

Reseña

Cavallaro, J., Contesse, J., Rodríguez, C., Sangueza, C. & Saver, D. (2013). *No nos toman en cuenta: Pueblos indígenas y consulta previa en las pisciculturas de la araucanía*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

María Susana Peralta Ramón

No nos toman en cuenta es un informe sobre el incumplimiento del Convenio 169 de la OIT protagonizado por el gobierno chileno. Específicamente, analiza la escasa e imperfecta realización de las consultas previas en las tierras habitadas por la comunidad mapuche en la región de la Araucanía. Su intención es, claramente, acercarse a través de la *investigación anfibia* a un problema que tiene componentes teóricos y prácticos, tanto para ser estudiado en abstracto como para ser resuelto. En consecuencia, los autores recurren a informes anteriores y a teorías consolidadas sobre la consulta previa en Latinoamérica, para hacer un acercamiento que pueda intervenir en las discusiones académicas de la región y, además, participar desde la metodología misma con sus sujetos de estudio.

La consulta previa es un tema ampliamente estudiado por los teóricos latinoamericanos, por lo que la manera de pensarla es de vital importancia para determinar su realización y sus posibles métodos. El Convenio 169 de la OIT fue un evento decisivo con respecto a la concepción y a la obligatoriedad de la aplicación de la consulta previa por parte de los Estados. Aunque todas las autoras están de acuerdo en la consulta previa como requisito *sine qua non* para la preservación de la dignidad y la identidad de las comunidades indígenas, hay varios enfoques y argumentos para explicar las dificultades que implica su implementación. En particular, hay estudios sobre los problemas de diseño normativo y de adjudicación (Orduz & Buriticá, 2010; Rodríguez, 2011; Hillón, 2014; Contesse & Lovera, 2011), así como estudios sobre su aplicación práctica y la movilización en torno a ella (Ansley *et al.*, 2007).

No nos toman en cuenta fue escrito por el Consorcio Norte-Sur, que fue impulsado en el año 2009 por James Cavallaro, César Rodríguez, Jorge Contesse, Daniel Saver y Cristián Sanhueza. Esta institución nació para

promover la investigación y el reconocimiento de conflictos y soluciones con respecto a los derechos humanos. Hasta el año 2012, el Consorcio se centró en la investigación sobre el cumplimiento –por parte de Chile y Colombia– de los estándares internacionales para los derechos de los pueblos indígenas. A la cabeza de este conglomerado se encuentran académicos de distintas nacionalidades, interesados en la discusión comparativa y en la resolución de conflictos *desde* los derechos humanos. Además, este equipo considera relevante el proceso de información de quienes se ven directamente afectados por los choques sociales

No nos toman en cuenta está organizado en cinco secciones a lo largo de ciento ochenta y cinco páginas: Presentación; Antecedentes; La entrada en vigencia del Convenio 169 y sus efectos en proyectos emblemáticos; Análisis de casos; Conclusiones. El argumento central es desarrollado en las tres secciones del medio, pues la “Presentación” expone la naturaleza del Consorcio, autor del libro; y las “Conclusiones” –como lo diré más adelante– son las recomendaciones hechas al gobierno chileno en una breve lista con viñetas.

El libro, entonces, tiene como principal propósito la verificación del incumplimiento del Convenio 169 de la OIT por parte del gobierno chileno, a partir de la observación y participación directa, junto con el análisis teórico. El texto parte de la hipótesis de que la comunidad mapuche ha sido sistemáticamente privada de la participación en los temas que le conciernen, porque el gobierno chileno ha preferido los beneficios económicos que las grandes compañías privadas prometen, en vez de la protección de la identidad de los habitantes indígenas. Aunque los títulos de las secciones parecieran dividir la teoría y la práctica como agua y aceite, en realidad este trabajo entremezcla ambos componentes constantemente sin ninguna barrera tipográfica ni idealista.

El libro cuestiona la manera en la que el gobierno chileno se ciñe a las normas internacionales sobre las comunidades indígenas ubicadas en su territorio. En consecuencia, *No nos toman en cuenta* fue recibido como un informe en el que se consignó la negligencia y la desobediencia del gobierno chileno con respecto a la implementación del Convenio 169 de la OIT: “Comunicado de prensa: Expertos en derechos humanos señalan que Chile no cumple con las obligaciones internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas”¹. El libro denuncia que la obligación de la consulta

¹ Comunicado de prensa. (2013, 9 de septiembre). Consultado el 9 de enero de 2016 de <http://justiciaambientalcolombia.org/2013/09/09/comunicado-de-prensa-expertos-en-derechos-humanos-senalan-que-chile-no-cumple-con-las-obligaciones-internacionales-sobre-derechos-de-los-pueblos-indigenas/>

previa ha sido asumida como un requerimiento meramente formal, en el que se desentienden los representantes del Estado tanto de la estructura social de cada comunidad, como de sus representantes establecidos internamente y de sus lapsos requeridos para tomar una decisión informada.

