

**GOBERNANZA DEL AGUA: HETEROGENEIDAD Y RELACIONES DE PODER EN TERRITORIOS EN CONFLICTO EN EL SUR DE CHILE****Johanna Höhl**

Heidelberg Center Latin America, Heidelberg University, Santiago, Chile.

**Sebastián Rodríguez**

Geógrafo de la Pontificia Universidad Católica de Chile; MSc Gobernanza de Riesgos y Recursos Naturales, Ruprecht – Karls – Universität Heidelberg, Alemania.

**Jo Siemon**

Heidelberg Center Latin America, Heidelberg University, Santiago, Chile.

**Angélica Videla**

Laboratorio de Estudios Territoriales, Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile.

RESUMEN

A nivel mundial, los problemas relacionados con la gestión y organización de los recursos hídricos configuran escenarios territoriales complejos. En el sur de Chile, la construcción de pequeñas centrales hidroeléctricas en territorios indígenas ha tensado las relaciones Estado - comunidades mapuche - empresas del sector hidroeléctrico. Este trabajo analiza dichas relaciones en el proceso de consulta indígena, para ver en qué medida, la institucionalidad del Estado, y el marco en el que se desarrollan las relaciones, son un factor que permite o no acciones colectivas. En base a una metodología de carácter cualitativo configurada por el estudio de caso, los resultados permiten identificar retos para la gobernanza, relacionados con el grado de heterogeneidad de las comunidades, las relaciones de poder en el proceso, y el contexto histórico-territorial, aspectos que dan forma a estructuras formales e informales y procesos de toma de decisiones en torno al agua.

**Palabras clave:** gobernanza, consulta indígena, participación, agua

ABSTRACT

*Globally, problems related to water resource management and organization shape complex territorial scenarios. In southern Chile, the construction of small hydroelectric plants in Indigenous territories has strained the relations state – Mapuche communities – hydropower companies. This work analyses these relationships in the Indigenous consultation process to see to what extent, the regulations of the state, and the framework in which relations develop, are a factor that allows or does not allow collective actions. Based on a qualitative methodology using a case study, the results allow to identify challenges for governance, related to the degree of heterogeneity of communities, power relations in the process, and the historical and territorial context, aspects that shape formal and informal structures and decision-making processes around water.*

**Keywords:** governance, indigenous people, participation, water

## INTRODUCCIÓN

Diferentes perspectivas del conocimiento y concepciones de la naturaleza (Escobar, 2006) se enfrentan en procesos de toma de decisiones sobre el uso y control de los recursos naturales. Muchas veces, ello genera diversos conflictos en torno al agua (Von der Porten y de Loë, 2013), más aún si estos problemas surgen en territorios indígenas, en los que en general, se visualizan diferentes discursos, relaciones de poder y control territorial, tejiendo así una compleja realidad política, cultural, social y espiritual (Ulloa, 2020; Palomino-Schalscha et al., 2016). Por lo tanto, desde la perspectiva de la gobernanza, estos problemas ambientales complejos no pueden ser resueltos por el Estado, por lo que es necesario involucrar a actores como las empresas, la ciudadanía y los pueblos indígenas (Rhodes, 1996; Kooiman, 1999).

Si bien, la literatura sobre gobernanza ambiental y pueblos indígenas es amplia (Coombes, 2003; Boelens, 2014; Von der Porten et al., 2016) y se ha enfatizado la necesidad de incluir a las comunidades indígenas en los procesos de toma de decisiones (Von der Porten et al., 2016), traducándose en asociaciones con el Estado y el sector privado (Cronin y Ostergren, 2007; Romero & Sasso, 2014; Palomino-Schalscha et al., 2016) que pueden fallar por escasa integración, información y participación (Cronin y Ostergren, 2007), son escasos los estudios que profundizan en el papel de las diversas racionalidades del conocimiento y su integración (Von der Porten et al., 2016; Weber y Khaemian, 2008). Asimismo, hace falta una mayor profundización respecto a cómo los diferentes contextos de gobernanza influyen en los resultados del uso colaborativo de los recursos (Ostrom, 2010).

Bajo este escenario, el presente trabajo basado en un entendimiento relacional del conocimiento (Amin y Cohendet, 2004; Punstein y Glückler, 2020) busca analizar la diversidad de la producción de conocimiento y su rol en los procesos de toma de decisiones en torno al uso del agua (Usón et al., 2017) en proyectos hidroeléctricos en el sur de Chile. Esta zona cuenta con una presencia significativa de población mapuche y la expansión de pequeñas centrales hidroeléctricas desde el año 2014 (Kelly, 2019). Ambos aspectos crean un punto de inflexión para las relaciones entre el ser humano y la naturaleza en estos territorios, y también, para las relaciones entre los actores involucrados en los procesos de toma de decisiones que, en Chile, se enmarcan en la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la consulta indígena. Es en estos mecanismos que los diferentes actores articulan sus comprensiones de la naturaleza, lo que permite un análisis del encuentro de múltiples racionalidades del conocimiento en estos procesos.

