



Desafíos

ISSN: 0124-4035

ISSN: 2145-5112

revistadesafios@urosario.edu.co

Universidad del Rosario

Colombia

Spoerer, Matilde

Emoción, racionalidad y saberes indígenas en los mecanismos de  
democracia participativa: el caso de la consulta indígena en Chile

Desafíos, vol. 31, núm. 2, 2019, Julio-Diciembre, pp. 267-299

Universidad del Rosario

Colombia

DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.7288>

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359660133009>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH  
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# Emoción, racionalidad y saberes indígenas en los mecanismos de democracia participativa: el caso de la consulta indígena en Chile

MATILDE SPOERER\*

Artículo recibido: 30 de septiembre de 2018

Artículo aprobado: 22 de febrero de 2019

Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.7288>

Para citar este artículo: Spoerer, M. (2019). Emoción, racionalidad y saberes indígenas en los dispositivos de democracia participativa: el caso de la consulta indígena en Chile. *Desafíos*, 31(2), 267-299. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.7288>

## Resumen

*En este artículo se busca describir y analizar la implementación del derecho a consulta previa, libre e informada (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo) de los pueblos indígenas, a través de un proceso participativo desarrollado por el Estado de Chile: la 'consulta de la consulta'. Este proceso, denominado Mesa de Consenso, fue creado en el año 2013, durante el primer gobierno de Sebastián Piñera, con el fin de coelaborar, junto con los pueblos indígenas, la reglamentación para la aplicación de dicho convenio. Desde un enfoque metodológico cualitativo y de tipo etnográfico, que privilegia la observación y la realización de entrevistas a los funcionarios e indígenas que participaron en el proceso, se concluye que dentro del dispositivo de consulta indígena se utilizaron diferentes registros de argumentación en el*

---

\* Doctora asociada, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Centre Européen de Science Politique. Correo electrónico: [Matilde.Spoerer@etu.univ-paris1.fr](mailto:Matilde.Spoerer@etu.univ-paris1.fr), [mspoerer@yahoo.fr](mailto:mspoerer@yahoo.fr). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9145-5646>

*que las emociones adquirieron un rol esencial en tanto fueron movilizadas, prescritas o proscritas en función de objetivos políticos.*

**Palabras clave:** *democracia participativa, consulta indígena, emociones, saberes indígenas.*

## Emotions, Rationality and Indigenous Knowledge in the Mechanisms of Participative Democracy: The Case of Indigenous Consultation in Chile

### Abstract

*This article seeks to describe and analyze the implementation of indigenous peoples' right to prior, free and informed consultation (ILO 169 Convention) through a participatory process developed by the Chilean state: The 'consultation of the consultation'. The procedure called Table of Consent was created in 2013, during the first government of Sebastian Piñera, with the purpose of co-elaborating with indigenous peoples the regulation of the application of said Convention. From a qualitative and ethnographic approach, which favors observation and interviews with civil servants and indigenous people who participated in this procedure, we conclude that the consultation mechanism uses different types of arguments, and emotions have a fundamental role since they are mobilized, proscribed or prescribed according to political aims.*

**Keywords:** *Participatory democracy, indigenous consultation, emotions, indigenous knowledge.*

## Emoção, racionalidade e saberes indígenas nos mecanismos de democracia participativa: o caso da consulta indígena no Chile

### Resumo

*Neste artigo se busca descrever e analisar a implementação do direito à consulta prévia, livre e informada (Convênio 169 da Organização Internacio-*

*nal do Trabalho) dos povos indígenas, através de um processo participativo desenvolvido pelo Estado do Chile: a 'consulta da consulta'. Este processo, nomeado Mesa de Consenso, foi criado no ano 2013, durante o primeiro Governo de Sebastián Piñera, com o objetivo de co-elaborar junto com os povos indígenas, a regulamentação para a aplicação de dito Convênio. Desde um enfoque metodológico qualitativo e de tipo etnográfico, que privilegia a observação e a realização de entrevistas aos funcionários e indígenas que participaram no processo, conclui-se que ao interior do dispositivo de consulta indígena se utilizaram diferentes registros de argumentação no que as emoções adquiriram um papel essencial enquanto foram mobilizadas, prescritas ou proscritas em função de objetivos políticos.*

**Palavras-chave:** *democracia participativa, consulta indígena, emoções, saberes indígenas.*

## Introducción

En Chile, la ratificación en el año 2008 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) —primer instrumento jurídico de derecho internacional que protege los derechos fundamentales de los pueblos indígenas— representa un hito importante en materia de política indígena. Un nuevo escenario político y jurídico se abría en un país donde las comunidades y pueblos indígenas han vivido una larga historia de dominación, marginación y exclusión. A través del convenio, los pueblos indígenas fueron reconocidos como sujetos de derechos específicos que debían ser considerados en la toma de decisiones (Bellier, 2007). La consulta previa y la participación, derechos que constituyen la piedra angular del convenio, implican un cambio de paradigma en el ejercicio histórico del poder del Estado sobre los pueblos indígenas, tal como lo expresa James Anaya, relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): “[...] el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas en los procesos de decisiones que los afectan tiene por objeto poner fin al modelo histórico de exclusión del proceso de adopción de decisiones con el objeto de que en el futuro las decisiones importantes no se impongan a los pueblos indígenas” (Anaya, 2009, p. 16).

El estudio de los procesos institucionales y sociales, participativos e interculturales, es relevante en tanto plantea el problema de la dominación (histórica) del Estado chileno sobre los pueblos indígenas y, de forma más general, permite abrir uno de los temas más importantes de la sociología política: el de la desigualdad social frente a la participación política. Este artículo interrogará la capacidad de ciertos dispositivos, asociados a la idea de democracia participativa y a los derechos de los pueblos indígenas, de transformar dichas lógicas de poder. ¿En qué medida y de qué manera los procesos de consulta indígena permiten incluir a los pueblos indígenas en la deliberación política sobre temáticas que los afectan directamente? Y, más específicamente, ¿qué tipo de registro argumentativo se utiliza en dichos espacios de debate? ¿Es posible que la participación de indígenas en tales instancias los conduzca a poner entre paréntesis el sentimiento de rebelión que resulta de la dominación y a aceptar las reglas institucionales de la deliberación? O, por el contrario, ¿dichos dispositivos no serían más bien un espacio de expresión de emociones vinculadas a la injusticia social propia de la historia de los pueblos indígenas? Estas son las interrogantes que el presente artículo intenta esclarecer. Nuestra hipótesis es que los actores de la consulta indígena movilizan diferentes registros argumentativos y que las emociones desempeñan un papel fundamental en estos dispositivos. Por una parte, si las intervenciones de los actores indígenas deben adaptarse a ciertas exigencias formales del espacio institucional de participación, también es cierto que la expresión de ciertas emociones y el conocimiento manifestado en materias particulares (jurídicas, técnicas o metodológicas) tienden a contrarrestar las asimetrías de poder propias del proceso de toma de decisiones.

Así pues, este artículo busca describir y analizar un proceso particular de consulta indígena que pretende garantizar los derechos indígenas en Chile. Nos enfocamos en la implementación del derecho a consulta previa, libre e informada (Convenio 169 de la OIT, artículo 6º) a través de un proceso clave de consulta indígena desarrollado por el Estado: la ‘consulta de la consulta’. Este proceso, denominado Mesa de Consenso, fue creado en el año 2013, durante el primer gobierno

de Sebastián Piñera, con el fin de coelaborar, junto con los pueblos indígenas, la reglamentación para la aplicación de dicho convenio.

A partir de un enfoque empírico, este estudio busca, por una parte, mostrar la manera en que los dispositivos de consulta indígena someten a los participantes indígenas a ciertas reglas más o menos explícitas, exigiendo de ellos cualidades particulares, como el manejo de instrumentos jurídicos o la capacidad de adaptarse a ciertos modelos específicos de comportamiento. Por otra parte, mostraremos que algunas conductas, reacciones y emociones expresadas por los participantes indígenas ponen en tela de juicio el marco ‘racional’ prescrito por los actores gubernamentales.