Para exponer claramente esta tesis, los autores decidieron centrarse en un nudo en el que la reglamentación internacional colisionara con las leyes ambientales, las tradiciones de las comunidades y con los intereses corporativos de las empresas privadas. Por esto, se acercaron a las zonas en las que el cultivo de salmón ha desencadenado un gran progreso económico. Este balance monetario positivo atrajo a más empresas privadas y requirió, por esto mismo, de mayor presencia de personas ajenas –y desinteresadas– a la comunidad en la que se practica la piscicultura. Sin embargo, también tuvo graves contratiempos debido a las dinámicas económicas y agrícolas del mundo, y esta colisión de situaciones convirtió a las pisciculturas de la Araucanía chilena en una tormenta reglamentaria sumamente interesante para la academia.

Uno de los puntos de interés más relevantes concierne a los impactos ambientales a causa del proceso de producción del salmón, que afecta gravemente las tierras habitadas por los mapuches. Ante el vaivén de aspectos positivos y negativos, dicen los autores, las leyes chilenas intentaron suplir algunas deficiencias que resultaron perjudicando en mayor medida a los habitantes de la Araucanía en la forma en que se relacionaban entre ellos, con el gobierno y con las empresas privadas. Entonces, mientras estos territorios se convertían una “mina de oro” para varias personas jurídicas, las naturales estaban siendo afectadas en aspectos elementales. Especialmente, su manera de relacionarse con el mundo estaba siendo fuertemente desgarrada por los intereses de los otros agentes. *No nos toman en cuenta* se sumergió en este conflicto de intereses y jurisdicciones para rescatar el derecho a la consulta previa de los habitantes de las comunidades; es decir, a que haya una consulta sobre la consulta, a que se respeten los métodos de toma de decisiones de cada comunidad y a que la tierra pueda ser mantenida de una manera digna.

César Rodríguez, uno de los autores, escribió también *La investigación anfibia* (2013), en la que retrata la metodología utilizada en el libro que está siendo reseñado. Este libro, aunque no es explícitamente mencionado en *No nos toman en cuenta*, sí tiene una fuerte influencia metodológica. Si bien esta táctica de investigación-acción i) trabaja desde la convicción “moral” de la significación de *justicia* por parte de los autores y ii) está en contacto directo y constante con los protagonistas del estudio, iii) tiene el riesgo de perder la imparcialidad del investigador-autor debido a la

cercanía con la multiplicidad de actores y iv) también puede sufrir de demasiada *dispersión* para producir un producto académico de calidad. Esta manera de dialogar con otros textos académicos de áreas cercanas al punto central de la propia obra es inusual por su novedad y por su atrevimiento, y se caracteriza por ser el resultado de la mezcla integral de la teoría con la práctica. En consecuencia, la participación de una obra en el mundo no ha de ser en el sentido meramente intelectual, sino también en el *real*, es decir, que debe llegar a conclusiones que puedan ser aplicadas para mejorar los ambientes analizados para la producción de la obra.

Esta manera de escribir –y de participar– se encuentra en *No nos toman en cuenta*, pues los autores llevaron a cabo un extenuante trabajo de campo y, también, un sustancial desarrollo teórico de lo hallado en su estadio previo. Justamente esta intervención práctica es una de las virtudes del libro, no sólo porque propone soluciones reales para la situación estudiada –que significa un gran provecho para los habitantes mapuches y también para todas las personas que se encuentren en situaciones similares– sino porque además hace el recorrido teórico requerido para que las lectoras totalmente ajenas de esta realidad puedan comprender integralmente el objetivo y la metodología de los autores. Esto significa que los autores hacen el ejercicio de contrapuntear teoría y práctica, lo que representa un mayor esfuerzo para *aterrizar* lo que la teoría ha construido. Así, el libro permite que las lectoras puedan participar tanto en el diálogo teórico como en la ejecución práctica, lo que produce una aprehensión mucho más fuerte de las ideas propuestas por los autores.

En cuanto a la metodología per se, resalta positivamente la maniobra de contrastar con la “vida real” lo que la teoría propone, y de esta manera se comprueba –tácitamente– que lo expuesto desde la academia tiene cabida en las vidas cotidianas de los sujetos interesados en el tema. En el caso en concreto, la materialización era de vital importancia para la participación real y efectiva del pueblo mapuche en *su* realidad, para poder tomar decisiones –libres e informadas– que atañen su identidad. El libro logra que las hipótesis creadas en la academia cobren relevancia y obtengan la posibilidad de perdurar en la ejecución sistemática y responsable de sus teorías expuestas.