Así, y bajo el marco del proceso de consulta indígena, que permite conocer cómo las diferentes concepciones de la naturaleza enmarcan las relaciones entre el Estado, las comunidades mapuches, y el sector hidroeléctrico, resulta interesante ver en qué medida dichas diferencias son factores que permiten o no la acción colectiva en torno al uso del recurso hídrico en un escenario territorial complejo, con diversidad de políticas y reglas en múltiples escalas geográficas. A partir de esto, en este trabajo se plantean tres aspectos clave - la heterogeneidad de actores, los desequilibrios de poder, causados por negociaciones previas y contrarrestados por la contratación de asesores jurídicos e interculturales, y el contexto histórico-territorial, que buscan responder las siguientes preguntas: ¿Cómo se

visualizan las diferencias entre las comunidades indígenas y sus diversas comprensiones de la naturaleza? ¿Cómo refleja la consulta indígena las relaciones de poder? y, finalmente, ¿cómo influyen en este proceso contextos históricos específicos del territorio en cuestión?

La estructura de este trabajo se configura por 5 capítulos. Luego del primer capítulo introductorio, presentamos un segundo capítulo en el que se discuten los principales argumentos teóricos que sustentan este trabajo. Un tercer capítulo muestra la metodología, el cuarto capítulo presenta los resultados y la discusión, y finalmente, el quinto capítulo muestra las principales conclusiones.

## LA GOBERNANZA Y ECOLOGÍA POLÍTICA EN EL USO Y CONTROL DE LOS RECURSOS EN TERRITORIOS INDÍGENAS

La gobernanza ha sido definida como una nueva forma de gobernar (Stoker, 1998), pero también como la configuración de redes entre actores como organismos, agentes del Estado y privados (Rhodes, 1996), y una interacción política organizada en red (Mayntz, 1998), donde el Estado y actores no estatales cooperan e interactúan para proporcionar soluciones colectivas a problemas y conflictos que el Estado no puede o no quiere resolver por sí mismo (Peters, 2007). Sin embargo, Hooghe y Marks (2003), y Termeer et al. (2010) han cuestionado si la gobernanza está orientada a una cooperación eficaz entre los actores.

Un aspecto relevante en la comprensión de gobernanza corresponde al carácter multiescalar del territorio. La incorporación de nuevos actores supone la participación e involucramiento de diferentes escalas geográficas, ya sea a nivel local o global (Pierre y Peters, 2000). Esto, según Termeer et al. (2010) puede significar problemas en la coordinación, ineficacia en los procesos de decisión y fragmentación en los grupos organizados para resolver problemas (Hooghe y Marks, 2003).

Según Liverman (2004), el escenario actual está marcado por relaciones entre diferentes escalas geográficas, donde actores globales como multinacionales y actores locales como ONGs adquieren cada vez mayor protagonismo en la toma de decisiones ambientales, relación que se ha denominado como “glocal” (Swyngedouw et al., 2010). En otras palabras, las fuerzas globales están vinculadas a los espacios locales, dominando y transformando las relaciones sociales y económicas de la escala geográfica local (Murray, 1999). De lo anterior, se desprende la naturaleza política de las interacciones territoriales entre actores, considerando lo “político” como relaciones cargadas de poder (Barton, 2008) y basadas en diversas racionalidades del conocimiento producidas en ciertos contextos sociales, históricos y geográficos, causando desigualdades de poder entre los tipos de conocimiento que se imponen sobre otros, como el local o indígena (Leff, 2017; Barber y Jackson, 2015).

Así, el territorio puede entenderse como la expresión de las relaciones de poder entre los actores y su dominio (Boisier, 2006), así como de los arreglos institucionales, entendidos

como reglamentos, organizaciones, y la amplia gama de interacciones (Bathelt y Glückler, 2014). Esto, se vincula a argumentos provenientes de la ecología política y que guardan relación principalmente con las múltiples relaciones y procesos de transformación entre el medio ambiente y el ser humano (Prieto y Bauer, 2012; Bustos et al., 2015). En este sentido la ecología política ha permitido trabajar las relaciones de poder en torno al uso y dominación de los recursos naturales y su contexto histórico, social y político (Bustos et al., 2015; Durand et al., 2011). Al considerar tanto la dimensión política del uso como el acceso a la naturaleza esta corriente teórica cobra gran relevancia. Bajo ese prisma la naturaleza se entiende como sujeta a una constante redefinición social y política, donde la sociedad, los recursos de la tierra y las clases y grupos dentro de la sociedad misma están en constante cambio y, por lo tanto, la construcción social y la producción de la naturaleza también (Bustos et al., 2015). Asimismo, propone que las decisiones sobre el uso, el control, la apropiación y la transformación del medio ambiente se enmarquen en las relaciones de poder (Alimonda, 2011; Swyngedouw, 2009). En la actualidad, las fuentes de poder se están transfiriendo desde entes tradicionales a actores no tradicionales como el sector privado en mayor medida, ONGs y la ciudadanía (Kelly, 2019), razón por la cual hay una reconfiguración de las relaciones de poder (Bustos et al., 2015), y de las instituciones y reglamentos que las rigen (Poteete y Ostrom, 2004).