La investigación se realiza desde un enfoque cualitativo y una etnografía de la participación que incorpora un momento central de observación y de descripción de los cuales proceden los análisis (Cefaï, Carrel, Talpin, Eliasoph & Lichterman, 2012) para estudiar el proceso de consulta previa indígena mencionado. Cabe señalar que las reuniones de la Mesa de Consenso fueron filmadas.<sup>1</sup> Por consiguiente, las fuentes audiovisuales constituyen un instrumento de análisis fundamental del estudio. En efecto, los videos permiten apreciar la dinámica deliberativa y las relaciones de poder en la Mesa de Consenso al entregar información detallada sobre los discursos, comportamientos e interacciones entre los participantes. El análisis de los videos se complementó con entrevistas semiestructuradas realizadas a actores clave del dispositivo de consulta (delegados indígenas, funcionarios y observadores). Estos testimonios permitieron precisar el proceso de negociación de la Mesa de Consenso y esbozar un perfil sociológico de los participantes.

El artículo se divide en siete apartados. En primer lugar, se presenta el marco teórico sobre ‘democracia participativa’ y se discuten los distintos enfoques en torno a la participación y deliberación que sustentan nuestra reflexión. En segundo lugar, se ofrece el contexto

---

<sup>1</sup> El gobierno estuvo a cargo de garantizar el registro audiovisual, realizado por un servicio especializado contratado por la Unidad de Asuntos Indígenas del Ministerio de Desarrollo Social.

en el que comienza a regularse e implementarse la consulta previa a los pueblos indígenas en Chile. Un tercer apartado describe la espacialidad del dispositivo de consulta, para luego, en un cuarto aparte, abordar el encuadre emocional de este. En un quinto apartado se trata la proscripción de emociones y la racionalización del debate. Luego, se analiza cómo se utiliza la indignación como recurso táctico. Finalmente, se estudia la relación entre emoción, cultura y afirmación étnica en el dispositivo de consulta indígena.

## 1. Discusión teórica

Este artículo se enmarca en la discusión teórica sobre democracia participativa y, más específicamente, en el debate actual sobre democracia y emociones. Hoy en día la exigencia de debate público con respecto a la definición del interés común constituye un componente ineludible de la acción política. Desde hace ya varias décadas que se multiplican en diferentes partes del mundo dispositivos que tienen como objetivo asociar a la toma de decisión política una pluralidad de actores, más allá de aquellos comúnmente habilitados para decidir en el marco de los gobiernos representativos. Consejos de barrio, diálogos ciudadanos, presupuestos participativos, sondeos deliberativos, entre otros, son compuestos por un conjunto de actores públicos cada vez más numerosos (Blondiaux & Fourniau, 2011). El concepto de democracia participativa designa, pues, el conjunto de mecanismos y dispositivos que buscan asociar a los ciudadanos ‘comunes’ al proceso de toma de decisión pública, lo que permite reforzar el carácter democrático del régimen político (Blondiaux, 2008).

Los procesos de consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas son un mecanismo participativo acorde a los derechos reconocidos a estos pueblos en varios instrumentos de derecho internacional<sup>2</sup> y constituyen un buen ejemplo de las dinámicas asociadas a la democracia participativa. En efecto, la consulta indígena puede ser

---

<sup>2</sup> En particular, el mencionado Convenio 169 de la OIT (1989) y la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

entendida como un “dispositivo participativo”<sup>3</sup> en cuanto pretende incluir a los pueblos indígenas en la deliberación de las temáticas que los afectan directamente. Más específicamente, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales establece en su artículo 6º que los gobiernos deben “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.

Mientras, el artículo 7º precisa:

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

En la esfera académica, se han difundido teorías y modelos explicativos y normativos en torno a la democracia deliberativa (Girard & LeGoff, 2010) que proponen una definición procesal y discursiva de la legitimidad, la cual reside a la vez en la naturaleza de la autoridad y en la manera en que ella se produce (Manin, 1985). Esta perspectiva analítica apunta a fundamentar de mejor forma la decisión política relacionando esta última con un proceso de argumentación racional que debe resultar de un proceso deliberativo inclusivo y equitativo, donde todos los ciudadanos están invitados a participar y a cooperar libremente (Sintomer & Blondiaux, 2002). Sin embargo, dicho ideal

---

<sup>3</sup> Siguiendo a Guillaume Gourgues (2012, p. 5), comprendemos por ‘dispositivo participativo’ el conjunto de técnicas e ingenierías destinadas a articular la participación (el mayor número de participantes) y la deliberación (la mayor calidad del debate) de la población en el marco de la toma de decisión colectiva, presentándose así como tentativas de equilibrio entre estas dos nociones.



deliberativo se confronta, en la práctica, a las preguntas referidas a la “injusticia histórica” (Iverson, 2010) y a la desigualdad estructural. Sobre este tema, la corriente feminista ha destacado las dimensiones prácticas, corporales y relacionales de las interacciones para demostrar cómo dicho ideal reproduce los fenómenos de dominación en función del sexo en política (Sanders, 1997; Fraser, 1990) y excluye a los públicos más desfavorecidos (Mansbridge, 1991; Young, 2010). En ese sentido, los dispositivos de participación pueden, paradójicamente, reproducir las asimetrías de poder al esconder detrás del consenso un llamado al consentimiento (Mouffe, 1999), al imponer un grado de formalización (Traïni, 2015) y de reglas de conducta dentro de dichos espacios deliberativos o participativos (Talpin, 2006) o, más aún, al obviar formas más ordinarias, personales o informales de socialización de puntos de vista (Carrel, 2013).

Dentro de este contexto teórico, las emociones, entendidas a partir de una definición que integra múltiples componentes como procesos cognitivos, una activación fisiológica, una expresión motriz, un sentimiento subjetivo, así como predisposiciones para la acción (Petit, 2009), han sido poco abordadas o tratadas solo de manera tangencial e indirecta por los estudios sobre democracia participativa (Traïni & Blondiaux, 2018). Efectivamente, cuando se trata de políticas participativas, las expresiones de emociones se esbozan a partir de otras interrogantes relacionadas con la exclusión de los públicos más desfavorecidos (Mansbridge, 1999; Young, 2000), de la relación entre conflicto y participación (Blondiaux, 2008), o a través del estudio de las convenciones que fuerzan a los actores a intervenir en los espacios de deliberación neutralizando sus emociones y movilizándolo conocimientos particulares (experticia jurídica, técnicas de comunicación y metodologías participativas, entre otras) (Traïni & Blondiaux, 2018; Traïni, 2014, 2015; Mazeaud & Nonjon, 2018). Nuestro propósito es, pues, utilizar las herramientas de los distintos enfoques antes descritos y profundizar el análisis de la dimensión emocional de las políticas participativas, del papel esencial de las emociones y de las formas en que se movilizan, prescriben y proscriben en el interior de un dispositivo particular de democracia participativa: la consulta indígena en Chile.

## 2. El contexto de la consulta indígena en Chile

En marzo de 2008, Chile ratificó el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT, principal instrumento coercitivo de protección y promoción de derechos de los pueblos indígenas. En la actualidad, el concepto de libre determinación se considera un elemento clave del convenio que permitirá a los pueblos asumir la administración de sus instituciones y economía, rescatando y reafirmando sus prácticas culturales para hacer frente a las diversas formas de discriminación y opresión generadas desde y por los Estados y los mercados. En opinión de Christian Sanhueza:

La consulta es un mecanismo especial de participación por el cual se manifiesta la autodeterminación de los pueblos. De tal modo que el derecho, en el caso de los pueblos indígenas, y el deber, en el caso del Estado, de realizar la consulta previa emana de la libre determinación y de los principios conexos de democracia y soberanía popular y aunque el convenio no lo expresa literalmente, sí establece los mecanismos de participación, consulta y autogestión (2013, p. 224).

La ratificación del convenio era una de las demandas que los pueblos indígenas mantenían desde el regreso de la democracia, a fines de la década de los ochenta, y que los gobiernos de la concertación se comprometieron a satisfacer, aunque tardaron mucho tiempo en hacerlo. Si bien es cierto que el Estado de Chile ha emprendido esfuerzos con miras a cumplir con la obligación asumida ante la comunidad internacional y los pueblos originarios al ratificar el Convenio 169 de la OIT, específicamente en lo que dice relación con la implementación de la consulta indígena en el marco de la evaluación de proyectos con impacto ambiental (Leppe, 2015; Urrejola, 2016), el Estado aún no dispone de mecanismos acordes con los estándares impuestos por los organismos internacionales en materia de implementación del convenio (Contesse, 2012; Olea, 2013). En Chile se ha discutido mucho sobre el alcance de la consulta (Olea, 2013), lo que se liga, entre otras cosas, al reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, temática que se ha impulsado en diversas ocasiones sin

alcanzar acuerdos. La realización de consultas efectuadas por el Estado de Chile a partir de 2009 también ha estimulado la discusión sobre el alcance de la consulta. Las consultas indígenas llevadas a cabo por el Estado son procesos con significativas diferencias interpretativas y prácticas que ponen de manifiesto la aplicación de criterios diversos al momento de implementar las consultas (Urrejola, 2016). Además, el principio de buena fe y el requisito de buscar el consentimiento previo, libre e informado han sido vulnerados en reiteradas ocasiones por el Estado en el transcurso de la implementación del convenio (De Cea & Peralta, 2018; De Cea & Fuentes, 2016).