Que se haya adoptado este tipo de investigación explica la repartición de la cantidad de citas de literatura secundaria en el libro, ya que si bien las obras sobre la consulta previa y los derechos de las comunidades indígenas son de gran importancia, requiere de mayor extensión la adición de datos y de cifras de la “vida real”. En consecuencia, este libro interviene en la literatura socio-jurídica sobre las comunidades indígenas y su relación con el derecho a través de la consulta previa y, además, participa en la creación

de políticas públicas y demás soluciones concretas para las poblaciones estudiadas. Las referencias son claras y guían correctamente al apoyo necesario para el lugar del texto en el que se encuentran: sentencias judiciales, contexto histórico, diálogo teórico o aclaración conceptual.

El coprotagonismo de la teoría y de la práctica es continuo pero, infortunadamente, se deshace en el último capítulo, “Conclusiones”, donde se vuelven a nombrar los principales problemas que atañen a la comunidad mapuche en cuanto a representación y participación sobre su propio devenir, y se hacen recomendaciones para el caso en concreto. Si se leen desde el lente legalista, parecen *resoluciones* de un Alto Tribunal, y podrían ser útiles directrices para cualquier gobierno que se encontrara en una compleja situación como la que retrata *No nos toman en cuenta* entre la diplomacia chilena y la comunidad mapuche. Las propuestas son listadas en una columna con viñetas y el último elemento de ese inventario cierra el libro. Esta manera de concluir no es potente ni es sugestiva, pues no construye en ninguna de sus propuestas. Aunque los autores podrían responder que son las *conclusiones*, no podría quedar claro por qué ninguna de las recomendaciones ha sido justificada ni construida con anterioridad. Es decir, si el contexto, la teoría, la problemática y la postura han sido tan delicadamente construidas, ¿por qué al momento de dar soluciones no se ve reflejado ese mismo esfuerzo? Es un final que no le hace justicia al resto del libro.

Además, hay una disolución absoluta de la fórmula teoría más práctica en la sección resolutive del texto, que lo deja cojeando con respecto a la credibilidad que con tanto empeño había venido construyendo. Tras haber armado un “rompecabezas” dentro de la argumentación del libro, sale a la luz solamente la practicidad de cada propuesta y el trasfondo teórico no se ve incluido en el cierre. Los autores debieron –y pudieron– hacer un empeño más fuerte en hacer explícito el bagaje teórico que les había guiado hasta esas conclusiones. Sí, también pueden encontrarse los “rastros” teóricos en el libro por parte de las lectoras, pero es una exigencia innecesaria que pudo ser fácilmente solucionada. Además, un final con mayor teoría hubiese podido fortalecer la posición de este libro en el diálogo académico sobre los derechos de las comunidades indígenas en Latinoamérica.

En consecuencia, es improbable que un diálogo académico surja desde este texto, pues los autores traen ideas teóricas ya establecidas (sobre todo sobre los derechos de las comunidades indígenas) y las ponen a prueba con el caso analizado, pero a las teorías no les agregan ni les modifican ni les retiran ningún elemento, por lo que las discusiones pueden tener mejores ejemplos pero no ideas que las redirijan. Por ejemplo, tal y como exponen el derecho

a la consulta previa, desde la academia, así mismo el Consorcio lo comprueba en su estudio y, acto seguido, salta al siguiente tópico. Esto puede ocurrir porque los autores utilizaron de antemano aquellas ideas que sabían que serían eficaces en la “realidad” a la que se acercaron, por lo que su intención teórica o académica no era –aparentemente– hacer un aporte que transformara las categorías teóricas que atañen al tema. Por otro lado, como ya se ha reiterado, lo innovador es haber comprobado que la teoría ya generalmente aceptada *sí* tiene cabida en la resolución de conflictos en la cotidianidad de las comunidades indígenas, que son derechos que deben ser efectivos y que requieren del interés gubernamental para la protección de sus comunidades. No obstante, este descubrimiento no está suficientemente sustentado en bases teóricas ni metodológicas que apunten a una participación en la discusión académica de la región.

A pesar de que no fue la manera correcta de terminar el texto, sí se debe resaltar el valor instrumental de las propuestas hechas por el consorcio Norte-Sur. Esta cualidad es producto del trabajo cabeza a cabeza que hubo entre la academia y la instrumentalización a lo largo del libro; es la afirmación de que la aplicación de la teoría en situaciones fácticas equiparables producirá recomendaciones prácticas similares. La afirmación tácita de que las realidades pueden tener resultados afines tras el análisis teórico juicioso, es una manera de decir que la academia es bien recibida en la “vida real”, que no hay motivos suficientes para que trabajen desde escritorios distintos, y que la fusión de ambas puede llevar a la resanación de profundas –e históricas– heridas sociales en las comunidades.

Utilizar la teoría de esta manera es bastante cercano al activismo político desde la instrumentalización de la academia: es usar el derecho y la teoría como mecanismo para la transformación. Esta propuesta subyace en el libro entero, desde la creación de un Consorcio meramente académico que se inmiscuye en ciertos contextos para estudiarlos, hasta la recomendación directa al gobierno chileno de tomar cartas en el asunto sobre la protección de sus habitantes. Ese corolario es al que varias naciones necesitan prestarle atención, pues el debate debe dejar de girar sobre un lote de tierra, o sobre el aval para un procedimiento, para encarar el verdadero problema cuando chocan los ordenamientos ordinarios e indígenas: son dos maneras de eyectarse al mundo, de considerarse, de verse representado. La discusión sobre la consulta previa debe renacer desde el comienzo, porque a veces, dicen los autores, ni siquiera se hace la pregunta de la manera adecuada porque nadie se ha tomado la molestia de conocer la estructura social y organizacional de la comunidad a la que pretenden consultar. Entonces, ¿cómo puede ser posible llegar a un acuerdo si las dos partes están hablando hacia el vacío?

No nos toman en cuenta hizo un aporte a la comunidad mapuche chilena y, también, a la validación de la teoría al hacer que su credibilidad aumentara exponencialmente. Es un texto organizado, bien escrito, homogéneo en cuanto a su estilo y con acercamientos teóricos que siguen el curso de la investigación y participación práctica que el Consorcio Norte-Sur llevó a cabo. Este libro logra representar sus ideas y también actuar de acuerdo a ellas. Además, el trabajo realizado sobre la comunidad indígena más numerosa en Chile es un precedente (teórico y experimental) importante sobre las posibilidades con las que cuentan los gobiernos latinoamericanos sobre las comunidades indígenas en su territorio, y recuerda que las propuestas teóricas no son sólo formalidades que se chequean en un papel, sino que son acciones que *deben* ser llevadas a cabo. Finalmente, la experiencia de lectura es sumamente grata, como ya se ha dicho, pues las lectoras se zambullen dentro del dimorfismo de la argumentación del libro y, pronto, empiezan a complementar las ideas con los ejemplos fácticos anteriores. Que el libro involucre a las lectoras en el ejercicio dualista de comprender la teoría e, inmediatamente, buscar la aplicación de la idea recién leída significa que las ha convertido, definitivamente, en lectoras anfibias.

BIBLIOGRAFÍA

- Ansley, F., Arenas, L., Costa, S., Houtzager, P., Klug, H., Larson, J., Visvanathan, S. (2007). *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita* (B. D. Santos & R. G. A., Eds.). Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial.
- Cavallaro, J., Contesse, J., Rodríguez, C., Sanguenza, C. & Saver, D. (2013). *No nos toman en cuenta: Pueblos indígenas y consulta previa en las pisciculturas de la araucanía*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Chilena, Memoria. El pueblo mapuche. Obtenido de <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-781.html>
- Comunicado de prensa. (2013, 9 de septiembre). Consultado el 9 de enero de 2016 de <http://justiciaambientalcolombia.org/2013/09/09/comunicado-de-prensa-expertos-en-derechos-humanos-senalan-que-chile-no-cumple-con-las-obligaciones-internacionales-sobre-derechos-de-los-pueblos-indigenas/>
- Contesse, J., & Lovera, D. (2011). El Convenio 169 de la OIT en la jurisprudencia chilena: Prólogo del incumplimiento. *Anuario de Derecho Público*, 1, 127-151. Santiago de Chile: Ediciones UDP.
- Hillón, Y. (2014, junio). La consulta previa en la solución de conflictos socio-

ambientales. *Revista De Derecho*, 41. Obtenido en http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-86972014000100004

Rodríguez, C. (2013). *La investigación anfibia*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

Rodríguez, G. (2011, diciembre). Proyectos y conflictos en relación con la consulta previa. *Revista Opinión Jurídica*, 10. Obtenido en http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1692-25302011000300004&script=sci_arttext

Orduz, N., & Buriticá, P. (2010). *La consulta previa a pueblos indígenas*. Bogotá: Universidad de los Andes.