Al vincular la discusión sobre la ecología política con el recurso agua, Linton y Budds (2014) argumentan que el agua debe entenderse más allá de su entidad material. El agua está vinculada a la infraestructura, las políticas, así como los procesos económicos, sociales y culturales que existen en torno a su producción (Linton y Budds, 2014), que interactúan a través de relaciones de poder y escalas geográficas y son en muchos casos invisibilizados (Swyngedouw, 2010). En este contexto, surge el concepto del ciclo hidrosocial como una mezcla entre las características físicas del medio ambiente y los procesos sociales que intervienen en un paisaje hídrico específico. Específicamente, se presta atención a las relaciones hidrosociales donde se producen los cambios, y se definen los procesos de inclusión y exclusión, desarrollo y marginación, distribución de beneficios y afectación de grupos de personas (Boelens et al., 2016).

En la línea de lo anterior, pero asociado al nexo entre agua, el conocimiento y la energía, representado a través de las centrales hidroeléctricas, Romero Toledo (2014) argumenta que los recursos hídricos se movilizan para generar riqueza y poder en la sociedad. Por lo tanto, según Damonte et al. (2016), el poder hídrico debe entenderse como la relación entre el control de las fuentes de agua, la posición dominante de los actores sociales y las instituciones detrás de ella.

En otros contextos latinoamericanos (Boelens y Gelles, 2005; Vos et al., 2006) comunidades locales defienden el agua contra la industria extractiva principalmente. Boelens et al. (2011) han demostrado que los derechos del agua trazan las relaciones de poder en torno al recurso y revelan la existencia de la propiedad del agua, así como las nociones de identidad y comunidad, donde se construyen imaginarios políticos y culturales que se traducen en un contexto de poder desigual. Por lo tanto, grupos de poder, p.ej. del sector minero o hi-

droeléctrico han suplantado las diversas culturas del agua, instalando marcos de referencia de clases dominantes y culturas (Boelens, 2009). En el caso de Chile, uno de los mecanismos para controlar el agua y demostrar el poder sobre el recurso es la construcción de infraestructuras hídricas (Romero y Sasso, 2014; Romero Toledo, 2014; Palomino-Schalscha et al., 2016; Kelly, 2019).

Kelly (2019) ha demostrado cómo en el sur de Chile, en las zonas mapuche - Williche, la construcción de pequeñas centrales hidroeléctricas ha impactado no sólo en la fragmentación ecológica, sino también en la ruptura del tejido social, y el reconocimiento del conocimiento ancestral. Sumado a ello, actores locales e indígenas son escasamente considerados en los procesos de evaluación y toma de decisiones de dichos proyectos, lo cual evidencia las relaciones de poder en los territorios indígenas marcados por el agua (Kelly, 2019) y cómo estos mecanismos no necesariamente contribuyen a una disminución de los desequilibrios de poder, reconfigurando las relaciones entre y dentro de los actores, así como las normas y reglas que definen sus acciones de manera fragmentada o coordinada (Höhl, 2020).

## METODOLOGÍA

La metodología de este trabajo es cualitativa y se basa en el análisis de dos proyectos hidroeléctricos en el sur de Chile: Rucalhue en la Región del Bio Bio y Añihuerraqui en la Región de la Araucanía. En el caso de Rucalhue, el proyecto hidroeléctrico involucra capital extranjero y es desarrollado por Aitaia, una empresa brasileña que vendió el proyecto a la empresa china International Water and Electric Corporation. Esta central eléctrica aportará 90 MW al Sistema Energético Nacional. La central Añihuerraqui está actualmente vinculado a la familia Matte, una familia chilena involucrada en múltiples negocios y sectores económicos. Esta central eléctrica generará 9 MW.

Ambos proyectos se desarrollan en territorios indígenas y deben cumplir con la protección de los derechos indígenas de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que Chile ratificó en 2008. Así, ambos han llevado a cabo procesos de consulta indígena como parte de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) (SEA, 2020). Por lo tanto, ambos estudios de caso permiten un análisis de las transformaciones territoriales e institucionales en un contexto local que, a pesar de la implicación para las comunidades mapuches, las empresas de energía hidroeléctrica, y también el Estado, a través de sus organismos del sector ambiental y la evaluación de proyectos, presentan diferencias en cuanto al nivel de intervención de los proyectos extractivos y también en términos de resignificación cultural.

Los datos fueron recopilados principalmente en el marco de dos visitas a terreno en 2019 mediante encuentros con funcionarios de entidades gubernamentales, grupos de interés social, investigadores y representantes de las comunidades indígenas afectadas por los proyectos mencionados anteriormente y que han participado en los procesos de consulta indígena. Las reuniones tuvieron lugar en dos formatos. En primer lugar, actores de la esfera pública (18), ciudadanos (2) y expertos como académicos que son autoridades en los

temas discutidos (2) participaron en entrevistas semiestructuradas. En segundo lugar, se realizaron conversaciones con representantes de comunidades mapuche (7 representantes).

Los datos recopilados fueron codificados en base a las ideas principales mencionadas por los diferentes actores con el objetivo de identificar sus diferentes racionalidades del conocimiento. Mediante la triangulación de los datos (Creswell, 2014) la información obtenida a través del trabajo de campo fue validada. Por lo tanto, las entrevistas y el material obtenido en las conversaciones se combinaron con una revisión de los documentos oficiales del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) de Chile, incluyendo documentos legales, acuerdos y registros de los procesos de participación de ambos casos analizados, así como informes de investigación y evaluación, y material de los medios de comunicación, como periódicos y redes sociales.

**USO DE LOS RECURSOS NATURALES EN EL SUR DE CHILE:  
EL ROL DE LAS RELACIONES ENTRE ACTORES**

Las relaciones entre los diferentes actores en torno al uso de los recursos naturales, frente al desarrollo hidroeléctrico en el sur de Chile, se presentan en la Figura 1. mostramos las interacciones entre las comunidades mapuches, las empresas hidroeléctricas, y también el Estado, a través de los organismos del sector ambiental y la evaluación de proyectos en torno a la consulta indígena.

El Estado, a través del SEA y el Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA), busca introducir la dimensión ambiental en el diseño y ejecución de proyectos, y actividades relacionadas con el uso de los recursos naturales que se llevan a cabo en el país. En el caso de emplazarse en territorios indígenas, los proyectos hidroeléctricos con una generación mayor de 9 MW deben pasar no sólo por un proceso de EIA sino que también deben realizar un proceso de consulta indígena con el fin de involucrar los sistemas de conocimiento indígena y, cumplir con el Convenio 169, que busca aumentar la influencia de los pueblos indígenas en el control y uso de los recursos. Por lo tanto, el objetivo principal de la consulta indígena es mediar entre diferentes entidades involucradas en proyectos con impacto ambiental en territorios indígenas, permitiendo la articulación de los pueblos indígenas en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, la consulta indígena permite que los pueblos indígenas soliciten medidas de mitigación, adaptación y reparación, apuntando a una participación inclusiva en el proceso de evaluación (Barría, 2019).

El procedimiento de la consulta indígena puede delinarse de la siguiente manera. En primer lugar, se identifican las comunidades indígenas y las personas afectadas por el proyecto que deben ser involucradas en el proceso de EIA. Sólo si el Estado identifica población indígena afectada por el respectivo proyecto, el proceso de consulta indígena es llevado a cabo por el SEA. En un segundo paso, representantes del SEA organizan reuniones con las comunidades e individuos indígenas identificados, para presentar el proyecto y definir

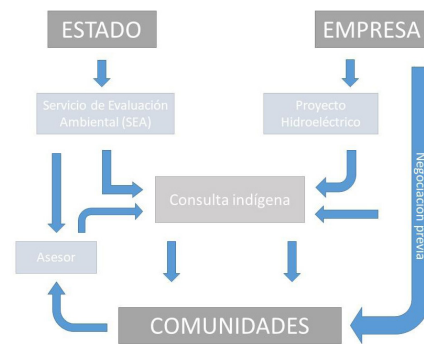


Figura 1. Relaciones entre actores en los procesos de uso y gestión del agua en el sur de Chile. Fuente: Elaboración propia.

la metodología del proceso de consulta. Ese último aspecto es definido acorde a los protocolos definidos por el SEA, pero puede diferir en ciertos puntos entre las comunidades indígenas afectadas. Diferencias metodológicas pueden darse, por ejemplo, en el hecho de que una comunidad indígena rechaza la participación del titular del proyecto en la consulta indígena (Barría, 2019), lo que impide una comunicación directa. En este caso, el SEA desempeña el papel de mediador, que comunica las peticiones de los pueblos indígenas, así como los acuerdos alcanzados al titular del proyecto, para que pueda responder a ellos y puedan ser eventualmente incorporadas a la resolución de calificación ambiental, equivalente a la aprobación ambiental final del proyecto.

Otras relaciones que se establecen en el marco de la consulta indígena son el vínculo con el asesor jurídico o intercultural y las negociaciones previas. El asesor cumple un rol clave en la articulación y transmisión de las múltiples racionalidades de conocimiento de las comunidades indígenas. El SEA cuenta con un fondo para financiar esta persona, y transmite esa información a las comunidades. Los objetivos para contratar un asesor jurídico o intercultural son tan diversos como las comunidades, pero tienen en común fortalecer los argumentos de las comunidades indígenas en el proceso de consulta indígena (Representantes de un organismo gubernamental, 02.10.2019).

Las negociaciones previas tienen lugar fuera del ámbito establecido por el marco legal y buscan de manera directa acordar medidas de mitigación, adaptación y reparación entre la comunidad indígena y la empresa, ya sea antes de que el proyecto entre a la EIA o antes del inicio del proceso de consulta indígena. Estas negociaciones, en general se producen bajo las racionalidades del titular del proyecto (Ulloa, 2020) y, en los casos analizados, generan profundas diferencias dentro de las comunidades indígenas.

## DESAFÍOS PARA LA GOBERNANZA DEL AGUA EN TERRITORIOS INDÍGENAS EN EL SUR DE CHILE

Tres aspectos clave surgen como principales desafíos para el uso y el control del agua en territorios indígenas a partir del análisis del mecanismo de la consulta indígena como parte de la EIA, y que son relevantes para la transformación de las relaciones entre los actores mencionados: la heterogeneidad de las comunidades indígenas, las relaciones de poder y el contexto histórico-territorial.

### *Heterogeneidad de las comunidades indígenas*

El análisis de las diferencias entre y dentro de las comunidades indígenas se basa en el argumento sobre el grado de heterogeneidad de grupos de actores en el marco de procesos de gobernanza planteados por Poteete y Ostrom (2004). La figura del asesor es clave para comprender dichas diferencias, pero también puede impactar en el grado de heterogeneidad. Algunas comunidades desconocen la posibilidad de contratar una persona de apoyo y, por ende, el grado de información que pueden obtener en comparación a

quienes sí cuentan con dicho asesor es inferior. Quienes sí cuentan con esa figura de apoyo pueden fortalecer sus argumentos en contra/a favor del proyecto en cuestión. En el proyecto Añihuerraqui, el asesor explica el proceso y genera una mayor comprensión entre los miembros de la comunidad. Sin embargo, en caso de que el asesor interpreta erróneamente su papel sugiriendo estrategias en lugar de centrarse en la mediación cultural y del conocimiento puede causar daños en vez de ayudarles a las comunidades (Representantes de un organismo gubernamental, 09.12.2019).

En la misma línea, un segundo factor que determina la heterogeneidad de las comunidades indígenas corresponde a su integración cultural. El asesor nuevamente juega un rol relevante, ya que puede contribuir a un (re)significado de las identidades étnicas de las comunidades. Un aspecto clave de la integración cultural puede demostrarse por los cambios estratégicos que la Comunidad Lloftunekul emprendió en el caso Añihuerraqui: en lugar de aceptar tener que argumentar en los conceptos *Winka*<sup>1</sup>, comienzan a recuperar su cultura, a integrar a las nuevas generaciones y comienzan a discutir con ideas de su comprensión cultural y ontologías (Experto, 01.10.2019). En cambio, otros grupos indígenas afectados por el proyecto Añihuerraqui que están más asimilados en arreglos institucionales del Estado, permiten acciones en sus territorios incluso durante rituales que son sagrados para la cosmovisión mapuche, como trabajar durante un *nguillantun*<sup>2</sup> (Representante indígena, 28.09.2019). Esto evidencia las diferencias de su integración cultural, pero también de sus racionalidades de conocimiento.

Estas diferencias, también se reflejan, por ejemplo, en cómo el tiempo es entendido por cada actor, ya que los horarios y procedimientos del Estado difieren de los de las comunidades indígenas (Representantes de un organismo gubernamental, 02.10.2019). En Rucalhue, personal del SEA le solicitó al titular del proyecto adoptar la información técnica a conceptos indígenas para hacerlos más comprensibles. Para tales efectos la empresa utilizó imágenes para ilustrar los detalles del proyecto. Pero esta “traducción” depende del profesional a cargo del proceso, ya que no es un procedimiento promovido por el SEA en términos generales. Por parte de la directiva del SEA este enfoque se considera más bien como la generación de impedimentos para el proceso de evaluación en su conjunto, ya que puede fomentar la resistencia contra el desarrollo de proyectos hidroeléctricos y, por ende, no es fomentado dentro de la organización (Ex representante de un organismo gubernamental, 10.12.2019).

Un tercer factor corresponde a la ruptura del tejido social (Kelly, 2019). En Rucalhue las comunidades indígenas afectadas vivieron un proceso de reubicación previo que provocó perturbaciones internas, profundos impactos en su relación con el territorio en el que viven, dificultando la autogestión de los recursos hídricos y, por lo tanto, modificó la forma en que “conocen” la naturaleza (Representante de un organismo gubernamental, 11.12.2019). En el caso de Añihuerraqui, las negociaciones previas con el titular del proyecto dividen a las comunidades. La empresa estableció vínculos con los actores principales. Con algunos firmó acuerdos, mientras que otros rechazaron las propuestas por no ser acordes

<sup>1</sup> Winka es Mapudungun y se refiere a chilenos u occidentales..

<sup>2</sup> Nguillantun es Mapudungun y se refiere a una de las ceremonias más importantes dentro de la cultura mapuche.



con sus relaciones humano-naturaleza, generando un escenario de resistencia local y no una posición de rechazo transversal del proyecto (Representante indígena, 28.09.2019). El resultado final de estas acciones por parte del titular del proyecto en una comunidad fue incluso la exclusión de los miembros a favor del proyecto por parte de los opositores. Así, las acciones del propietario del proyecto en cuestión causaron rupturas internas del tejido social dentro de la comunidad, pero también en el territorio indígena afectado (Höhl, 2017).

### *Relaciones de poder*

La consulta indígena profundiza desequilibrios de poder: El proceso no es vinculante, por lo que puede influir en la aprobación ambiental final, donde el comité aprueba o desaprueba el proyecto, pero las posiciones de los grupos indígenas no deben ser consideradas. Además, la consulta no toma en cuenta la cosmovisión indígena y sus relaciones hombre-naturaleza, ya que los conceptos de mitigación, adaptación y reparación son impuestos por el Estado. Por lo tanto, prevalece la visión hegemónica de cómo deben abordarse los problemas asociados a la construcción de un proyecto hidroeléctrico en territorios indígenas.

En este mismo sentido, visiones que incorporan conceptos que no se pueden definir adecuadamente desde un entendimiento occidental, como el *ngen*<sup>3</sup>, que podría describirse como un espíritu que se mueve y está presente en todo el territorio, no tienen lugar en la consulta indígena, ya que estos difícilmente pueden ser mitigados, adaptados o reparados desde una perspectiva occidental (Ex representante de un organismo gubernamental, 10.12.2019). Por lo tanto, aunque la consulta indígena permite la articulación de diferentes racionalidades y genera espacios híbridos de conocimiento (Maclean, 2015), los procesos de toma de decisión se basan en la visión hegemónica, lo que impide generar acuerdos que podrían beneficiar a todas las partes involucradas (Representantes de un organismo estatal, 09.12.2019).

Además, la consulta indígena presenta trampas que dificultan la participación de las comunidades: por ejemplo, los textos escritos en un español técnico, a menudo ilegibles e incomprensibles para las comunidades indígenas debido a factores como el analfabetismo, el escaso conocimiento de la lengua y la ausencia de un asesor que pueda traducir a un lenguaje apropiado para la comunidad. Así en el caso Añihuerraqui el titular del proyecto durante su acercamiento a la comunidad generó rumores sobre lo que sucedería con el agua, y el estado del río, entre otros aspectos, que causaron incertidumbre y la división de la comunidad obstaculizando acciones conjuntas (Representante indígena, 28.09.2019).

Por su parte, un aspecto ya abordado anteriormente, como lo es la ruptura del tejido social de las comunidades indígenas, destruye las confianzas dentro de la comunidad indígena, la coordinación al interior de ésta en cuanto a compromisos y acuerdos que puedan tener, y, por ende, el desarrollo de acciones colectivas, lo que debilita su actuar frente a otros actores profundizando los desequilibrios de poder existentes (Murray, 1999; Swyngedouw, 2010).

<sup>3</sup> Ngen es Mapudungun y se refiere a un espíritu presente no sólo en la naturaleza, sino en los territorios.

### *El contexto histórico de un territorio*

La forma en que los agentes estatales y privados, pero también las comunidades indígenas se relacionan entre sí y qué acciones toman está estrechamente vinculado a las relaciones establecidas históricamente en un territorio, que está cobrando simbolismo y significado para quienes lo habitan (Bello, 2011). En la zona centro-sur de Chile, particularmente en los territorios mapuches, hay una larga historia de violaciones de derechos por parte del Estado hacia las comunidades que han vivido en este espacio desde la época precolombina. Así, las demandas vinculadas a la llamada “deuda histórica” (Correa y Mella, 2010) influyen en la relación entre las comunidades y los agentes públicos y privados, no sólo durante el proceso de consulta, sino también, antes de su iniciación.

En este sentido, el contexto histórico de conflicto que han experimentado las comunidades mapuches se ha traducido en una disposición distante hacia la interacción con el Estado chileno; desconfianza en el proceso de consulta indígena llevado a cabo por el SEA, y baja credibilidad en los argumentos del Estado y el titular del proyecto, así como en el proceso, ya que la presencia de agentes estatales no es confiable para las comunidades; y finalmente, baja participación en el proceso. Es aquí donde las relaciones de larga data no han podido ser modificadas o reconfiguradas a través de nuevos mecanismos. Esto también se demuestra a través del hecho de que los actores locales no participan en la toma de decisiones finales, es decir, la aprobación o desaprobación del proyecto que hace uso de los recursos hídricos en territorios reclamados por los pueblos indígenas.

## **CONCLUSIONES**

A partir de los resultados obtenidos y tomando en cuenta los argumentos planteados en la discusión teórica en un capítulo anterior, concluimos que los tres aspectos clave abordados en este trabajo - la heterogeneidad, las relaciones de poder y el contexto histórico de un territorio - son factores que sí influyen en el proceso de consulta indígena y actúan transformando las relaciones entre los actores involucrados. En particular, sostenemos que la negociación previa, los acuerdos y compromisos adquiridos en el proceso de consulta indígena, transforman a las comunidades indígenas mediante la ruptura del tejido social y las confianzas, lo que además refleja la diversidad de posturas ancladas en diferentes comprensiones de la naturaleza.

En la línea con lo anterior, damos cuenta de que tanto el proceso de consulta indígena como la negociación previa reproducen la hegemonía de la visión occidental, a través de la imposición del conocimiento técnico por sobre el conocimiento local e indígena; quienes dirigen el proceso de toma de decisiones ejercen poder sobre aquellos que son “consultados”, visualizando el desequilibrio de poder en las relaciones entre los actores analizados; las reglas privilegian el acceso y uso del agua en territorios indígenas para los actores hegemónicos - el Estado y las empresas hidroeléctricas. Sin embargo, los asesores jurídicos e interculturales financiados por el SEA son un factor relevante para las comunidades, al

proporcionar herramientas como el conocimiento y la información, que pueden cambiar los códigos de comportamiento establecidos y también contrarrestar los desequilibrios de poder mencionados.

Considerando ello, es que las relaciones vistas acá y el marco en el cual se desarrollan re-definen la naturaleza y las comunidades indígenas resignifican su identidad y los elementos culturales como parte importante del proceso, que tiene implicaciones en el contexto de conflictos históricos, pero también para futuros proyectos, ya que cada transformación territorial causada por un proyecto hidroeléctrico implica un proceso de aprendizaje y, por lo tanto, modifica el conocimiento local. La forma en que el conocimiento se transforma a diferentes escalas y cómo esto afecta al desarrollo de proyectos hidroeléctricos son preguntas interesantes que deben abordarse en próximas investigaciones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alimonda, H. (2011). La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana. In: Alimonda, H. (Ed.) La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina, 21-60. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

Amin, A. y Cohendet, P. (2004). *Architectures of Knowledge: Firms, Capabilities, and Communities*. Oxford, Nueva York: Oxford University Press.

Barber, M., y Jackson, S. (2015). 'Knowledge Making': Issues in Modelling Local and Indigenous Ecological Knowledge. *Human Ecology* 43: 119-130.

Barría, J. (2019). La consulta indígena en la institucionalidad ambiental de Chile: Consecuencias para la minería y las comunidades indígenas Collas de la Región de Atacama. *Investigaciones Geográficas*, 57, 76-93.

Barton, J. (2008). El Poder de la Gobernanza: el 'eslabón perdido' de la sustentabilidad urbana. In Yañez, G. et al. (Eds.) *Ciudad, Poder, Gobernanza*, Santiago, EURElibros, 413-430, 2008.

Bathelt, H., y Glückler, J. 2014. Institutional change in economic geography. *Progress in Human Geography* 38 (3): 340-363.

Bello, A. (2011). *Nampülkafe: El viaje de los mapuche de la Araucanía a las pampas argentinas*, Temuco, Ediciones Universidad Católica de Temuco.

Boelens, R. (2009). The Politics of Disciplining Water Rights. *Development and Change* 40(2): 307- 331.

Boelens, R. (2014). Cultural politics and the hydrosocial cycle: Water, power and identity in the Andean highlands. *Geoforum* 57: 234-247.

Boelens, R., y Gelles, P. (2005). Cultural Politics, Communal Resistance and Identity in Andean Irrigation Development. *Bulletin of Latin American Research* 24 (3): 311-327.

Boelens, R., Cremers, L., Zwartveen, M. (2011). *Justicia Hídrica. Acumulación de Agua, Conflictos y Acción Social*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Boelens, R., Hoogesteger, J., Swyngedouw, E., Vos, J., Wester, P. (2016). Hydrosocial Territories: A Perspective of Political Ecology. *Water International* 41 (1): 1-14.

Boisier, S. (2006). Algunas reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad-región. *Estudios sociales (Hermosillo, Son.)*, 14(28), 163-190.

Bustos, B., Prieto, M., Barton, J. (2015). Introducción. In: Bustos, B., Prieto, M. & Barton, J. (2015). *Chile: Ecología política en Chile, naturaleza, propiedad, conocimiento y poder*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 2015, p. 15 - 58.

Coombes, B. (2003). The Historicity of Institutional Trust and the Alienation of Maori Land for Catchment Control at Mangatu, New Zealand. *Environment and History*, 9(3): 333–359.

---

Correa, M. y Mella, E. (2010). *Las razones de Illkun / Enojo. Memoria, despojo y criminalización en el territorio mapuche de Malleco*. Lom Ediciones.

---

Creswell, J. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. 4th ed. Thousand Oaks: Sage.

---

Cronin, A., y Ostergren, D. (2007). Tribal Watershed Management. Culture, Science, Capacity, and Collaboration. *American Indian Quarterly* 31 (1): 87-109.

---

Damonte, G., Gonzales, I., Lahud, J. (2016). La construcción del poder hídrico: agroexportadores y escasez de agua subterránea en el Valle del Ica y las pampas de Villacurí. *Anthropologica*, 34 (37), 87 – 114.

---

Durand S., Figueroa Díaz, L., Guzmán Chávez, F. (2011). La ecología política en México ¿Dónde estamos y para dónde vamos? *Estudios sociales (Hermosillo, Son.)*, 19(37), 281-307.

---

Escobar, A. (2006). Difference and Conflict in the Struggle Over Natural Resources: A political ecology framework. *Development* 49 (3): 6-13.

---

Höhl, J. (2017). ¿Lucha por recursos o lucha por territorio? Conflictos por agua y energía en la Araucanía. In: Blanke, S. and Kurtenbach, S. (Eds.). *Violencia y desigualdad* (pp. 191-208). Buenos Aires: Nueva Sociedad: Friedrich-Ebert-Stiftung: ADLAF.

---

Höhl, J. (2020). Pueblos indígenas, recursos y gobernanza. Un análisis de la consulta indígena como parte de la Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto hidroeléctrico Añihuerraqui, Región de la Araucanía, Chile. *Revista Investigaciones Geográficas*, N° 59: 28-40.

---

Hooghe, L. y G. Marks. (2003). “Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance”. *American Political Science Review* 97 (2): 233- 243.

---

Kelly, S. (2019). Megawatts mask impacts: Small hydropower and knowledge politics in the Puelwillimapu, Southern Chile. *Energy Research & Social Science* 54: 224–235.

---

Kooiman, J. (1999). Social-political governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory* 1 (1): 67-92.

---

Leff, E. (2017). Las relaciones de poder del conocimiento en el campo de la ecología política. *Ambiente & Sociedade*, XX, 3, 229-262.

---

Linton, J., y Budds, J. (2014). The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water. *Geoforum* 57: 170-180.

---

Liverman, D. (2004). Who governs, at what scale and at what price? Geography, environmental governance, and the commodification of nature. *Annals of the Association of American Geographers* 94(4): 734–738.

---

Maclean, K. (2015). *Cultural hybridity and the environment: Strategies to celebrate local and indigenous knowledge*. Singapore: Springer.

---

Mayntz, R. (2003). Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm. In *Modern Governance: New government-society Interactions*, ed. J. Kooiman, 9-20. London: Sage.

---

Murray, W. (1999). La globalización de la fruta, los cambios locales y el desigual desarrollo rural en América Latina: Un análisis crítico del complejo de exportación de fruta chilena. *Revista EURE*, 25 (75). 77 – 102.

---

Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review* 100: 641-672.

---

Palomino-Schalscha, M., C. Leaman-Constanzo, S. Bond. (2016). Contested water, contested development: Unpacking the hydro-social cycle of the Ñuble River, Chile, *Third World Quarterly* 37(5): 883-901.

---

Peters, G. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista Reforma y Democracia* 39: 1-9.

---

Pierre, J., y B. G. Peters. (2000). *Governance, politics, and the state*. London: Macmillan Press.

---

Poteete, A., y E. Ostrom. (2004). Heterogeneity, group size and collective action: The role of institutions in forest management. *Development and Change* 35: 435-461.

---

Prieto, M., y Bauer, C. (2012). Hydroelectric power generation in Chile: An institutional critique of the neutrality of market mechanisms. *Water International* 37 (2): 131-146.

---

Punstein, A.M., y Glückler, J. (2020). In the mood for learning? How the thought collectives of designers and engineers co-create innovations. *Journal of Economic Geography* 20 (2): 543-570.

---

Rhodes, R. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies* 44: 652-667.

---

Romero Toledo, H. (2014). Ecología política y represas: elementos para el análisis del Proyecto HidroAysén en la Patagonia chilena. *Revista de Geografía Norte Grande*, 57, 161 - 175.

---

Romero Toledo, H. y Sasso, J. (2014). Proyectos hídricos y ecología política del desarrollo en Latinoamérica: Hacia un marco analítico. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 97: 55-74.

---

SEA. (2020). Servicio de Evaluación Ambiental. Accessed May 31, 2020. <http://sea.gob.cl/>

---

Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal* 50: 17-28.

---

Swyngedouw, E. (2009). The political economy and political ecology of the hydro-social cycle. *Journal of Contemporary Water Research and Education* 142: 56-60.

---

Swyngedouw, E., Fernández, VR. (Ed.), Brandão, C. (Ed.) (2010). ¿Globalización o Glocalización? Redes, territorios y Reescalamiento. En: *Escalas y Políticas del Desarrollo – Desafíos para América Latina* Buenos Aires: Miño y Dávila.

---

Termeer, C. J. A. M., A. Dewulf, M. van Lieshout. (2010). Disentangling scale approaches in governance research: Comparing monocentric, multilevel, and adaptive governance. *Ecology and Society* 15(4): 29.

---

Ulloa, A. (2020). The rights of the Wayúu people and water in the context of mining in La Guajira, Colombia: Demands of relational water justice. *Human Geography* 13(1): 6-15.

---

Usón, T., C. Henríquez, Dame, J. (2017). Disputed water: Competing knowledge and power asymmetries in the Yali Alto basin, Chile. *Geoforum* 85: 247-258.

---

Von der Porten, S. y de Loë, R. C. (2013). Collaborative approaches to governance for water and Indigenous peoples: A case study from British Columbia, Canada. *Geoforum* 50. 149 - 60.

---

Von der Porten, S., de Loë, R. C., McGregor, D. (2016). Incorporating Indigenous Knowledge Systems into Collaborative Governance for Water: Challenges and Opportunities. *Journal of Canadian Studies* 50 (1): 214-243.

---

Vos, H. de, R. Boelens, y R. Bustamante. (2006). Formal law and local water control in the Andean region: A fiercely contested field. *Water resources Development* 22 (1): 37-48.

---

Weber, E. P., y A. M. Khademian. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review* 68(2): 334-349.

---