El proceso de implementación, es decir, las transformaciones normativas y administrativas en materia de participación y consulta indígena en los asuntos públicos que los afectan, ha sido progresivo y complejo. En primer lugar, la ratificación del convenio aconteció luego de 17 años de tramitación parlamentaria, lo que se explica por diferencias interpretativas respecto del alcance del convenio (Fuentes & De Cea, 2017). Además, el proceso de reglamentación de la consulta no estuvo exento de críticas y ambigüedades. La primera etapa de este proceso fue la promulgación inconsulta del Decreto 124<sup>4</sup> del Ministerio de Planificación (Mideplan) en 2009, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet. La falta de legitimidad de origen de este decreto resultó en su derogación y posterior reemplazo por dos reglamentos sucesivos y complementarios: el Decreto Supremo 40 del Ministerio del Medio Ambiente, que regula los procesos de consulta indígena dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); y el Decreto Supremo 66 del Ministerio de Desarrollo Social, que regula el procedimiento de consulta indígena en la institucionalidad chilena.<sup>5</sup> Con respecto al Decreto Supremo 40, varios autores concuerdan en que este último fragiliza los derechos de participación de los pueblos indígenas por diferentes incompatibilidades con el derecho internacional (Bellier, Cloud & Lacroix, 2017; Urrejola, 2016). En tanto, el Decreto Supremo 66 se construyó en el marco del

<sup>4</sup> El Decreto Supremo 124 reglamenta los procesos de consulta indígena a partir de los artículos 6º y 7º del Convenio 169 y del artículo 34 de la Ley Indígena 19253.

<sup>5</sup> El Decreto Supremo 66 regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6º, numeral 1, letra a) y numeral 2 del Convenio 169 de la OIT.

proceso ‘consulta de la consulta’, denominado Mesa de Consenso, creado en el año 2013 durante el primer gobierno de Sebastián Piñera, con el objetivo de elaborar junto con los pueblos indígenas la reglamentación para la aplicación del Convenio 169. Es sobre este último dispositivo que centraremos nuestra atención.

La Mesa de Consenso cuenta con la participación de los siguientes actores: el sector indígena, compuesto por 46 delegados indígenas de las distintas regiones del país; el sector gubernamental, compuesto por 25 funcionarios de diferentes ministerios; los garantes del proceso (observadores de la ONU y del Instituto Nacional de Derechos Humanos); asesores jurídicos de los representantes indígenas; y, además, el mediador encargado de conducir el debate. Cabe destacar que diversas organizaciones indígenas se opusieron y se restaron de participar en dicha instancia, lo que puso en tela de juicio la representatividad del sector indígena (INDH, 2013). La Mesa de Consenso se llevó a cabo entre los meses de marzo y julio de 2013, a lo largo de nueve sesiones plenarias de trabajo con una duración de 2 o 3 días, a las cuales se sumaron las reuniones de las dos comisiones de trabajo creadas durante el transcurso del proceso: la Comisión Técnica de los Pueblos Indígenas, que reunía únicamente al sector indígena, y la Comisión Mixta de Trabajo entre el gobierno y los pueblos indígenas. Fueron en total más de 30 sesiones de trabajo. En cuanto al desarrollo general de la dinámica deliberativa de la Mesa de Consenso, esta puede esquematizarse sobre la base de dos fases principales: la primera fase de ‘discusión’, entre la primera y la cuarta sesión, seguida de la fase de ‘consensos’, a partir de la quinta sesión, cuyo objetivo era explicitar los acuerdos o desacuerdos respecto de la redacción de los artículos del reglamento de consulta. Así pues, el reglamento contiene medidas que se acordaron junto con el Estado y los pueblos indígenas, pero también artículos que no fueron objeto de un consenso; en particular, aquellos artículos referidos a las medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos y a las consultas sobre los proyectos de inversión en tierras y territorios indígenas.

### 3. La espacialidad del dispositivo de consulta indígena

El dispositivo llamado Mesa de Consenso se caracteriza por una espacialidad particular que instala, orienta y define físicamente la discusión. En primer lugar, en el diseño físico de la Mesa destaca la presencia de dos actores centrales y polarizados: los representantes del gobierno y de los pueblos indígenas. Los participantes están sentados alrededor de una mesa en forma de U, donde se encuentran frente a frente los dirigentes indígenas y los funcionarios del gobierno. En el punto de unión de la mesa está sentado el presidente del sector indígena junto con algunos delegados indígenas. Dos actores que no intervienen directamente en el diálogo están situados fuera de la mesa principal: los observadores (especialistas en temas de derechos humanos), que dan prueba de la legitimidad del proceso, y los asesores de los pueblos indígenas como garantes de la igualdad del proceso. Por último, el mediador circula de pie dentro del espacio conformado por la disposición de las mesas. La disposición semicircular de las mesas supone un valor moral asociado a la unión, a la igualdad y a la idea de concordia. Al mismo tiempo, la disposición frente a frente pretende favorecer la discusión y la confrontación de los puntos de vista. Antes de desarrollar dicha ambivalencia, detengámonos en cómo la configuración del espacio deliberativo da cuenta de una espacialidad que predefine la discusión. Efectivamente, el espacio físico en el cual se desarrolla la Mesa de Consenso no se ajusta necesariamente a las experiencias de diálogo de los pueblos indígenas. Por un lado, en su dimensión subjetiva, el espacio de la Mesa de Consenso designa un espacio 'institucional' y 'occidental'. La ausencia de rituales de apertura o de cierre propias de los pueblos indígenas, o la falta de elementos tradicionales en el interior de la sala, son un primer indicio. Por otro lado, en su dimensión física, la escenografía oculta la especificidad del debate. La decoración del recinto no refleja el hecho de que más de la mitad de los participantes son indígenas. La Mesa de Consenso se desarrolla en grandes salones de hoteles situados en el centro de la ciudad de Santiago, decorados de manera 'neutral'. Con la excepción de una bandera del pueblo mapuche desplegada en ciertos momentos por el presidente del sector indígena, la decoración es impersonal: manteles y muros blancos, material visual y sonoro (computadores, micrófonos y proyector), jarras de agua y dulces. En definitiva, la escenografía de la

Mesa de Consenso refleja que las modalidades del procedimiento fueron exclusivamente definidas por una de las partes (el gobierno). Es decir, el punto de partida del proceso participativo (definición del lugar, fechas y formato de las reuniones, etc.) no fue participativo, ya que los indígenas no fueron incluidos en dicha fase. Evidentemente, este espacio físico impone ciertas obligaciones, además de ciertos recursos personales, y anuncia una relación de poder y una participación desigual.

#### **4. El encuadre emocional de la Mesa de Consenso**

Al analizar la Mesa de Consenso es posible observar cómo los representantes del gobierno prescriben una cierta emocionalidad dentro del dispositivo de consulta indígena. Cabe mencionar que uno de los principales obstáculos para llevar a cabo los procesos de esta consulta en Chile es la desconfianza histórica de los pueblos indígenas hacia el Estado chileno. A este recelo se suma la presión económica más reciente por explotar los recursos naturales que se encuentran en territorios indígenas. La reticencia y el escepticismo ante dichos mecanismos de consulta son muy fuertes, tanto así que los indígenas declaran desde un inicio sentirse decepcionados. “Nos han engañado durante siglos”, manifiesta, por ejemplo, un delegado indígena al comenzar la Mesa de Consenso, y agrega: “¿Por qué este engaño no se reproduciría una vez más aquí?”. Efectivamente, la relación entre el Estado chileno y los pueblos indígenas está atravesada por una historia de conflictos (matanza étnica, ocupaciones del territorio y despojo de riquezas, entre otros) (CVHNT, 2003) y de promesas gubernamentales incumplidas. Todo esto sostenido por un dispositivo ideológico y jurídico de dominación que ha perpetuado las injusticias hacia estos pueblos. Esta memoria está fuertemente arraigada en los delegados indígenas y, en consecuencia, también está presente dentro del dispositivo de consulta, tal como lo muestra la siguiente intervención: “De manera general, quisiera decir que estamos redactando el decreto de la Convención 169, que reconoce los derechos de los pueblos indígenas. El reglamento debe, por lo tanto, asegurar la protección y el ejercicio de esos derechos y no disfrazar jurídicamente la violación de los derechos. Efectivamente, en Chile el despojo a los pueblos indígenas ha sido

jurídicamente disfrazado” (delegado indígena, Mesa de Consenso, abril de 2013).

En dicho contexto, la realización de la ‘consulta de la consulta’ es anunciada por representantes del gobierno como una manera de remediar la “deuda histórica” que mantiene el Estado con los pueblos indígenas. A través de dicha instancia, se invita a los indígenas a dejar de lado el resentimiento y a tomar una actitud más “positiva” y “constructiva” acorde con la voluntad del gobierno de “desarrollar una nueva relación con los pueblos indígenas”<sup>6</sup> basada en la participación. Recordemos que el gobierno chileno se había confrontado en el pasado, con el advenimiento de la democracia en 1990, a la cuestión de las injusticias históricas perpetradas durante la dictadura militar. Las acusaciones de violación de los derechos humanos durante la dictadura son una problemática que ha atravesado todo el proceso de democratización del país. La principal respuesta a la violencia de la dictadura ha sido la política del perdón (Lefranc, 2002), instaurada principalmente a través de medidas de reparación y de comisiones de verdad y reconciliación (Lira & Morales, 2005; Loveman & Lira, 2002, 2005). Si el perdón no es un tema relevante de la Mesa de Consenso, el tema de la deuda histórica como alternativa para terminar con la violencia de Estado sí lo es. Por lo tanto, el problema de las injusticias históricas vividas por los pueblos indígenas no se aborda únicamente a través del tema de la redistribución o de la reparación, sino más bien a través de una suerte de promoción de valores como la cohesión social, el respeto, el diálogo y, en consecuencia, de la democracia (Iverson, 2010). El gesto político consistiría en ‘reparar’ las injusticias históricas por la vía de la deliberación, lo que puede interpretarse como un intento por instaurar una nueva relación de igualdad al permitir la participación de los pueblos indígenas en la construcción de normas respecto de temas que los afectan directamente. En otras palabras, la respuesta del gobierno al tema de la deuda histórica es la democracia y, más precisamente, la democracia participativa. Más allá del debate sobre la legitimidad ética de dicha respuesta, que no abordaremos aquí, cabe preguntarse sobre el alcance práctico de esta.

---

<sup>6</sup> Jefe de la Unidad de Asuntos Indígenas del Ministerio de Desarrollo Social, Mesa de Consenso, marzo de 2013.

Por otra parte, los procedimientos del dispositivo de consulta contienen requerimientos que exigen que los delegados indígenas adopten estados emocionales específicos. Se desprende una cierta concepción de la participación, que supone que los indígenas deben demostrar su capacidad de adoptar disposiciones emocionales determinadas, indispensables para su inclusión en el debate. Por ejemplo, los agentes del gobierno y el moderador destacan el orgullo que significa contribuir a la elaboración de una norma que concierne directamente a los pueblos indígenas y que es acorde al interés de toda la sociedad chilena. Mediante la exaltación de este sentimiento de satisfacción por participar en tal labor, los miembros del gobierno buscan el compromiso de los delegados indígenas con un dispositivo que no deja de ser incierto. Del mismo modo, el director de la Conadi<sup>7</sup> presenta esta instancia como un “momento histórico” e invita al público a comprometerse, a “trascender e ir más allá de la contingencia”, dándole así una “carga moral” a su misión. Los delegados del gobierno, además de poner en perspectiva el procedimiento de consulta, destacan el trabajo efectuado. Por ejemplo, el moderador felicita a los participantes por el compromiso demostrado: “Un gran trabajo ha sido realizado desde el mes de agosto del año pasado. He leído las propuestas y quisiera felicitarlos. Han tomado en serio este trabajo”. Por su parte, el jefe de la Unidad de Asuntos Indígenas del Ministerio de Desarrollo Social (Mindes) destaca en múltiples ocasiones los avances de la Mesa de Consenso e incentiva a los participantes a aplaudir y expresar su satisfacción por el trabajo realizado cada vez que concluyen un acuerdo. Estas felicitaciones presentes a lo largo de las reuniones contribuyen a la construcción de un estado emocional considerado positivo para la deliberación.

La intención de hacer de la Mesa de Consenso una instancia pacífica también se observa en ciertos mecanismos para garantizar modos de cooperación consensual. Por ejemplo, la presencia de un moderador es uno de los factores que intenta orientar la discusión hacia el consenso. A lo largo de las sesiones de trabajo, el moderador construye su rol

---

<sup>7</sup> La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena es la institución estatal a cargo de la temática indígena en Chile.



vinculándolo a las ideas de conciliación e independencia, y declara estar presente para “ayudar al buen desarrollo de la discusión”. Además, sus comentarios dan cuenta de su intención de acercar las diferentes posiciones, como: “Lo que escucho de las diversas opiniones manifestadas no es una diferencia de fondo”; “Vamos a cerrar esta discusión aquí y enfocar todas nuestras energías para redactar los artículos”. Del mismo modo, sus gestos (poner la mano detrás de su oreja para mostrar que está escuchando) o sus movimientos circulares en la sala muestran su intención de integrar los distintos puntos de vista en el debate. Por último, el moderador desarrolla a lo largo de sus intervenciones un discurso sobre las propiedades de la conversación (escucha, apertura y empatía, etc.) que favorecerían la construcción de un consenso.

## **5. Proscripción de emociones y racionalización del debate**

Más allá del objetivo principal de la Mesa de Consenso (elaborar el reglamento de consulta indígena), se abordan diversos problemas a lo largo de las discusiones: la representatividad del mundo indígena; la metodología del dispositivo; los problemas vinculados al desarrollo de proyectos de inversión; las dificultades del gobierno para aplicar los procesos de consulta; o la relación espiritual de los indígenas con el territorio. De este modo, la discusión desborda el mero marco de la elaboración de los artículos del reglamento de consulta. Una suerte de inventario de los problemas derivados de la consulta indígena va tomando forma a la largo del debate. Sin jerarquía aparente, los testimonios, las manifestaciones de enojo o tristeza, los argumentos técnicos, jurídicos o empíricos se entrelazan para esclarecer según perspectivas diversas el tema de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, los discursos ‘rationales’ y ‘técnicos’ se imponen sobre otros registros argumentativos. Los miembros indígenas de la Mesa de Consenso adoptan los términos y categorías de la administración para explicar su situación y sus problemas. Efectivamente, los delegados indígenas construyen sus intervenciones sobre la base de argumentos jurídicos y, más específicamente, haciendo referencia al derecho internacional y, en particular, a comentarios del relator

especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas o a directrices de la OIT. Un ejemplo de esta retórica experta es una intervención del presidente del sector indígena de la Mesa de Consenso, quien se refiere a las Naciones Unidas para explicar su argumento:

[...] le pediría al gobierno que no hablara tanto en función de lo político, sino que más bien en función de lo jurídico. Echo de menos esa discusión. Los juristas entienden plenamente que estamos hablando sobre un instrumento jurídico, nuestros pueblos, nuestros dirigentes han entendido también con una enorme capacidad y, además, nuestros asesores están aquí para la conversación jurídica. De lo contrario, estamos en un lenguaje demasiado político. Y creo que la idea de esto es otra. [...] pongo la atención en eso. Estamos hablando del lenguaje que están usando los Estados, las Naciones Unidas, etc., y esos debieran ser los argumentos y no tanto la emocionalidad que puede surgir de ambas partes. Gracias (delegado indígena, Mesa de Consenso, marzo de 2013).

Esta intervención, en donde al discurso experto se suma un llamado al orden, muestra cómo los participantes indígenas de la Mesa de Consenso han interiorizado las reglas institucionales de la deliberación. El presidente del sector indígena insta a los participantes para que utilicen una argumentación jurídica y, al mismo tiempo, realiza una distinción respecto de los estados de ánimo más adecuados para alcanzar un consenso. Con esta intervención, el delegado indígena presenta la exigencia de formalización del debate como un requerimiento proveniente del sector indígena y no como una consecuencia del encuadre burocrático del dispositivo.

Por su parte, los agentes del gobierno también buscan instaurar una discusión sujeta al marco jurídico, a una aproximación pragmática que permita la aplicación ‘objetiva’ del convenio aportando elementos ‘concretos’ para la toma de decisiones. La voluntad del gobierno es elaborar el mejor reglamento posible, es decir, ‘eficaz’ y ‘racional’, lo que tiende a reducir el ejercicio deliberativo a una dimensión esencialmente ‘técnica’. Citemos, por ejemplo, la discusión sobre el artículo “Órganos a los que se aplica el presente reglamento”. Los pueblos

indígenas sostienen que las municipalidades deben ser incluidas en dicho artículo, a lo cual se opone el gobierno. En un intercambio denso de argumentos y contraargumentos, un miembro del gobierno hace referencia a las obligaciones que se desprenden de una lectura correcta de la Constitución, antes de concluir con estas palabras: “Es, pues, por razones jurídicas y constitucionales, que el gobierno considera que no es posible incorporar las municipalidades en el presente reglamento”.<sup>8</sup>

En definitiva, la argumentación jurídica aparece como una condición necesaria de la participación. Sin embargo, esta no es utilizada de la misma manera por los dos sectores de la Mesa de Consenso. Para los agentes del gobierno, los argumentos jurídicos son adoptados en pos de un objetivo preciso: realizar un procedimiento administrativo. Para los miembros indígenas de la Mesa de Consenso, este tipo de discurso técnico es adoptado para defender sus derechos según los estándares internacionales. La utilización de un lenguaje burocrático, supuestamente técnico y diplomático, no descarta, sin embargo, expresiones emocionales que alimentan dinámicas conflictivas.

## 6. La indignación como recurso táctico

Si los delegados indígenas de la Mesa de Consenso adoptan las reglas de la participación institucional, no abandonan necesariamente el sentimiento de indignación que está, por lo demás, íntimamente ligado a su reivindicación política. En efecto, el hecho de ajustarse a las exigencias de los dispositivos participativos para integrarse mejor dentro de ellos no descarta en ningún caso formas de involucramiento y de apropiación de los dispositivos en cuestiones distintas de aquellas prescritas por los agentes del Estado. El conflicto, la violencia y los símbolos también constituyen un recurso para estos líderes paradójicos, que elaboran un lenguaje híbrido —técnico, emocional y político— para influir en el debate. El delegado indígena aparece así bajo la figura de lo que llamaremos el ‘participante resistente’, es decir, aquel que respeta el juego

---

<sup>8</sup> Delegado gubernamental, Mesa de Consenso, marzo de 2013.

institucional y, al mismo tiempo, se subleva contra la intolerancia, la arrogancia y la usurpación histórica; combate lo que siente como una impostura gubernamental; se impone para ennoblecer al indígena; y maneja diversas formas de expresión para afirmarse en tanto sujeto político de derecho.

El enojo es el primer signo de resistencia tenaz de este líder paradójico. Esta emoción contribuye a la dinámica de desborde del encuadre institucional de la participación combatiendo lo que le imponen. Frente a las situaciones de crisis que alimentan el clima de conflicto, el sector gubernamental opta generalmente por la vía del silencio. El mutismo de los agentes del gobierno frente a las invectivas de los indígenas llama la atención, más aún dada la virulencia de estas. Interrogados sobre esta opción por el silencio como respuesta a los ataques de algunos delegados indígenas, los miembros del gobierno sostienen en entrevista personal: “Hay que dejarles tiempo para desahogarse” o “es un momento de catarsis”. El hecho de evocar tal generalización teórica —la catarsis— supone una función benévola de la expresión de las emociones. Las manifestaciones emocionales aparecen, en consecuencia, como una fase de la participación que permitiría *a posteriori* entrar en el meollo del tema. El silencio toma aquí una dimensión pragmática en tanto deja la vía libre a los indígenas para liberar sentimientos de agresividad, de cólera o de frustración que se consideran opuestos a la deliberación. Sin embargo, las interpelaciones ofensivas no están confinadas a un momento de catarsis; traducen más bien los esfuerzos de los indígenas por tomar el control de la deliberación tanto en su forma como en el fondo. En efecto, las emociones como la indignación o el enojo se expresan en diversos momentos del proceso, lo que contribuye a sobrepasar los lineamientos fijados por la institucionalidad.

En primer lugar, los discursos y posturas emocionales ligados a la cólera resultan determinantes en el proceso deliberativo. Surgen automáticamente en aquellos momentos en que se discute sobre temas particularmente difíciles. Es el caso, por ejemplo, de la discusión sobre el reglamento referido a la evaluación del impacto medioambiental, que concierne particularmente a los pueblos indígenas en la medida en que

define su participación y los mecanismos de consulta en los casos relacionados con el desarrollo de proyectos de inversión. Cuando surge esta temática en la Mesa de Consenso, algunos indígenas presentes plantean como condición para seguir dialogando la anulación de este reglamento y rechazan por completo toda discusión sobre su contenido. Además, en esta estrategia para impedir que se aborden ciertos temas, algunos delegados indígenas optan por retirarse de la Mesa antes de que finalice. De la misma manera, el tema de la exclusión de las municipalidades de los órganos a los cuales debe aplicarse el reglamento en discusión provoca algunas amenazas de retiro de la Mesa. El momento más álgido del proceso se vive en el transcurso de la sexta sesión, durante la cual se discuten tres artículos particularmente difíciles (“medidas administrativas”, “afectación directa” y “proyectos de inversión”), sobre los cuales no se vislumbra ningún tipo de consenso. Para el jefe de la Unidad de Asuntos Indígenas, se trata de un momento crucial del dispositivo, que no solo revela los desacuerdos más importantes, sino que también pone de manifiesto los límites del mandato que los funcionarios presentes en la Mesa de Consenso disponen para efectivamente poder negociar. Al reconocer estos límites, los funcionarios del gobierno generan una fuerte exasperación en el sector indígena, provocando la mayor crisis de la Mesa de Consenso. Todos los delegados indígenas toman la palabra y expresan su enojo, su frustración y su rechazo con respecto a la posibilidad de seguir participando de un proceso de diálogo que se limite a redactar un informe en lugar del reglamento. La vulnerabilidad de la Mesa alcanza su culmen. Varios delegados indígenas declaran el fin de las negociaciones... Los agentes del gobierno tratan a toda costa de salvar la situación, de esclarecer los ‘malos entendidos’ y de evitar el abandono masivo por parte de dirigentes indígenas de la Mesa, lo que marcaría un desenlace fatal para esta última. La intervención del ministro de Desarrollo Social, con quien los delegados indígenas negocian nuevas condiciones para continuar el diálogo, permite sobrepasar el *impasse*. Este episodio, durante el cual el conflicto es aparente, no solo deja en claro cuáles son los temas más controvertidos, sino que también devela las estrategias de negociación. El conflicto es movilizado aquí por los indígenas para poder tener peso en la deliberación. Las manifestaciones de enojo e indignación son particularmente fuertes cuando se tratan temáticas relacionadas con intereses

fundamentales y sobre las cuales parece imposible ponerse de acuerdo. Así, las amenazas, interpelaciones ofensivas y requerimientos diversos actúan como mecanismos de presión para imponerse en la negociación. Por consiguiente, el conflicto sería un recurso usado por los indígenas con ese mismo fin. Formas de expresión ‘menos civiles’ aparecen como un mecanismo que tiene por objetivo derribar las barreras del *statu quo* y forzar a los grupos dominantes a escuchar (Mansbridge, 1999). Dicho de otra manera, la oposición intensa permite al sector indígena acceder a una posición de fuerza relativa, al restablecer de alguna forma una mayor simetría en la discusión.

En segundo lugar, ciertas expresiones emocionales dan cuenta del esfuerzo de los participantes indígenas por tomar las riendas del procedimiento deliberativo. Los delegados indígenas buscan imponerse en el debate movilizandando ciertas competencias metodológicas, es decir, sobre las formas, las modalidades y las condiciones de la participación. Así, por ejemplo, frente a la ambigüedad metodológica del dispositivo, el sector indígena exige un ‘debate sobre el debate’ (Fourniau, 2001) y formula críticas y propuestas sobre la forma de este último. Efectivamente, los delegados indígenas discuten el calendario de trabajo y proponen los tiempos y los temas por tratar que consideran más importantes. Además, disputan la animación y la moderación del debate. Algunas manifestaciones de desconfianza y enojo, y acusaciones de desprecio alimentan las críticas contra la metodología empleada. Por ejemplo, el recelo expresado contra el moderador hace que su papel se vea disminuido. A medida que transcurre el debate, el moderador se limita a solo dar la palabra y sus funciones de regulación y moderación de la negociación se agotan. Así, cuando el moderador le dice al sector indígena: “Tienen que tener buena fe y confiar en el gobierno”, un representante indígena responde: “La buena fe... [risas] hace 130 años que los indígenas tenemos buena fe... ¡Ya basta!”. La ironía y la exasperación incrementan la desconfianza hacia el moderador, lo que es, a su vez, una manera de expresar una desconfianza más general hacia el dispositivo en sí mismo. A esta desconfianza se suman las acusaciones por parte de delegados indígenas contra los agentes del gobierno respecto de actos que consideran muestras de desprecio. Así, el intercambio argumentativo entre los dos sectores es constantemente interrumpido

por interpelaciones destinadas a autorregular ciertos comportamientos que son juzgados como irrespetuosos. Por ejemplo, un delegado indígena critica a los miembros del gobierno por su actitud durante las discusiones que juzgan insolente:

Quisiera destacar el hecho de que mientras nosotros [pueblos indígenas] abordamos un tema, ustedes [gobierno] están enviando mensajes, se ríen, tuitean y se hacen los tontos. Les pido un poco de seriedad en estos momentos de discusión. Le pido al señor A. [...] ¡No hemos venido a ver cómo se ríen de no sé qué tontería! (delegado indígena, Mesa de Consenso, marzo de 2013).

Paralelamente, otros delegados indígenas expresan su dolor, su tristeza y su impotencia en relación con diversos actos realizados por el Estado de Chile que perjudican a los pueblos indígenas. Con este tipo de discurso, los indígenas hablan “con el corazón”<sup>9</sup> y ponen énfasis en las emociones que reflejan su desesperación frente a la inmovilidad de la posición gubernamental en ciertos momentos de la discusión. Por ejemplo, cuando el sector gubernamental expresa su oposición tajante a la inclusión de las municipalidades como órganos a los que se le aplica el reglamento, el sector indígena expresa sentimientos de dolor y frustración.

La expresión de este tipo de emociones se produce también a través de referencias a las injusticias históricas sufridas por los pueblos indígenas. Así, las ‘emociones morales’, como la indignación, están presentes en el dispositivo en cuestión. Este tipo de emoción supone la elaboración de un juicio moral que permite establecer que el comportamiento de un tercero transgrede aquel que, en general, debiese esperarse (Traïni, 2017). La movilización de este registro del sufrimiento no es exclusiva de los dispositivos de la consulta indígena. Al recordar las injusticias, las violaciones de los derechos humanos y la represión ejercida por el Estado en su contra, los delegados indígenas retoman un discurso construido por el movimiento indígena y oficializado en el informe de

---

<sup>9</sup> Delegado indígena, Mesa de Consenso, julio de 2013.

la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (CVHNT, 2003). El hecho de revelar el sufrimiento está directamente ligado a la obligación política de remediarlo, lo que se traduce en la idea de “deuda histórica” (Foerster, 2001).

En definitiva, la cólera, la indignación, la ironía y las acusaciones de desprecio son una manera para los delegados indígenas de manifestar su voluntad de transformar una relación de fuerzas asimétricas. En ese sentido, la expresión de emociones contribuye a alimentar dinámicas de resistencia asociadas a un repertorio étnico de la protesta.

## **7. Emoción, cultura y afirmación étnica en el dispositivo de consulta indígena**

Los delegados del sector indígena tienden a construir su argumentación haciendo referencia a experiencias individuales y/o colectivas. Este recurso discursivo se presenta como un mecanismo para transmitir a los agentes del gobierno hasta qué punto el reglamento en discusión podría tener consecuencias concretas y tangibles en la vida de los pueblos indígenas. Así, a través de argumentos ilustrados con testimonios personales y relatos de experiencias cotidianas, los delegados indígenas plantean que son ellos quienes mejor conocen la realidad de la vida y de la cultura de los indígenas. Se trata, en definitiva, de favorecer la comprensión de la cosmovisión indígena en personas no necesariamente familiarizadas con ese universo cultural. La idea subyacente es que los funcionarios enriquezcan el conocimiento de las particularidades indígenas, lo que podría llevarlos a adoptar una actitud más empática y benevolente. De ahí que algunos delegados indígenas traten de establecer un vínculo específico entre sus problemas en tanto indígenas y las reacciones emocionales. Sin embargo, estos relatos tienen un importante componente emocional, y justamente esas demostraciones emocionales son desvalorizadas por la contraparte, ya que no concordarían con la manera ‘correcta’ y ‘democrática’ de expresarse en este tipo de discusiones. “Las declaraciones emocionales no corresponden”, señala el jefe de la Unidad de Asuntos Indígenas del Mindes. A esta proscripción de las emociones, se suman descalificaciones de las intervenciones



de ciertos delegados indígenas juzgadas como “apasionadas” por el sector gubernamental, tal como se observa a continuación:

Estamos tratando de llegar a acuerdo de manera razonable. No a través de la pasión, de lo que yo quiero, lo que me da pena, o lo que desearía. Estamos tratando de ponernos de acuerdo a través de razones. Esto es: un ejercicio democrático en donde la decisión que se tome de consenso tiene que estar razonada. Nosotros estamos dando argumentos que entendemos no están siendo rebatidos. Y la gracia de este ejercicio es que quede en evidencia si hay argumentos o no para sostener una postura frente al tema (delegado gubernamental, Mesa de Consenso, marzo de 2013).

Esta intervención muestra cómo se descalifican las expresiones ‘emocionales’ para descartar todas las formas de argumentación que no estén en consonancia con el registro técnico que los agentes del gobierno dominan. Estos juicios evidencian la ‘violencia simbólica’ que los funcionarios ejercen sobre los pueblos indígenas (Boccaro & Bolados, 2008), lo que se inscribe en una dimensión más amplia de la lucha política. El Estado ejerce así una dominación sobre los pueblos indígenas, dado que los funcionarios no integran el peso de la historia ni las estructuras sociales asimétricas y los estados emocionales que resultan de ellas.

Por otra parte, la narración de los indígenas —como aquella de los ‘habitantes’ o ‘vecinos’ de los dispositivos de participación ciudadana que se expresan utilizando un saber que proviene del uso, es decir, fundado en la experiencia (Nez, 2015)— toma la forma retórica del enraizamiento y del testimonio (Talpin, 2010). Sin embargo, aunque basada en experiencias personales y en relatos de la vida cotidiana, la narración de los indígenas es, ante todo, una narración connotada de referencias culturales; de ahí que el discurso emocional esté íntimamente ligado al factor étnico. Y, desde esa perspectiva, este tipo de narración aparece como un recurso utilizado por el sector indígena para posicionarse con más fuerza dentro de un dispositivo que no los favorece, tal como lo muestra la siguiente intervención de un delegado indígena

luego de que el jefe de la Unidad Indígena del Mindes proscribiera las ‘declaraciones emocionales’:

Señor M. A.: usted nos dijo que somos emocionales, le voy a explicar un poquito, quizá voy a ser latera. Pero nosotros somos mapuche, la palabra lo dice, *mapu-che*, gente de la tierra, amamos nuestra tierra, nuestro aire, nuestros árboles y nuestras aguas, somos amantes de todo nuestro territorio. Entonces también somos emocionales. Porque cuando nosotros nos damos cuenta que hacen leyes a las espaldas de nosotros [...] ese es el dolor que tenemos, si somos emocionales es porque amamos nuestra tierra (delegado indígena, Mesa de Consenso, marzo de 2013).

Las emociones aparecen aquí de la mano con la identidad cultural. La relación sentimental que se tiene con la tierra y, de manera más general, con el territorio se define desde una perspectiva étnica. En otras palabras, las intervenciones indígenas dan cuenta de una construcción intelectual que establece una relación afectiva y sagrada de los indígenas con su territorio y con la necesidad de proteger las zonas que hasta la fecha han escapado de la conquista económica o militar y de la urbanización (Bellier, 2007).

Por otra parte, la movilización de un ‘saber indígena’, es decir, de un conocimiento sobre las comunidades, los rituales y los sistemas de representación tradicionales, se transforma en un “capital cultural” (Boccaro, 2011) que puede ser utilizado por los delegados indígenas para ejercer influencia o poder dentro del dispositivo. Una de las cuestiones en juego es entonces la de desplegar y hacer valer este saber particular de y sobre los indígenas para alcanzar sus objetivos, lo que, por lo demás, implica la construcción del indígena como un sujeto de derecho y la contestación de la subordinación.

Prueba de lo anterior es que, en primer lugar, algunos mapuches se sitúan en una posición de saber sobre su propia cultura en desmedro del discurso impuesto por la sociedad dominante (la de los *wingka*) que ha prevalecido por largo tiempo en la definición de lo que son los indígenas. Este conocimiento autóctono se demuestra, por una parte, al denunciar

la visión despectiva que se tiene de los indígenas, tal como lo muestra la siguiente intervención:

No crean que nosotros, por venir de una cultura distinta, no entendemos lo que significa ‘capital’, ‘inversión’, ‘acumulación de riqueza’. Lo entendemos perfectamente porque la mayor cantidad de riqueza que ustedes acumulan y que acumula vuestra sociedad sale de nuestros territorios (delegado indígena, Mesa de Consenso, marzo de 2013).

Y, por otra parte, al revelar la ignorancia de los *wingka* sobre lo que creen conocer. Así, el mismo delegado indígena agrega:

Queremos que los organismos responsables hagan el ejercicio, no solamente técnico, sino también de encontrar, de entender, hagan el ejercicio de educarse, de entender que un *menoco* para nosotros es tremendamente importante, que el río que venía curvo y lo hicieron recto prácticamente privó de nociones espirituales a toda la comunidad del Valle de Liucura (delegado indígena, Mesa de Consenso, marzo de 2013).

Además, al declarar lo que es la cultura mapuche, los delegados indígenas ponen al gobierno en situación de debilidad, y destacan al mismo tiempo su arrogancia y el hecho de que los indígenas también tienen enseñanzas que entregar, lo que queda de manifiesto en la siguiente intervención: “Le voy a dejar a mi *lonko* la palabra porque no creo que nosotros seamos los únicos que debemos intervenir. Ellos son nuestras autoridades y tienen mucho que enseñarnos y nosotros tenemos también mucho que aprender de ellos. Sean más humildes, sean mucho más... diré más humanos, si no, no nos vamos a entender, ¡no nos vamos a entender! Eso ténganlo por seguro” (delegado indígena, Mesa de Consenso, marzo de 2013).

El desafío es afirmar que el discurso legítimo sobre los indígenas les pertenece. El conocimiento de y sobre los indígenas es, pues, una cuestión clave (de reconocimiento y de valoración) para los actores

indígenas y, al mismo tiempo, un elemento en construcción y, por ende, de confrontación.

Por último, la referencia a los conocimientos indígenas de los delegados indígenas no solo responde a una estrategia de afirmación de la identidad étnica, sino también a una estrategia para incidir dentro de la Mesa de Consenso.

El discurso de los delegados indígenas está construido sobre la base de una narración de testimonios, de prácticas y de experiencias indígenas. Este discurso basado en un saber indígena no busca, sin embargo, delimitar este último. Los delegados indígenas no profundizan sobre sus conocimientos ancestrales o sobre las características específicas de su identidad, pese a ser incitados por los agentes del gobierno. Efectivamente, se observa que los indígenas de la Mesa de Consenso son reticentes a exponer y profundizar sus conocimientos, privilegiando un discurso sobre la identidad “culturalmente audible” y “políticamente más eficaz” (Albert, 1997) que tiende a la homogeneización, más allá de las distintas etnias, países y continentes. Por ejemplo, los delegados indígenas priorizan en sus intervenciones un discurso fundado en la constatación de la diferencia, tal como se pone de manifiesto en la siguiente intervención:

[...] nosotros venimos de dos patrones culturales distintos y, por lo tanto, de dos ordenamientos jurídicos distintos. El ordenamiento jurídico, la visión de mundo, de vida, de la espiritualidad, el ordenamiento del medio, el paisaje, y todo lo que tiene que ver con la llamada contaminación del medio en que vivimos son diferentes (delegado indígena, Mesa de Consenso, marzo de 2013).

Dicha diferencia se describe a través de nociones que tienen más posibilidades de ser comprendidas por un auditorio amplio. Sin embargo, esto se hace en desmedro de una explicación, por ejemplo, sobre las especificidades de la cultura mapuche. Así, se observa cómo un delegado indígena se asegura de transmitir el mensaje de la diversidad cultural por medio de nociones genéricas como ‘orden jurídico’, ‘medio ambiente’ y ‘espiritualidad’ a partir de un referente

común. Al respecto, Kohler (2004) constata en su estudio sobre los pataxó del Monte Pascal (extremo sur de Bahía, Brasil) que, si bien el discurso étnico tiene por vocación ser mediatizado, y, por lo tanto, transmitido, tiene que someterse a ciertas reglas retóricas, a ciertos criterios que lo hagan entendible y, sobre todo, políticamente eficaz.

En resumen, los delegados indígenas priorizan el discurso legal (a través del registro de los derechos colectivos, tal como analizamos anteriormente) y el discurso (global) que asocia los indígenas a la protección del medio ambiente. Por lo tanto, este discurso no profundiza en las particularidades de la realidad social indígena, que son *a priori* menos reconocibles por los distintos públicos, basándose más bien en un discurso “estereotipado” (Kohler, 2004), construido sobre una alianza entre etnia y ecología, con el fin de aumentar las posibilidades de influenciar e incidir en la negociación.

Por último, si bien el discurso étnico puede entenderse como un recurso político dentro de un dispositivo creado por el gobierno, la pregunta que prevalece es cómo dicha diferencia cultural es apprehendida por los interlocutores gubernamentales y por la sociedad en general. El nodo de la problemática actual es que los dispositivos de participación en los cuales se involucran los indígenas movilizan contenidos que no son solo identitarios (también son de naturaleza técnica, científica, social o política); sin embargo, el término *etnicidad*, mediante el cual son entendidos, esconde dicha dimensión. En otras palabras, si la distinción entre saberes técnicos (referidos al lenguaje de la administración y a las herramientas jurídicas) y saberes indígenas (referidos a la cosmovisión de los pueblos indígenas) resulta interesante para nuestro análisis, esta no es absoluta: los saberes indígenas también son saberes técnicos y en los saberes técnicos o jurídicos también subyace una visión de mundo. Es sobre esta última reflexión que se profundiza en materia de saberes indígenas en la actualidad.

## Conclusiones

En conclusión, a partir del análisis de la dinámica deliberativa del dispositivo de consulta indígena denominada Mesa de Consenso, se desprenden cuatro aprendizajes principales.

En primer lugar, los delegados de la Mesa utilizan un ‘conocimiento técnico’ que se observa en el empleo de un registro administrativo y de herramientas jurídicas. Si bien es cierto que dichos conocimientos son generalmente utilizados por los funcionarios del gobierno, los delegados indígenas también movilizan el lenguaje de la administración en pos de la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

En segundo lugar, los participantes demuestran habilidades en relación con el manejo de las emociones en tanto buscan prescribir estados emocionales que predispongan a ciertas acciones (deliberar y crear consensos, etc.). Además, en el caso de los delegados indígenas, la expresión de ciertas emociones, como la cólera, la indignación o la ironía, actúa como mecanismo para contrarrestar una relación de fuerzas asimétricas dentro del dispositivo de consulta.

En tercer lugar, el ‘conocimiento indígena’ adquiere particular importancia en este tipo de dispositivo. Sus saberes se refieren a la visión de mundo de las sociedades llamadas indígenas y de su historia de interacción con el entorno natural. Se trata de un conocimiento construido a partir de las tradiciones culturales y de modos de vida específicos sustentado en el idioma, en las interacciones sociales, en la relación con la naturaleza y en la espiritualidad, todo ello reunido en un discurso político-cultural. Es a partir de este conocimiento específico que se funda la participación de los indígenas en este tipo de dispositivos y sobre él se apoyan los indígenas para incidir en la toma de decisiones.

En cuarto y último lugar, los actores indígenas alternan diferentes registros de argumentación en función de la situación (tema en discusión, composición de la contraparte y momento de la negociación, etc.). Así, si bien el lenguaje técnico tiende a imponerse en este tipo de dispositivo institucional, el análisis muestra que los actores indígenas utilizan

otro tipo de recursos (el lenguaje experto, la narración de experiencias personales, los testimonios de la vida cotidiana y las referencias históricas) en los cuales la emoción adquiere un lugar preponderante. Así pues, la palabra, los afectos y la experiencia tienen cada uno su lugar en el dispositivo de consulta y participan desde diferentes ángulos en la construcción de un sujeto de derecho digno en su diferencia.

## Referencias

- Albert, B. (1997). Territorialité, ethnopolitique et développement: à propos du mouvement indien en Amazonie brésilienne. *Cahiers des Amériques Latines*, (23), 177-210.
- Anaya, J. (2009). *Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas*, 15 de julio de 2009, UN Doc. A/HRC/12/34.
- Bellier, I. (2007). La participation des peuples autochtones aux Nations Unies. Intérêts et limites d'une présence institutionnelle. En C. Neveu (Dir.), *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives* (pp. 175-192). París: L'Harmattan.
- Bellier, I., Cloud, L., & Lacroix, L. (2017). *Les droits des peuples autochtones. Des Nations unies aux sociétés locales*. París: L'Harmattan.
- Blondiaux, L. (2008). Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines. *Raisons politiques*, 30(2), 131-147. Doi: <http://dx.doi.org/10.3917/rai.030.0131>
- Blondiaux, L., & Fourniau, J. (2011). Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie: beaucoup de bruit pour rien? *Participations*, 1(1), 8-35. Doi: <http://dx.doi.org/10.3917/parti.001.0008>
- Bocara, G. (2011). Le gouvernement des «Autres». Sur le multiculturalisme néolibéral en Amérique Latine. *Actuel Marx*, 50(2), 191-206. Doi: 10.3917/amx.050.0191
- Bocara, G., & Bolados, P. (2008). ¿Dominar a través de la participación?: el neoindigenismo en el Chile de la posdictadura. *Memoria Americana*, 16(2), 167-196.

- Carrel, M. (2013). *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*. Lyon: ENS Éditions.
- Cefaï, D., Carrel, M., Talpin, J., Eliasoph, N., & Lichterman, P. (2012). Ethnographies de la participation. *Participations*, 4(3), 7-48. Doi: <http://dx.doi.org/10.3917/parti.004.0005>
- Contesse, J. (Ed.). (2012). *El Convenio 169 de la OIT y el derecho chileno*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- CVHNT, Gobierno de Chile. (2003). *Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato de los Pueblos Indígenas*. Santiago de Chile.
- De Cea, M., & Fuentes, C. (2016). *La consulta indígena. Colombia-Perú-Chile*. Santiago: RIL Editores.
- De Cea, M., & Peralta, C. (2018). Consulta indígena en dos sectores del aparato estatal en Chile: desarrollo social y cultura. *Culturales*, 6, e341. Doi: <http://dx.doi.org/10.22234/recu.20180601.e341>
- Foerster, R. (2001). Sociedad mapuche y sociedad chilena: la deuda histórica. *Polis: Revista Latinoamericana*, 2.
- Fourniau, J.-M. (2001). Mécontentement et délibération dans les conflits d'aménagement : l'expérience du débat public institutionnalisé. En J. Ion, C. Gillio, J.-P. Blais (Dirs.), *Dynamiques associatives, environnement et cadre de vie* (pp. 261-301). Meltt-PUCA.
- Fraser, N. (1990). Rethinking the public sphere. A contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text*, (25/26), 56-80.
- Fuentes, C., & De Cea, M. (2017). Reconocimiento débil: derechos de pueblos indígenas en Chile. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(49), 1-21.
- Girard, C., & LeGoff, A. (Dirs.). (2010). *La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux*. París: Hermann.
- Gourgues, G. (2012). Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique. *Quaderni*, 79, 5-12.
- INDH. (2013). *Informe de la Misión de Observación de la Mesa de Consenso Indígena*.
- Iverson, D. (2010). Deliberative democracy and the politics of reconciliation. En D. Kahane, D. Weinstock, D. Leydet & M. Williams (Dirs.), *Deliberative democracy in practice* (pp. 115-137). Vancouver-Toronto: UBC Press.



- Kohler, K. (2004). Le discours ethnique entre mythe et politique: l'exemple des Pataxo du Mont Pascal (extrême Sud de Bahia). *Revista da ANPOLL*, (15-16), 147-176.
- Lefranc, S. (2002). *Politiques du pardon*. París: PUF.
- Leppe, J.-P. (2015). Consulta indígena y procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Análisis de una relación normativa. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 44(1), 369-384. Doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512015000100011>
- Lira, E., & Morales, G. (2005). *Derechos humanos y reparación: una discusión pendiente*. Santiago: LOM Ediciones.
- Loveman, B., & Lira, E. (2002). *El espejismo de la reconciliación política. Chile 1990-2002*. Santiago: LOM Ediciones.
- Loveman, B., & Lira, E. (2005). *Políticas de reparación. Chile 1990-2004*. Santiago: LOM Ediciones.
- Manin, B. (1985). Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique. *Le Débat*, (33), 72-93.
- Mansbridge, J. (1991). On the idea that participation makes better citizens. En S. Elkin & K. Edward (Eds.), *Citizen competence and democratic institutions* (pp. 291-326). Filadelfia: Pennsylvania University Press.
- Mansbridge, J. (1999). Everyday talk in the deliberative system. En S. Macedo (Ed.), *Deliberative politics. Essays on democracy and disagreement* (pp. 211-240). Oxford: Oxford University Press.
- Mazeaud, A., & Nonjon, M. (2018). *Le marché de la démocratie participative*. Vulaine-sur-Seine, Francia: Éditions du Croquant.
- Mouffe, C. (1999). Deliberative democracy or agonistic pluralism? *Social Research*, 3(66), 745-759.
- Nez, H. (2015). *Urbanisme: la parole citoyenne*. Lormont, Francia: Éditions Le Bord de l'eau.
- Olea, H. (2013). *Derecho y pueblo mapuche. Aportes para la discusión*. Santiago: Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales.
- Petit, E. (2009). Le rôle des affects en économie. *Revue d'économie politique*, 119(6), 859-897.
- Sanders, L. (1997). Against deliberation. *Political Theory*, XXV(3), 347-376.
- Sanhueza, C. (2013). La consulta indígena en Chile: del dicho al hecho. En H. Olea (Ed.), *Derecho y pueblo mapuche. Aportes para la discusión* (pp. 217-256). Santiago: UDP.

- Sintomer, Y., & Blondiaux, L. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, 15(57), 17-35.
- Talpin, J. (2006). Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein des dispositifs participatifs. *Politix*, 19(75), 13-31.
- Talpin, J. (2010). Ces moments qui façonnent les hommes: Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique. *Revue française de science politique*, 60(1), 91-115. Doi: <http://dx.doi.org/1010.3917/rfsp.601.0091>
- Traïni, C. (2014). Les protecteurs des animaux et le droit. Refoulement ou formalisation des émotions? *Droit et Société*, (87), 465-481.
- Traïni, C. (2017). Registres émotionnels et processus politiques. *Raisons politiques*, 65(1), 15-29. Doi: <http://dx.doi.org/1010.3917/rai.065.0015>
- Traïni, C. (Dir.). (2015). *Émotions et expertises. Les modes de coordination de l'action collective*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Traïni, C., & Blondiaux, L. (Dirs.). (2018). *La démocratie des émotions*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Urrejola, A. (2016). Aplicación del Convenio 169 en Chile. En M. de Cea & C. Fuentes, *La consulta indígena. Colombia-Perú-Chile* (pp. 115-176). Santiago: RIL editores.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Young, I. M. (2010). Communication et altérité. Au-delà de la démocratie délibérative. En C. Girard & A. Le Goff (Eds.), *La démocratie délibérative. Anthologie des textes fondamentaux* (pp. 297-326). Paris: Hermann.

