernidad e etnocidio en territorio Mapuche* (Instituto de Estudios Indígenas). Universidad de La Frontera.
- Sepúlveda, C., & Rojas, A. (2010). Conflictos ambientales y reforma ambiental en Chile: Una oportunidad desaprovechada de aprendizaje institucional sobre participación ciudadana. *Revista ambiente y desarrollo de CIPMA*, XXIV(2), 15.23.
- Silva, H. (2016). *Los Impactos en derechos humanos de los proyectos de inversión hidroeléctrica en el territorio Mapuche de la región de La Araucanía*. Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Simondon, G. (2007). *El modo de existencia de los objetos técnicos*. Prometeo Libros.
- Tironi, M. (2018). Epílogo: Objetos Necesitados. En *Tecnopolíticas: Aproximaciones a los estudios de ciencia, tecnología y sociedad en Chile*. uah/ediciones. Universidad Alberto Hurtado.
- Tobías, M. A. (2017). Conflictos territoriales y controversias sociotécnicas poro el acceso al agua en Buenos Aires. El caso del foro hídrico de Lomas de Zamora. *Pampa*, 17, 81–106.
- Torrallbo Seguel, C. (2019). Politización energética: Aceleración de los proyectos energéticos en Chile. *Revista de Sociología*, 34(1), 122. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2019.54267>.
- Ugarte Urzua, M. (2019). *Normative worlds clashing: State planning, indigenous self-determination, and the possibilities of legal pluralism in Chile*. <https://doi.org/10.14288/1.0377642>.
- Urrejola, A. (2016). *Aplicación del convenio 169 en Chile. En La consulta indígena: Colombia-Perú-Chile* (Primera edición). RIL Editores.
- Winner, L. (1980). Do Artifacts Have Politics? *Daedalus*, 109(1), 121–136.
- Zibechi, R. (2017). *Movimientos sociales en América Latina: El “mundo otro” en movimiento* (Primera edición). Bajo Tierra Ediciones.

Sobre el autor

CRISTIAN ALISTER SANHUEZA es académico del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de La Frontera. Sociólogo, doctor en estudios interculturales. En el marco de sus estudios doctorales realizó una pasantía en Universidad Friedrich Schiller de Jena, Alemania (2018) y fue becado para participar en la VII Escuela Doctoral de Estudios Sociales y Políticos sobre ciencia y la tecnología (2021). A partir del año 2024, se incorpora como académico de la Universidad de La Frontera a través de la adjudicación de un proyecto de Subvención para la instalación en la Academia de ANID. Su línea de investigación se destaca el estudio de industrias extractivas como la minería, la agricultura y la industria forestal, lo cual se ha reflejado en publicaciones relevantes en el área sobre conflictos medioambientales, extractivismo y precariedad del trabajo. Correo Electrónico: cristian.alister@ufrontera.cl.  <https://orcid.org/0000-0002-7394-8439>

CUHSO

Fundada en 1984, la revista CUHSO es una de las publicaciones periódicas más antiguas en ciencias sociales y humanidades del sur de Chile. Con una periodicidad semestral, recibe todo el año trabajos inéditos de las distintas disciplinas de las ciencias sociales y las humanidades especializadas en el estudio y comprensión de la diversidad sociocultural, especialmente de las sociedades latinoamericanas y sus tensiones producto de la herencia colonial, la modernidad y la globalización. En este sentido, la revista valora tanto el rigor como la pluralidad teórica, epistemológica y metodológica de los trabajos.

EDITOR

Matthias Gloël

COORDINADOR EDITORIAL

Víctor Navarrete Acuña

CORRECTOR DE ESTILO Y DISEÑADOR

Ediciones Silsag

TRADUCTOR, CORRECTOR LENGUA INGLESA

Mabel Zapata

SITIO WEB

cuhso.uct.cl

E-MAIL

cuhso@uct.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional