

PUEBLOS INDÍGENAS DE CHILE ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y SITUACIÓN ACTUAL

JOSÉ AYLWIN

INSTITUTO DE ESTUDIOS INDÍGENAS UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA

Serie Documentos N° 1.

25 páginas

I. INTRODUCCIÓN.

Desde hace miles de años que el territorio actual de Chile, al igual que el de la mayor parte de América, ha estado habitado por diversas agrupaciones humanas que vivían fundamentalmente de la caza y la recolección.⁽¹⁾

En una tierra vasta y diversa, dichas agrupaciones evolucionaron y se relacionaron entre sí, desarrollando diferentes culturas y formas de vida, dependiendo para su subsistencia de los abundantes recursos naturales, animales y vegetales aquí existentes.

A la llegada de los españoles, pueblos diferenciados, con lenguas, religiones, formas de subsistencia y organización social propias, y con una población superior al millón de personas, residían desde el extremo norte hasta Tierra del Fuego.⁽²⁾

Así por ejemplo, algunos pueblos, como los aymara y los atacameños en el norte vivían de la agricultura (cultivo de papa y quínoa) y la ganadería de auquenidos (llamas y alpacas). Otros, como los changos en la costa norte, los rapa nui en Isla de Pascua, los chonos, los kawéskar o alacalufes y los yámana o yaganes en los canales australes, vivían fundamentalmente de la pesca y la recolección de moluscos. Finalmente los mapuche, que habitaban entre el Choapa por el norte y las islas de Chiloé por el sur, los aónikenk o tehuelches de la Patagonia y los sélknam de la isla de Tierra del Fuego, vivían del producto de la caza y la recolección.⁽³⁾

Sus formas de organización social también diferían unas de otra. Así por ejemplo, los aymara se organizaban en ayllus que eran unidades territoriales formadas en base al parentesco, los que a su vez podían agruparse en confederaciones de ayllus o "señoríos".⁽⁴⁾

Los rapa nui, que habrían estado divididos en diversos grupos a tribus hasta el siglo XVI o XVII, tenían un sistema jerárquico de jefes a "ariki" y "cortes reales" que habría persistido hasta fines del siglo pasado.⁽⁵⁾

Para los mapuche, en tanto, la familia -compleja y extendida- bajo el liderazgo del cacique (lonco, ulmen), habría sido, en tiempos de paz, la organización fundamental. Bajo la dirección de este cacique, a quien se recurría para resolver conflictos, la familia compartía un territorio,

habitaba en una o más viviendas (rucas), y procuraba la alimentación sus integrantes.⁽⁶⁾

II. EFECTOS DE LA CONQUISTA ESPAÑOLA.

La llegada del conquistador español introdujo grandes alteraciones en la vida de estos pueblos. Las ideas que orientaron al conquistador europeo en su aventura americana, llevaron a estos a imponer a los indígenas sus leyes y creencias y a apoderarse de sus tierras y riquezas, afectando gravemente la integridad y subsistencia de estos pueblos.

La conquista de Chile no fue una excepción en este sentido. El control del territorio hasta entonces habitado por los indígenas y el sometimiento de estos últimos se intentó materializar a través de la fundación de ciudades fortificadas a lo largo del país, de la distribución de las tierras de los indígenas a soldados españoles en pago de servicios y de la repartición de los indígenas a estos últimos a través del sistema de encomienda.⁽⁷⁾

Los intentos de control territorial de los españoles se enfrentaron al espíritu libertario y guerrero de los mapuche, los que en la región de la Araucanía resistieron durante casi tres siglos la dominación española. La resistencia de los indígenas, quienes expulsaron al conquistador de sus territorios, destruyendo sus ciudades y fuertes, llevaron a los españoles a negociar con ellos las bases de una convivencia pacífica a través de una serie de pactos o parlamentos, el más conocido de los cuales fue el de Quilín celebrado en 1641.

En dicho pacto se estableció el río Bío Bío como frantera entre ambos pueblos, reconociéndose además la independencia del territorio mapuche. En el, los mapuche se comprometieron a respetar la frontera establecida, a dejar a los misioneros predicar en su territorio y devolver a los prisioneros.⁽⁸⁾

El contacto de los indígenas con los españoles, sin embargo, además de introducir importantes cambios en la cultura indígena existente hasta entonces, incidió en una fuerte disminución de la población indígena. Es así como además de las muertes causadas por la guerra, las enfermedades traídas por los españoles (tifus, viruela y sífilis entre otras) habrían causado, sólo en los primeros cincuenta años de contacto, la muerte de dos tercios de la población indígena.⁽⁹⁾

Por otro lado, la imposición del sistema de encomiendas a los indígenas que habitaban el valle central del país (los picunche) y su radicación en los que fueron llamados "pueblos de indios", significó en el transcurso de dos siglos, su virtual desaparición producto de su fusión con población española, dando origen a una nueva población de origen mestizo y criolla.⁽¹⁰⁾

III. EL ESTADO CHILENO Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

El advenimiento de la República no introdujo cambios sustanciales en la situación de los indígenas. A pesar del reconocimiento, en virtud de Bando Supremo dictado por Bernardo O'Higgins en 1819, de la libertad de los indígenas y de su igualdad con el resto de la población chilena, los mapuche siguieron viviendo por largo tiempo en sus territorios al sur del

Bío Bío, manteniendo su autonomía territorial, sus autoridades y formas de vida propias.

Años más tarde, en 1866, la intención del Estado chileno de ocupar la Araucanía a fin de incorporarla al desarrollo agrícola del país, llevó a la dictación de una legislación en que declaró las tierras indígenas al sur del Bío Bío como "fiscales", facultando a las autoridades a rematarlas a particulares para su colonización, y creando una Comisión Radicadora de Indígenas que ubicaría a estos en terrenos de su pertenencia.

La ocupación militar de la Araucanía por el ejército chileno en 1881, y el sometimiento definitivo de los mapuche a las autoridades y leyes nacionales, junto con facilitar el camino para la colonización de sus territorios, vino a poner en marcha el proceso de radicación de este pueblo en comunidades a reducciones a través del otorgamiento de los denominados "títulos de merced".

En virtud de estos títulos -alrededor de tres mil- se radicó a los mapuche en 510 mil hectáreas (el 6,39 por ciento de su territorio ancestral), generalmente las de peor calidad. El resto de las tierras, las más ricas, fueron entregadas a colonos nacionales y extranjeros, a título gratuito en el caso de estos últimos.⁽¹¹⁾

Paralelamente en el tiempo, el Estado chileno anexaba a su territorio las altiplanicies andinas en que habitaban los aymara (1883), y tomaba posesión de la Isla de Pascua en que vivían los rapa nui (1888). En este mismo período además las autoridades otorgan en concesión a particulares nacionales y extranjeros grandes extensiones de tierra en la patagonia chilena y la isla de Tierra del Fuego en que habitaban los aónikenk y los sélknam respectivamente, sin reservar para éstos tierra alguna que posibilitara su subsistencia física y cultural.

Desde entonces y hasta hace pocos años atrás, la política y legislación aplicada a los indígenas por el Estado, salvo contadas excepciones, ha procurado asimilar a estos pueblos a la sociedad chilena, así como integrar sus tierras y recursos al proceso de desarrollo nacional, demostrando a través de ellas muy poco respeto por sus culturas e identidades propias.

Esta política tuvo su máxima expresión bajo el gobierno militar entre 1973 y 1989, período en el cual junto con aplicarse una fuerte represión a las organizaciones indígenas -fundamentalmente mapuche- y a sus dirigentes, se dictó una legislación que constituyó una clara amenaza para la subsistencia de los indígenas, sus tierras y culturas.⁽¹²⁾

IV. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

Luego de siglos de presencia europea en el territorio chileno, varios de estos pueblos, tales como los aónikenk y los sélknam, en el extremo austral del país, sucumbieron frente a la usurpación de sus territorios ancestrales, la violencia y los esfuerzos de asimilación aplicados a ellos por la autoridad colonial y/o estatal.⁽¹³⁾

Otros han logrado sobrevivir a estas políticas hasta nuestros días. Entre estas destacamos los siguientes:

El pueblo mapuche.

Es el pueblo indígena cuantitativamente más importante que habita el país. Su población mayor de catorce años fue estimada en el Censo de Población de 1992 en 928 mil personas, la mitad de las cuales habita entre el río Bío Bío y la Isla de Chiloé, en la zona sur del país, en tanto que la otra mitad lo hace en Santiago y otras ciudades en otras regiones de Chile.⁽¹⁴⁾

Luego de la radicación de este pueblo en reducciones a fines del siglo pasado y hasta nuestros días, la legislación aprobada por el Estado, salvo excepciones, ha procurado poner término a dichas comunidades permitiendo su división y su posterior enajenación a particulares no indígenas.

A contar de 1979, y en virtud de la legislación dictada ese año por el gobierno militar (Decretos Leyes 2568 y 2750), este proceso es acelerado, lográndose en tan solo una década la disolución de la casi totalidad de las comunidades restantes y entregándose a los indígenas títulos de dominio individuales sobre las tierras divididas.

Las organizaciones mapuche criticaron duramente esta legislación por cuanto a través de ella se vino a romper el vínculo histórico que los mapuche tienen con su tierra (mapuche = gente de la tierra) al establecerse un sistema de tenencia individual de la misma contrario a sus tradiciones, al asignárseles hijuelas de tamaño insuficiente para procurar la subsistencia familiar (5,36 hcts. promedio cada una) y al permitir su enajenación al cabo de 20 años de su adjudicación.

Por otra parte, en virtud de esta legislación, muchas de las tierras más ricas de los mapuche fueron adquiridas mediante arriendo -hasta por noventa y nueve años- por particulares no indígenas en los últimos años, aumentando la migración mapuche a la ciudad.

Dicha legislación, unida a la inexistencia de políticas de apoyo a los mapuche por parte del Estado, han incidido en el aumento de la pobreza en sus comunidades en los últimos años. Es así como un estudio realizado en 1988 demuestra que en dichas comunidades la tasa de mortalidad infantil era más del doble que la del total del país, alcanzando a 45 muertes por cada mil niños nacidos vivos; la esperanza de vida al nacer al mismo año era de 63 años, la que corresponde a la del resto del país en 1970; la tasa de analfabetismo alcanza al 16 por ciento, superado en más del doble a la del resto del país.⁽¹⁵⁾

El pueblo aymara

La población aymara chilena actual es estimada en 48 mil personas.⁽¹⁶⁾ De ésta población, las dos terceras partes habrían migrado desde su lugar de origen, las altiplanicies ubicadas en el sector fronterizo con Bolivia y Perú, hacia las ciudades y pueblos del desierto (Calama y Pozo Almonte) o los puertos costeros, más próximos (Arica e Iquique principalmente). El tercio restante mantiene su carácter rural, campesino comunero o minifundista. La mitad de este último sector sigue habitando en la región altiplánica fronteriza y se ocupa principalmente de la ganadería de camélidos, en tanto que el resto se distribuye en pequeños valles y

quebradas precordilleranas ubicados bajo los 3.500 metros, dedicándose al cultivo agrícola dependiente del riego.⁽¹⁷⁾

Cabe señalar que hasta la fecha los aymara han mantenido una economía basada en la ocupación y el comercio entre los diferentes "pisos ecológicos" existentes en la zona, fundamentalmente, la costa, los valles intermedios y el altiplano. El activo intercambio existente entre estos "pisos" ha posibilitado la mantención de la cultura aymara en los diversos espacios territoriales que éstos habitan.

Con posterioridad a la incorporación de sus territorios ancestrales a Chile, los aymara han sido prácticamente ignorados por las autoridades, las que nunca han legislado en su favor y sólo han implementado respecto a ellos políticas destinadas a lograr su asimilación a la sociedad nacional mediante la aplicación de sus instituciones, principalmente la escuela y el servicio militar obligatorio.

En efecto, a diferencia del caso de los mapuche, la propiedad de sus tierras nunca les fue reconocida a los aymara, siendo consideradas por el Estado como fiscales mientras éstas carecieran de otro dueño conforme al derecho chileno. La falta de reconocimiento y protección legal de las comunidades aymara ha generado en los últimos años numerosos conflictos, tanto en su interior, como entre ellas, debido al aceleramiento del proceso de inscripción por parte de particulares (comuneros o no) de títulos individuales de propiedad sobre las tierras comunales. Este hecho constituye una evidente amenaza a la subsistencia del pueblo aymara.

El régimen militar intensificó a contar de mediados de la década del setenta las políticas asimilacionistas en la región aymara mediante el establecimiento de "escuelas fronterizas", entidades cuyo objetivo central era la "chilenización" de la población aymara, y mediante la constitución de Juntas de Vecinos y de Centros de Madres como mecanismos de control de la población indígena.

El problema más grave que hoy afecta a las comunidades aymara del altiplano es la privatización y pérdida de sus aguas ancestrales en virtud del Código de Aguas (DFL N° 1.222) dictado por el régimen militar en 1981.

La aplicación de este Código en la zona durante la última década, ha permitido el desarrollo de un proceso de apropiación de las aguas ancestrales de los aymara por parte de compañías mineras, privando a sus comunidades de este vital elemento para el desarrollo de sus actividades agrícolas, provocando el desecamiento de los bofedales y acentuando la migración de sus habitantes.

El pueblo rapa nui

Con una población de alrededor de 20.000 personas, este pueblo habita fundamentalmente en la Isla de Pascua o Rapa Nui, ubicada en el Océano Pacífico a 3.800 kilómetros al oeste de la costa continental.⁽¹⁸⁾

Luego del acuerdo de voluntades suscrito entre los jefes rapa nui y el capitán Policarpo Toro en representación del gobierno chileno en 1888 en virtud del cual la soberanía de la isla fue entregada a Chile, la isla fue administrada por décadas (1895 a 1953) por la "Compañía Explotadora

de Isla de Pascua" controlada por extranjeros, empresa que la convirtiera en una hacienda, relegando a los isleños a vivir en una ínfima parte de sus tierras (Hanga Roa) y sometiéndolos a un régimen de semi esclavitud.

En 1933 las tierras de Pascua fueron inscritas en Valparaíso por el Estado chileno a nombre del Fisco argumentando que éstas, de acuerdo al derecho vigente, "carecían de otro dueño".

Sólo en 1966 el pueblo rapa nui adquiere derechos ciudadanos al permitirsele, en virtud de una ley especial (ley N° 16411), votar para la elección de autoridades tanto locales como nacionales.

A contar de 1973, las autoridades de la isla (inicialmente el Alcalde Municipal y a contar de 1975 el Gobernador Provincial) pasan a ser designadas por el gobierno. La ausencia de mecanismos de participación de la comunidad rapa nui incide indirectamente en el fortalecimiento de la organización ancestral de este pueblo, el Consejo de Ancianos de Rapa Nui, entidad cuya existencia fue desconocida por el gobierno militar.

Este Consejo, que inicialmente agrupara a las 36 familias rapa nui subsistentes a la fecha, denunció los atropellos cometidos por el gobierno militar en contra de su pueblo, en particular, el intento del régimen de desconocer la propiedad de los isleños sobre sus tierras ancestrales en virtud de la dictación en 1979 del Decreto Ley No 2885 (conforme a este decreto los rapa nui podían solicitar al Presidente de la República el otorgamiento de títulos de dominio individuales sobre las tierras que entonces ocupaban, sólo el 7.5 por ciento del total de la isla, legitimando de este modo el dominio fiscal sobre las tierras restantes), el acuerdo suscrito en 1985 sin consulta a la comunidad local por el gobierno de Chile con el gobierno de Estados Unidos a objeto de permitir a este último la construcción en la isla una pista de aterrizaje de emergencia para transbordadores espaciales, y la prohibición del uso de la lengua rapa nui en actos públicos decretada por las autoridades de la isla.

El Consejo de Ancianos de Rapa Nui ha venido planteando durante los últimos años como demanda central la restitución por el Fisco de las tierras de la isla al pueblo pascuense, su legítimo dueño.⁽¹⁹⁾

Otros pueblos y comunidades indígenas subsistentes.

Además de los antes mencionados, subsisten hasta nuestros días varios otros pueblos y comunidades indígenas de población más reducida.

Entre estos cabe señalar al pueblo cunsa o atacameño, compuesto por una población aproximada de tres mil personas, y que habita en una serie de pueblos ubicados en las comunas de San Pedro de Atacama y Calama en la II Región del país, y la comunidad coya, con una población que no alcanza a las cien personas y que habita en la zona precordillerana de la III Región, en el norte del país.⁽²⁰⁾

Ambos grupos viven hasta la fecha del desarrollo de una economía agrícola, ganadera y textil de pequeña escala, similar a la de los aymara y característica de las culturas andinas.

A estos se deben agregar las comunidades yámana y kawéskar que habitan en el extremo austral del país cuya población en conjunto no alcanza las dos centenas.

Los descendientes de los yámana serían hoy alrededor de setenta personas, los que viven de la pesca y trabajo de artesanía en la localidad de Ukika, en la Isla de Navarino. Los descendientes de los kawéskar, en tanto, sumarían en total cien personas, doce de los cuales viven en Puerto Edén, sesenta en Punta Arenas, y los restantes en Puerto Natales y alrededores, dedicados a actividades similares a las desarrolladas por los yámana.⁽²¹⁾

Continuación

V. LAS DEMANDAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS BAJO EL RÉGIMEN MILITAR (1973-1990).

El grave atropello a los derechos de los pueblos indígenas verificado en Chile durante el régimen militar a consecuencia de las políticas y la legislación que les fueron aplicadas en este periodo, lejos de acallar a estos pueblos, incentivó el desarrollo de un proceso de fortalecimiento de sus organizaciones representativas y de definición y profundización de sus demandas como pueblos, que más tarde, con la recuperación democrática, comenzaría a dar sus frutos.

Así, frente a la amenaza de división de sus tierras por el anterior gobierno, -que haría realidad con la dictación de los Decretos Leyes 2568 y 2750 en 1979- el pueblo mapuche rearticuló sus organizaciones, dando origen a nuevas instancias de representación y de defensa de sus derechos. A ello responde la constitución de los Centros Culturales Mapuche en 1978 y la creación posterior de las organizaciones Ad Mapu, Nehuen Mapu, Calfulican, Choin Folilche, Lautaro entre otras.⁽²²⁾

La misma situación lleva a los mapuche huilliche a constituir en 1982 la Junta de Caciques del Butahuillimapu, entidad que intenta retomar las formas de organización tradicionales del pueblo huilliche basadas en la institución del "cacicado".

El pueblo rapa nui, afectado por el desconocimiento de sus derechos territoriales (dictación del D. Ley 2885 de 1979 que legitima el dominio fiscal sobre las tierras de la Isla de Pascua, ampliación de la pista de Mataverí en 1985) y en general de sus derechos como pueblo (lengua, educación, etc.), reactiva el antiguo Consejo de Ancianos como instancia de representación familiar y de defensa de sus derechos.

El pueblo aymara, por su parte, intenta defenderse de la privatización de sus aguas ancestrales a manos de compañías mineras en virtud de la dictación en 1981 del Código de Aguas a través del fortalecimiento de sus comunidades y organizaciones andinas.

No obstante el avance que significó este proceso de organización, la demanda indígena estuvo en esta etapa fundamentalmente destinada a hacer frente a los problemas específicos que afectaban a cada pueblo en particular, sin que ésta se orientase a obtener un reconocimiento y una protección de carácter global por parte de la sociedad nacional y del

Estado de los derechos que a los indígenas les corresponden como pueblos.

Por otra parte, no existieron en un primer momento instancias de encuentro o coordinación entre dichas organizaciones que permitieran a los pueblos indígenas avanzar en la elaboración de planteamientos y demandas comunes a objeto de lograr el reconocimiento de sus derechos como pueblos y de establecer una nueva relación con el Estado.

Diversos factores fueron haciendo cambiar esta situación inicial durante la década de los ochenta. Por una parte, las organizaciones indígenas del país se van vinculando de un modo creciente al movimiento indígena latinoamericano y mundial, y asumen progresivamente, tanto las reivindicaciones que en este ámbito se plantean, como los avances logrados en el ámbito internacional en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, en especial, de sus derechos culturales y territoriales y del derecho a mayores grados de autonomía dentro del marco de los Estados en que habitan.⁽²³⁾

Por otro lado, diversas iniciativas desarrolladas a finales de los ochenta años van abriendo espacios que posibilitan el encuentro de los distintos pueblos indígenas del país, encuentro que hasta entonces no se había producido. De dichos espacios van surgiendo propuestas de carácter global comunes a los distintos pueblos indígenas del país con el objeto de enfrentar las situaciones de injusticia que les afectan.

Surgen también en ellos instancias de coordinación de sus organizaciones que pasan a tener una gran importancia a contar desde entonces.⁽²⁴⁾

De este modo, se va sustituyendo la demanda sectorial específica de cada pueblo por una de carácter general que privilegia un tratamiento global de los problemas de los pueblos indígenas del país, y que se basa en el reconocimiento de su existencia e identidad propia así como de su derecho a participar en la resolución de sus propios asuntos.

VII. LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PROCESO DE RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA.

Frente a la negativa del régimen militar a acoger las demandas, formuladas durante estos años por las organizaciones indígenas y a la escasa receptividad que sus planteamientos encontraron en sus partidarios, éstas, en el contexto del proceso electoral de 1989, deciden llevar sus demandas a los partidos opositores agrupados en la Concertación de Partidos por la Democracia, para los efectos que ellas fuesen incorporadas en sus planes de gobierno.

Entre las demandas formuladas a ésta coalición destacan las formuladas por el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas. En un documento de septiembre de 1989 dicha entidad plantea la necesidad del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y de la elaboración, en el más breve plazo, de una ley referida a estos pueblos que, junto con reconocer sus culturas e idiomas, sus derechos consuetudinarios, sus tierras y territorios tradicionales, regulase su relación con el Estado recogiendo los principios de autonomía y autodesarrollo reconocidos en el Convenio 169 de la OIT.

La misma organización enfatizaba la necesidad de crear una Corporación de Desarrollo Indígena cuyos objetivos serían el coordinar la acción del Estado y sus reparticiones en aquellas áreas con presencia indígena, actuar como comisión revisora de causas indígenas, administrar un fondo nacional de compra de tierras, promover el traspaso de tierras fiscales a comunidades indígenas e implementar un programa de fomento a la educación y cultura indígena.

Demandas similares fueron formuladas en el mismo periodo por otras organizaciones indígenas del país. Entre estas cabe destacar la de las organizaciones mapuches Ad Mapu, Centros Culturales y Lautaro Ñi Aylla Rehue, la de la organización Nehuen Mapu, y la del Consejo de Ancianos de Rapa Nui.

El contenido de dichas demandas era, en términos generales, coincidente con la anterior, planteándose en ellas como exigencia central el reconocimiento y garantía de los derechos de los pueblos indígenas en el ordenamiento constitucional del país, además de las demandas específicas de cada pueblo (tierras, recursos naturales, educación, cultura, etc.)

A raíz de estas demandas, la Concertación elaboró en octubre de 1989 una propuesta de gobierno para los pueblos indígenas que, en lo esencial, asumía como válidos los planteamientos formulados por las organizaciones indígenas en sus demandas, tanto en lo que se refiere al diagnóstico de la situación de marginación y discriminación que afecta a los distintos pueblos indígenas del país, como en lo relativo a las proposiciones destinadas a enfrentar esta situación.

Un hito de gran importancia en este proceso fue la realización, en octubre de ese año en Nueva Imperial, de un Encuentro Nacional Indígena con el entonces candidato presidencial de la Concertación, Patricio Aylwin. En este encuentro se suscribió entre los representantes de las organizaciones indígenas y el candidato, el Acta de Nueva Imperial mediante la cual los primeros se comprometían a apoyar los esfuerzos del futuro gobierno en favor de la democratización del país y a canalizar sus demandas a través de los mecanismos contemplados en el programa de la Concertación, en tanto este último se comprometía a instar por el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, a la creación por ley de una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena con la participación activa de estos pueblos, y a la creación al inicio de su gestión de gobierno de una Comisión Especial de Pueblos Indígenas con participación de los distintos pueblos para estudiar una nueva legislación sobre la materia.

VIII. LA ACCIÓN DESARROLLADA POR LA COMISIÓN ESPECIAL DE PUEBLOS INDÍGENAS (1990-1993).

Asumido el gobierno de la Concertación, éste dictó, con fecha 27 de mayo de 1990, un decreto supremo (N° 30) mediante el cual creó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) con el objeto de que esta entidad asumiera la coordinación de las políticas del Estado en el ámbito indígena y elaborase un proyecto de legislación para sus pueblos y comunidades.

Dicho proyecto debía ser posteriormente enviado al Congreso nacional para su tramitación.

De acuerdo a su decreto constitutivo, dicha Comisión Especial quedó formada por un Consejo compuesto por diez representantes de los distintos pueblos indígenas del país que fueron elegidos de común acuerdo por sus organizaciones y por diez representantes de las distintas instancias gubernativas con competencia en el ámbito indígena y presidida por un Director y subdirector nombrados por el Presidente de la República.⁽²⁵⁾

La función general que el decreto asignaba a esta Comisión era la de asesorar al Presidente de la República en la determinación de las políticas de gobierno respecto de los pueblos indígenas y, en particular, en lo concerniente a su desarrollo económico, social y cultural y al fortalecimiento de su participación en la comunidad nacional.

Además de esta función general, el decreto establecía una serie de otras funciones específicas de la Comisión, entre las que se encontraban la de proponer proyectos y planes de desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas, proponer proyectos de difusión de las costumbres, valores y formas de vida de estos pueblos, proyectos destinados a lograr la participación de los mismos en todos los ámbitos del quehacer nacional y la discriminación de las prácticas discriminatorias que les afecten, etc.

Entre las tareas desarrolladas por esta entidad durante su existencia hasta septiembre de 1993 cabe destacar, junto a un conjunto de iniciativas destinadas a apoyar el desarrollo de las comunidades indígenas y de sus integrantes, la elaboración, con la participación de las organizaciones indígenas, de un proyecto de legislación para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas del país por el Estado.

Proyecto de ley indígena.

El proyecto de ley, que fuera inicialmente elaborado por el Consejo de la CEPI, debatido posteriormente en las comunidades indígenas a través del país, y luego finalmente discutido en un Congreso Nacional de Pueblos Indígenas desarrollado en la ciudad de Temuco en Enero de 1991, fue presentado al Congreso Nacional a comienzos de octubre de ese año en forma conjunta con un proyecto de reforma constitucional que consagraba el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en la carta fundamental.⁽²⁶⁾

En líneas generales, este proyecto proponía el reconocimiento legal, por primera vez en la historia del país, de los pueblos indígenas que integran la Nación chilena y establecía la obligación del Estado de velar por su protección y de promover su desarrollo.

Además, reconocía a las personas, comunidades y asociaciones indígenas, estableciendo en favor de ellas derechos especiales; las tierras indígenas, estableciendo su protección jurídica, así como mecanismos destinados a posibilitar su ampliación (Fondo de Tierras) y desarrollo (Fondo de Etnodesarrollo y Áreas de Desarrollo Indígena); las culturas e idiomas indígenas y establecía un sistema de educación intercultural bilingüe; establecía la existencia y validez del derecho consuetudinario indígena, y creaba un sistema de justicia especial (jueces de paz indígenas) para el conocimiento de asuntos menores al interior de la

comunidad; y creaba una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) como entidad encargada de la política del Estado para con estos pueblos, contemplando en ella la participación de representantes indígenas electos por sus propias comunidades.

Proyecto de reforma constitucional y otras iniciativas de reforma legal en favor de los pueblos indígenas.

Junto a este proyecto de ley, el gobierno envió al Congreso Nacional un proyecto de reforma constitucional que reconocía la existencia de los pueblos indígenas y el deber del Estado de protegerlos y ampararlos, entregando a la legislación el establecimiento de beneficios en favor de sus comunidades.⁽²⁷⁾

Este proyecto de reforma constitucional, además de responder a una aspiración sentida de las organizaciones indígenas, tiene una gran importancia, tanto simbólica como jurídica, para los pueblos indígenas del país. Su aprobación implicaba el reconocimiento, por primera vez en la historia, de Chile como un país pluriétnico, compuesto por una diversidad de pueblos, rompiendo con el mito creado por la historiografía clásica del país en torno a la homogeneidad racial del "pueblo" chileno.

Es importante destacar también en el ámbito jurídico el envío por el gobierno al parlamento del Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales a objeto de lograr su ratificación. Dicho envío se materializó en enero de 1991 y permanece hasta la fecha sin ser aprobado.

Además de esta iniciativa, el ejecutivo presentó en octubre de 1992 al parlamento para su ratificación el Convenio para la creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Este Convenio, que fuera aprobado por los cancilleres iberoamericanos, incluyendo a Chile, en Madrid a mediados de 1992, viene a constituir "un mecanismo destinado a apoyar procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de América Latina y el Caribe."

Contradicciones de la política gubernamental.

A pesar de los avances en el trato dado a los pueblos indígenas en este periodo, es posible percibir de parte algunas instancias de gobierno ciertas actitudes contradictorias con la política desarrollada por la Comisión Especial de Pueblos Indígenas. Entre ellas, cabe destacar las siguientes:

- La política seguida por la Dirección de Asuntos Indígenas de INDAP (Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario), entidad dependiente del Ministerio de Agricultura, que continuó con los trámites de división de numerosas comunidades a pesar del anuncio hecho por las autoridades en sentido contrario.
- La represión de la que fueron objeto organizaciones indígenas del país y sus integrantes por parte de fuerzas policiales con motivo de manifestaciones desarrolladas en diversas ciudades del país (Arica, Santiago y Temuco) en diversas oportunidades, en especial, con motivo del día 12 de octubre.

- La amenaza que afectó, y sigue afectando a una serie de comunidades mapuche pehuenche, con una población total de 5 mil personas, a raíz de la construcción de una serie de represas hidroeléctricas en la cuenca superior del río Bío Bío. De materializarse este proyecto hidroeléctrico, cuya primera fase, la central Pangué, ya está siendo construida por una empresa privada (ENDESA), alrededor de 700 indígenas deberán ser trasladados de las tierras en que actualmente habitan.

- La negativa de parte del gobierno a acceder a la demanda de los rapa nui destinada a obtener del Estado chileno la devolución de las tierras de Isla de Pascua hasta ahora administradas por este.⁽²⁸⁾

[Parte anterior](#)

[Continuación](#)

3^a parte

IX. LA ACTITUD ASUMIDA POR EL PARLAMENTO.

Desgraciadamente, los proyectos de reforma legal y constitucional relativos a los pueblos indígenas sometidos al conocimiento del Congreso Nacional, no encontraron en éste el apoyo requerido para su rápida aprobación.

En efecto, debido a las fuertes críticas de que estas iniciativas fueron objeto por parte de los partidos de oposición derechista que lo controlaban (a consecuencia de su forma de integración dispuesta por la Constitución de 1980), el parlamento demoró casi tres años en aprobar el proyecto de ley indígena, no sin antes introducir en él importantes modificaciones.

Entre los principales reparos que los partidos de derecha hicieron a estos proyectos en el parlamento se encuentran aquellos que decían relación con el uso en ellos del término "pueblos indígenas", el que consideraban una amenaza en contra del carácter unitario del Estado y un potencial peligro de futuros procesos de separatismo en su interior; con el peligro que para el derecho de propiedad podrían significar las normas de protección de las tierras indígenas; y con la contradicción con el derecho constitucional a la igualdad que significaría el establecimiento de beneficios especiales en favor de los indígenas.

Los proyectos para el reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución Política, y para la aprobación del Convenio 169 de la OIT y del Convenio para la creación del Fondo Indígena, debido a la oposición de los mismos sectores políticos, se mantienen la fecha sin ser despachados por dicho Congreso.

La única iniciativa aprobada en el periodo, debido a la presión de las organizaciones indígenas y del gobierno, fue el proyecto de ley indígena. Los principales contenidos de la ley que fuera sancionada por el Senado y promulgada como ley de la República en septiembre de 1993, y que lleva el número 19.253 (Diario Oficial 5.10.93) pueden ser resumidos en los siguientes puntos:

1.

El reconocimiento de los indígenas, entendiéndose por tales a "los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias, siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura", así como del deber del Estado y la sociedad en general de respetar, proteger y promover su desarrollo, y el de sus culturas, familias y comunidades.

2.

El reconocimiento de las principales etnias de Chile (mapuche, aymara, rapa nui o pascuense, comunidad atacameña, quechua y colla del norte del país, las comunidades kawashkar o alacalufe y yámana o yagán de los canales australes). El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena.

3.

El reconocimiento de las comunidades indígenas, entendiéndose por tales "toda agrupación de personas pertenecientes a una misma etnia indígena y que se encuentre en una o más de las siguientes situaciones: **a)** Provengan de un mismo tronco familiar; **b)** Reconozcan una jefatura tradicional; **c)** Posean o hayan poseído tierras indígenas en común, y **d)** Provengan de un mismo poblado antiguo", así como el establecimiento de un sistema expedito para el otorgamiento a estas de personalidad jurídica.

4.

El reconocimiento de las tierras indígenas, entendiéndose por tales aquellas que "las personas o comunidades indígenas actualmente ocupan en propiedad o posesión" provenientes de títulos reconocidos por el Estado desde 1823 hasta la fecha y a futuro, así como aquellas que estos "históricamente han ocupado y poseen" siempre que sus derechos sean inscritos en el Registro de Tierras Indígenas que crea esta ley.

5.

El establecimiento de un conjunto de normas y mecanismos tendientes a proteger las tierras indígenas (no pueden ser enajenadas, embargadas, gravadas o adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas de la misma etnia), y el establecimiento de mecanismos tendientes a buscar solución a los problemas tierras que les afectan u a otorgar éstas a los indígenas o comunidades que carecen de ellas (Fondo de Tierras y Aguas Indígenas).

6.

El establecimiento de un conjunto de mecanismos con el objeto de posibilitar el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades indígenas (las Áreas de Desarrollo Indígena a ser creadas en espacios territoriales en que han vivido ancestralmente los indígenas, de alta densidad de población indígena y homogeneidad ecológica, en las que se focalizará la acción del Estado, y el Fondo de Desarrollo para la implementación de programas de superación del minifundio, recuperación de la calidad de las tierras, etc.).

7.

El reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas, el establecimiento de un delito destinado a evitar la discriminación de los indígenas por su origen o cultura, la creación de un sistema de educación intercultural bilingüe con el objeto de preparar a los educandos indígenas para desenvolverse en forma adecuada tanto en su sociedad de origen como en la sociedad global, así como de un programa de becas para los estudiantes indígenas.

8.

El establecimiento de las asociaciones indígenas, entendiéndose por tal la agrupación voluntaria de por lo menos veinticinco indígenas que se constituyen en función de algún interés común. Entre las actividades que estas pueden desarrollar, según la ley, se encuentran las educacionales y culturales, las profesionales comunes a sus miembros y las económicas que beneficien a sus integrantes tales como agricultores, ganaderos, artesanos y pescadores.

9.

El establecimiento de una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) como entidad encargada de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral económico, social y cultural de las personas y comunidades indígenas, cuyo órgano superior, el Consejo Nacional, estará integrado por ocho representantes indígenas designados por el Presidente de la República a propuesta de las comunidades y asociaciones indígenas, de un total de diecisiete personas que lo conforman.

10.

El reconocimiento de la costumbre hecha valer en juicio entre indígenas, siempre que no sea incompatible con la Constitución Política de la República, así como el establecimiento de un procedimiento judicial especial para el trámite de los juicios sobre tierras en que se encuentre involucrado un indígena.

11.

El establecimiento de un conjunto de disposiciones particulares relativas a los mapuche huilliche, a los aymara, atacameños y demás comunidades del norte del país, a la etnia rapa nui o pascuense, a los indígenas de los canales australes y a los indígenas urbanos o migrantes.

Limitaciones de esta ley.

Entre las principales limitaciones de este texto legal en relación al texto del proyecto sometido a la consideración del Congreso y en relación con las tendencias hoy prevalecientes en el derecho internacional sobre la materia cabe destacar las siguientes:

- La exclusión en el del término "pueblos" reivindicado por los indígenas para autodenominarse y reconocido hoy en el ámbito internacional (Convenio N 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribiales) como

forma de denominación de las entidades indígenas hoy existentes en el mundo.

- Las limitaciones introducidas al capítulo referido a las Áreas de Desarrollo Indígena, a través del cual se recogía la idea de la creación de territorios o espacios indígenas con mayores grados de autogestión del desarrollo demandada por las organizaciones y reconocida en el derecho internacional. De acuerdo al texto actual, estas constituyen solo áreas de focalización de la acción del Estado en favor de estos pueblos.

- La eliminación del capítulo referido a los jueces de paz indígenas, a través del cual se pretendía dar reconocimiento a las formas de resolución de conflictos menores aún subsistentes en las comunidades de modo de dar cabida al derecho propio o consuetudinario indígena.

X. EL ROL DEL MOVIMIENTO INDÍGENA.

De gran importancia resulta el análisis del rol desempeñado en esta etapa por el movimiento indígena.

En términos generales se puede afirmar que dicho movimiento demostró gran capacidad de negociación de sus derechos con la sociedad global y el Estado durante el periodo que aquí se comenta.

En efecto, con una actitud de realismo político, el grueso del movimiento indígena, a pesar de la difícil situación que enfrentaban sus pueblos al final del régimen militar, optó por la estrategia de la negociación de sus demandas con el Estado, haciendo con ello posible el establecimiento de un nuevo marco jurídico político a través de cual se pudiese avanzar gradualmente en la materialización de los cambios anhelados por sus pueblos.

La suscripción del Compromiso de Nueva Imperial antes aludido, en que los dirigentes mapuche, aymara y rapa nui se comprometieron a trabajar junto al futuro gobierno en la consolidación de la democracia y en el reconocimiento de sus derechos, la integración de sus dirigentes en el Consejo de la CEPI, su participación activa en la discusión del anteproyecto de ley indígena, el apoyo que estos dieron a dicho proyecto en el parlamento, el apoyo que mantuvieron al gobierno durante el periodo -a pesar de las contradicciones antes señaladas- pueden entenderse como manifestación de la voluntad de las organizaciones de dar cumplimiento al compromiso adquirido en 1989.⁽²⁹⁾

Sin duda esta estrategia fue clave para lograr la aprobación de la ley indígena por un parlamento conservador cuyos prejuicios lo hacían rechazar la idea de legislar en la materia, así como para lograr, en el contexto de los quinientos años que se conmemoraron en 1992, una mayor conciencia en la sociedad global sobre la realidad multiétnica del país y la necesidad de establecer un tratamiento más justo para los pueblos indígenas que aquí habitan.

Diferente fue la actitud asumida por una parte del movimiento mapuche, el que organizado en la organización "Consejo de todas las Tierras", realizó una fuerte oposición a la política indígena del gobierno de la Concertación y al proyecto de ley elaborado por la CEPI basada en su aspiración de lograr una "autonomía política territorial" para el pueblo

mapuche. Dicha aspiración, que a juicio de sus dirigentes no estaba recogida en el proyecto de ley indígena, llevó a esta organización a desarrollar una serie de "recuperaciones de tierras" por vías de hecho, y a criticar duramente las políticas del gobierno y la actitud asumida por los dirigentes indígenas involucrados en la CEPI.

A pesar de la legitimidad que hoy adquiere la reivindicación de la "autonomía" de los pueblos indígenas en el ámbito internacional y de la importancia de su planteamiento en Chile, la estrategia de este movimiento demostró un desconocimiento de la realidad política y cultural del país. Una sociedad que históricamente ha negado su pasado y presente indígena, difícilmente acepta la autonomía de los pueblos indígenas, sin primero admitir su existencia y establecer canales para su participación.⁽³⁰⁾

Un problema que dificultó la acción del movimiento indígena durante el periodo, y que aún sigue vigente, fue el de la representatividad de sus organizaciones frente al universo indígena, tanto rural como urbano. Si bien la organización indígena crece bastante durante el último tiempo, existen antecedentes que hacen pensar que su representatividad sigue siendo aún baja en proporción a la población constatada en el último censo, situación que debe ser enfrentada si este quiere lograr una mejor aceptación a sus demandas por parte de la sociedad global.

XI. CONSTITUCIÓN DE LA CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA (CONADI).

Varios meses tomó la constitución de la estructura de la CONADI de conformidad a la ley 19.253 antes aludida.⁽³¹⁾

El nombramiento de las tres autoridades superiores de ésta entidad por la nueva administración recayó sobre representantes indígenas que contaban con apoyo y legitimidad del movimiento indígena.⁽³²⁾ A ello cabe agregar la decisión hecha por el gobierno de respetar los nombres propuestos, de acuerdo al procedimiento legal, por las organizaciones indígenas para integrar su Consejo Nacional, así como de privilegiar la participación de profesionales indígenas en la conformación del equipo técnico y profesional de esta entidad.

Todo ello demuestra el interés de las actuales autoridades de mantener una política de participación indígena en esta entidad pública.

A pesar de la demora verificada tanto en la puesta en marcha de esta nueva institucionalidad, como en la aprobación de los reglamentos de la ley y en la conformación de sus equipos profesionales, durante el segundo semestre del presente año, ésta entidad ha logrado poner en marcha sus diferentes instancias (Dirección Nacional, Sub Dirección Regional y Oficinas Provinciales) y activar sus programas fundamentales de trabajo.

Entre las principales líneas de acción desarrolladas por la CONADI hasta la fecha cabe destacar las siguientes:

- La tramitación ante la Contraloría General de la República de los reglamentos de la ley, a objeto de poder contar con ellos para la implementación de los programas y fondos consagrados en ella,⁽³³⁾ así como la reposición de algunas de las iniciativas de reforma legal que

siguen sin ser aprobadas por el Congreso Nacional hasta la fecha (la reforma constitucional, el Convenio N° 169 de la OIT y del Convenio del Fondo Iberoamericano de Pueblos Indígenas) en el plano jurídico.

- En materia de tierras indígenas se han adquirido por CONADI un total de doce predios de cargo del Fondo de Tierras y Aguas por un monto total de \$ 1.320.000.000.- y se espera la adquisición de cuatro predios más de aquí a fin de año.⁽³⁴⁾

A ello se agrega la próxima puesta en marcha del mecanismo para la operación del subsidio para la compra de tierras indígenas, la puesta en marcha del proceso de inscripción de Tierras Indígenas, y el traspaso de una cantidad de 29 mil hectáreas fiscales a CONADI en virtud de convenio celebrado con el Ministerio de Bienes Nacionales, a objeto de que estas sean transferidas a las comunidades indígenas.

- En materia de desarrollo, cabe destacar la determinación por el Consejo Nacional de CONADI cinco zonas indígenas como potenciales Áreas de Desarrollo (Isla de Pascua, Galletué - Icalma, Alto Bío Bío, Yetarte (Puerto Edén) y Mejillones (Isla Navarino) de conformidad a la nueva ley.⁽³⁵⁾

A ello se debe agregar la ejecución de una serie de programas tales como el de Infraestructura predial y comunitaria y dotación de servicios básicos en comunidades indígenas (sedes sociales, arreglo de caminos, aprovisionamiento de agua, etc.), el de Infraestructura y servicios productivos para comunidades y asociaciones, el Programa de suelos degradados para comunidades indígenas, los programas de Centros de Desarrollo Indígena en Cañete, Nueva Imperial y Osorno, y el Programa de Apoyo a iniciativas económicas Región Metropolitana.⁽³⁶⁾

La mayor parte de estos proyectos, que operan vía concurso, consideran la participación directa de los propios beneficiarios, tanto para la definición de los proyectos como para su ejecución.

La acción de la CONADI, sin embargo, no ha estado exenta de problemas y dificultades que deben ser mencionados aquí.

Algunos problemas han tenido que ver con la falta de recursos de esta entidad para el desarrollo de las tareas que le asigna la ley. Es el caso, por ejemplo, de la educación intercultural bilingüe, ámbito en que a pesar de haber quedado reconocido en la ley, CONADI no tiene presupuesto asignado para su implementación.

Otros problemas han tenido que ver con la falta de experiencia de su nuevo equipo directivo y profesional, muchos de cuyos integrantes hasta ahora, nunca habían formado parte del aparato del Estado. También ha influido negativamente la ubicación de la Dirección Nacional de CONADI en Temuco, lejos del poder político real del país, circunstancia que muchas veces ha dificultado la gestión de los recursos y apoyos necesarios para lograr el éxito de las iniciativas en que ha emprendido.

Las rivalidades políticas existentes entre sus directivos, que han trascendido a la opinión pública, se han convertido también en un factor de entorpecimiento en el avance de las políticas desarrolladas por esta entidad.

Tanto o más preocupante que lo anterior resulta la desmovilización que se ha generado al interior del movimiento indígena durante el último año, hecho que muchos atribuyen a la inercia producida por la integración del movimiento indígena en el aparato del Estado a través de su participación en CONADI.⁽³⁷⁾

La integración de representantes indígenas en CONADI, no debería transformarse en un mecanismo para la cooptación del movimiento indígena por el Estado, sino por el contrario, en una posibilidad de este para incidir en su interior en el diseño e implementación de las políticas públicas para los pueblos indígenas, sin por ello perder su independencia como movimiento social autónomo.

De no verificarse cambios importantes en este sentido a futuro, el movimiento indígena podría caer en un inmovilismo que sería muy perjudicial para el logro de las transformaciones por las que luchó por largo tiempo, y que hoy, con el nuevo marco jurídico vigente, encuentran caminos para su implementación.

COMENTARIO FINAL.

A pesar del importante cambio verificado en los últimos años en la política del Estado hacia los pueblos indígenas del país, la vigencia hasta hace muy poco tiempo atrás de la legislación dictada durante el gobierno militar en relación con estos pueblos, determina que los avances reales producidos en la situación de pobreza y marginación de quienes los integran, sean hasta la fecha, muy precarios.

La entrada en vigencia de la nueva ley indígena, a pesar de las modificaciones que le fueron introducidas al proyecto original en el parlamento, la constitución de la CONADI, abre las puertas para la implementación de una nueva política indígena en el país que permita su desarrollo integral con respeto a sus identidades y culturas propias.

Ello, sin embargo, implica importantes desafíos no sólo para el Estado, sino para el movimiento indígena y la sociedad chilena en su conjunto.

Las leyes abren caminos de participación, posibilidades de acción, pero no garantizan por sí solas el término de la situación de marginación y de discriminación de la que históricamente han sido víctimas estos pueblos.

Es por ello que si las políticas y programas contemplados en esta ley no van aparejados de un cambio cultural, de una actitud de mayor respeto y solidaridad de la sociedad chilena en su conjunto hacia estos pueblos y quienes los integran, probablemente sus disposiciones terminarán en letra muerta.

Del mismo modo, el movimiento indígena no puede confiarse en que la existencia de un marco legal va a asegurar la materialización de los derechos por los que tanto tiempo han luchado. Su participación activa en la CONADI y en todas las instancias del Estado en que se resuelvan los asuntos que les atañen, resultan fundamentales para garantizar la realización de las aspiraciones de sus pueblos.

Es por ello que la nueva ley constituye, en síntesis, un marco más adecuado para seguir luchando por los anhelos de justicia e igualdad de los pueblos indígenas al interior de la sociedad chilena.

CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 1992

Población de 14 años y más, que declaró pertenecer a algún grupo étnico.
Ambos sexos.

Grupo de edad y región de residencia habitual actual.	MAPUCHE	AYMARA	RAPA NUI
GRUPO DE EDAD			
Total País	928.060	48.477	21.848
Región I	9.387	15.439	289
Región II	11.872	4.187	413
Región III	6.584	1.289	272
Región IV	17.779	2.093	847
Región V	58.668	2.968	3.335
Región VI	34.278	1.316	1.095
Región VII	31.829	1.725	705
Región VIII	125.090	3.815	1.774
Región IX	144.794	1.199	378
Región X	68.793	1.602	761
Región XI	3.158	131	75
Región XII	4.612	203	186
Región Metropolitana	407.421	12.165	11.054
País Extranjero	461	69	20
No Declarado	3.334	276	644

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Chile 1993.

[Notas](#)

5 de Abril del 2000
Pueblos indígenas-Estado Una crisis profunda

por José Aylwin

Pocos se atreverían hoy a negar la existencia de una grave y profunda crisis en la relación entre los pueblos indígenas -en particular el pueblo mapuche- y el Estado chileno. El presente texto explica las deudas del gobierno y empresarios hacia los pueblos originarios y propone tareas concretas para reconocerles el derecho a la preservación de su identidad y autonomía, tal como ocurre en otras partes del mundo.

La propia Conadi, instrumento creado por la ley para la definición y conducción de una política indígena nacional, está también en crisis. Su capacidad para dar respuesta a las reivindicaciones hoy formuladas por las organizaciones indígenas es limitada.

A pesar del reconocimiento que la ley hace de algunos derechos a los indígenas, éstos han sido gravemente lesionados. Ello a raíz de la expansión de inversiones productivas o de infraestructura, tanto públicas como privadas, en los territorios ancestrales de los pueblos originarios.

El concepto de Estado-nación es hoy crecientemente cuestionado a nivel internacional por no corresponder a una realidad sino a una ficción impuesta por los pueblos hegemónicos al interior de los actuales Estados. Prácticamente no existen hoy en el mundo Estados que no estén compuestos por una diversidad de pueblos, culturas y lenguas.

En octubre de 1993 se promulgó la ley N° 19.253 sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, más conocida como Ley Indígena. Dicha ley fue el producto de la presión ejercida por el movimiento indígena durante gran parte de la década de los 80 y comienzos de la década de los 90. Entre las reivindicaciones más importantes que plantearon entonces las organizaciones mapuche, aymara y rapanuí (en una época en que se amenazó la subsistencia misma de sus pueblos y comunidades), figuraban el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural hasta ese momento negada en el país; la participación en la conducción de la política indígena del Estado; la protección legal de sus tierras (y de las aguas en el caso de los aymara); el otorgamiento de tierras fiscales o de tierras adquiridas por el Estado a particulares a objeto de revertir el proceso histórico de jibarización de sus tierras; y el apoyo al desarrollo económico y cultural de sus pueblos y comunidades. El proyecto de ley enviado por el Ejecutivo al Congreso Nacional en 1991 se basó, en lo central, en estas reivindicaciones. La ley aprobada por el Parlamento en 1993, a pesar de las limitaciones que le fueran introducidas durante su discusión, en gran medida por la oposición conservadora, recogió una buena parte de dichas demandas. A seis años de la entrada en vigencia de la ley, es de justicia reconocer algunos logros obtenidos por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), con el apoyo inicial de una buena parte del movimiento indígena en su materialización práctica. El apoyo a la constitución de un número importante de comunidades y asociaciones indígenas, el traspaso a comunidades o individuos indígenas de alrededor de 100 mil hectáreas de tierras, así como la regularización y otorgamiento a éstas de importantes derechos de agua, el apoyo a la ejecución de iniciativas de desarrollo económico y cultural indígena, o el impulso de la educación intercultural bilingüe en sectores indígenas, son avances que deben ser valorados. A pesar de estas acciones, pocos se atreverían hoy a negar la

existencia de una grave y profunda crisis en la relación entre los pueblos indígenas -en particular el pueblo mapuche- y el Estado chileno. Los cambios reiterados en la dirección de Conadi, así como en la integración de su consejo nacional con la evidente intención de imponer la voluntad del gobierno en materia de proyectos de inversión en territorios indígenas, las duras críticas formuladas por dirigentes indígenas frente a dichos proyectos y a las políticas de gobierno en general, las movilizaciones y protestas de organizaciones indígenas, las acciones policiales represivas en contra de quienes participan en estas protestas y movilizaciones, son algunos de los hechos que evidencian esta crisis. La propia Conadi, instrumento creado por la ley para la definición y conducción de una política indígena nacional, está también en crisis. Su capacidad para dar respuesta a las reivindicaciones hoy formuladas por las organizaciones indígenas es limitada. Su capacidad para intervenir y mediar en los conflictos existentes entre las comunidades indígenas y las empresas que intervienen en sus territorios es también restringida. La autoridad de los representantes gubernamentales de esta entidad es cuestionada por los indígenas. La representatividad de los integrantes indígenas en su consejo nacional también.

FACTORES QUE EXPLICAN LA CRISIS ¿Cómo se explica esta crisis? ¿Cómo se entiende que una entidad como Conadi, de naturaleza mixta, con representación gubernamental e indígena, cuya creación fue demandada por el movimiento indígena hace tan sólo una década atrás, esté hoy tan cuestionada? ¿Cómo se explica la demanda por reformas jurídicas y políticas a tan sólo seis años de la aprobación de la ley? Entre los factores que pueden contribuir a dar explicación a estas interrogantes, los siguientes deben ser destacados:

1-Limitaciones de la Ley Indígena Es un hecho conocido que los proyectos relativos a derechos indígenas enviados al Congreso Nacional por el Ejecutivo a comienzos de los 90 no encontraron allí la acogida que las organizaciones indígenas esperaban. El proyecto de Ley Indígena fue aprobado allí con importantes restricciones. En materia de derechos participatorios, la ley aprobada sólo reconoció a los indígenas el derecho a asociarse funcional y territorialmente, a una participación minoritaria en el consejo nacional de Conadi, y el derecho de las comunidades y asociaciones a ser escuchados por los órganos del Estado cuando éstos tomaran decisiones que pudiesen afectarles. En materia de derecho a la tierra, el énfasis de la misma ley estuvo puesto en la protección jurídica de las tierras reconocidas como indígenas, así como en su ampliación por la vía del fondo de tierras y aguas de Conadi. Los proyectos destinados a la reforma de la Constitución y a la ratificación del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (de 1989), relativo a los derechos de estos pueblos, no encontraron acogida en el Parlamento. Ello sin duda debilitó el reconocimiento de los derechos que los pueblos indígenas reclamaban. Más aún: a pesar del reconocimiento que la ley hace de algunos derechos a los indígenas, estos derechos han sido gravemente lesionados, en particular durante los últimos años de vigencia de la ley. Ello a raíz de la expansión de inversiones productivas o de infraestructura, tanto públicas como privadas, en los territorios ancestrales de los pueblos indígenas en el contexto del proceso de globalización de la economía nacional. La opinión de las comunidades indígenas no ha sido escuchada, ni menos respetada, por los órganos del Estado cuando ellas han manifestado su rechazo a la ejecución de proyectos de inversión controlados por terceros en sus territorios. El caso del proyecto hidroeléctrico Ralco, propuesto por Endesa en territorio pehuenche, es un claro ejemplo de ello. Por otra parte, la ejecución de dichos proyectos en territorios indígenas ha hecho inefectiva la protección jurídica que la ley otorga a las tierras de los pueblos originarios. La tierra, en el contexto actual del país, carece cada vez más de valor en sí. Lo que

realmente vale son los recursos que hay en ella. El agua, los recursos mineros, los recursos pesqueros y forestales son, en la mayoría de los casos, explotados por terceros que no tienen derechos de propiedad sobre la tierra, pero sí derechos de uso, explotación de estos recursos adquiridos en virtud de concesiones públicas o de contratos privados. La magnitud de las inversiones de distinta naturaleza (forestales, hidroeléctricas, carreteras, etcétera), hoy realizadas por terceros no-indígenas en territorios indígenas, ha convertido a sus comunidades en verdaderas islas, tanto en un sentido físico, como cultural, impedidas de controlar su propio desarrollo. El caso de las inversiones forestales hoy existentes en el territorio mapuche, es probablemente el más ilustrativo. Con un millón y medio de hectáreas entre la región del Bío Bío y la región de Los Lagos -territorio ancestral mapuche-, las empresas forestales, con sus plantaciones de bosques exóticos, han rodeado a las comunidades indígenas destruyendo el bosque nativo antes existente, deteriorando la calidad de sus suelos, afectando seriamente las fuentes de agua y, consecuentemente, amenazando su sobrevivencia material y cultural.

2-Evolución de la demanda indígena Entre 1993 y la fecha se ha profundizado en el mundo el debate sobre los derechos que corresponden a los pueblos diferenciados. El concepto de Estado-nación es hoy crecientemente cuestionado a nivel internacional por no corresponder a una realidad sino a una ficción impuesta por los pueblos hegemónicos al interior de los actuales Estados. Prácticamente no existen hoy en el mundo Estados que no estén compuestos por una diversidad de pueblos, culturas y lenguas. Los pueblos diferenciados reclaman los derechos que les corresponden como tales; entre ellos, el derecho a determinar su propio futuro, al control de sus propios asuntos, a un espacio territorial en donde desarrollarse material y culturalmente, demanda que no necesariamente implica la ruptura con los Estados en que habitan. Chile no es una excepción a esta regla. Los foros internacionales han avanzado hacia el reconocimiento de estos derechos, particularmente en el caso de los pueblos indígenas. El Convenio N° 169 de la OIT al que antes nos referíamos marcó un hito al cambiar la orientación integracionista de instrumentos previamente existente en esta materia, reconociendo a estos pueblos, además del derecho a participar en la definición de políticas y programas susceptibles de afectarles, el derecho a asumir el control de su propio desarrollo al interior de los Estados en que habitan. El mismo Convenio reconoció a los indígenas derechos de propiedad o posesión sobre los territorios que ocupan o utilizan de alguna manera. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) han avanzado en la redacción de declaraciones de derechos en las que se reconoce a los pueblos indígenas el derecho a la autonomía y autogobierno en asuntos internos y locales. Ambas entidades reconocen, en sus borradores de declaración, además de los derechos que estos pueblos tienen a sus tierras, sus derechos sobre los territorios ancestrales a los que su existencia y desarrollo están ligados. Dichos derechos incluyen el control, uso, preservación y participación en los beneficios que generen los recursos naturales -flora, fauna, suelo y subsuelo- que se encuentren en ellos. Esta tendencia ha tenido un fuerte impacto en los ordenamientos jurídicos y políticas internas en diversos Estados. Países como Canadá, Dinamarca, Noruega, Nicaragua, Panamá, Colombia, entre otros, reconocen hoy derechos de autonomía y territorialidad de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas de Chile no han estado ajenos a estos procesos. Sus representantes han participado activamente en los foros internacionales donde se debaten estos derechos. Ellos han conocido además las experiencias de autonomía y control territorial hoy existentes en distintas latitudes. Este conocimiento ha influido

fuertemente en el discurso de sus organizaciones, explicando, al menos en parte, la demanda que el movimiento mapuche plantea por autonomía, por asumir el control de sus propios asuntos en los espacios territoriales en que viven o reclaman. Ello explica también el cuestionamiento que hoy existe a la participación indígena en Conadi, entidad que en última instancia responde al gobierno y no a los intereses de los pueblos indígenas, como ha quedado demostrado últimamente. PROPUESTAS DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD CHILENA ANTE ESTA CRISIS Llama la atención la incapacidad de algunos sectores del país para entender estas causas más profundas de la crisis que aquí se analiza, así como para admitir su responsabilidad en ella y proponer alternativas para su solución real. Los sectores empresariales insisten en su derecho a continuar con sus inversiones en los territorios indígenas a pesar del clamor de las comunidades afectadas por ellas. Fundamentan sus planteamientos en el derecho de propiedad, y en el respaldo que las autoridades de gobierno dan a sus proyectos. Insisten, a pesar de todas las evidencias, que sus inversiones van en beneficio del desarrollo de las comunidades indígenas. El gobierno promovió hace un tiempo la suscripción de un pacto de respeto ciudadano a fin de poner término a los actos de violencia en áreas indígenas. Sin embargo, mantiene inalterado su apoyo a proyectos de inversión que vulneran los derechos participatorios y territoriales que los indígenas reclaman. Más aún: continúa reprimiendo toda acción de dichas comunidades contraria a dichos proyectos, enviando para ello a sus agentes policiales y aplicando el mayor rigor de la ley a quienes participan en ellas. Por otro lado, y en una evidente estrategia para ganar la confianza perdida de las comunidades, ha decidido reponer el proyecto de reforma constitucional del año 1991, así como proponer al Congreso la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT. Aunque, como antes señaláramos, este último instrumento internacional contiene disposiciones que podrían ser de utilidad para la protección de los derechos indígenas, la reforma constitucional tiene un carácter puramente simbólico, que en poco o nada alteraría los múltiples problemas que hoy afectan a sus comunidades. Una iniciativa destacable es aquella promovida por el diputado Francisco Huenchumilla a objeto de dar reconocimiento constitucional y legal a los derechos participatorios de los indígenas. De acuerdo a este proyecto, entre las instancias en que debería garantizarse la participación indígena se encuentran el Congreso Nacional y los consejos regionales y comunales. La misma iniciativa propone la creación de un Parlamento Indígena, el que vendría a asumir algunas de las funciones del actual consejo nacional de Conadi. Los representantes indígenas en todas estas instancias serían elegidos por los ciudadanos indígenas inscritos en un registro electoral indígena para estos efectos. NECESIDAD DE ACUERDOS EN LA RELACIÓN PUEBLOS INDÍGENAS-ESTADO La introducción de reformas jurídicas constituiría un gesto de importancia para la superación de la crisis antes descrita y para la construcción de una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado chileno. Sin embargo, todos sabemos que con la actual composición del Parlamento es muy poco probable, por no decir imposible, el reconocimiento por éste de los derechos indígenas hoy negados. Por otra parte, las reformas jurídicas propuestas no asegurarán, sin la introducción de cambios políticos, económicos y culturales, una protección de estos derechos. Es por ello que el diálogo y la construcción de acuerdos emergen como alternativas fundamentales para enfrentar esta crisis. De particular importancia parece el diálogo y la construcción de acuerdos que digan relación con las siguientes materias: 1-Superación de los conflictos entre proyectos de inversión y comunidades indígenas Los conflictos provocados por los proyectos de inversión en territorios indígenas se agudizan. Salvo contados casos, no han

existido espacios para el acercamiento de posiciones, así como para la negociación de los intereses en disputa. Se hace necesario estudiar la creación de instancias *extralegales* (comisiones, mesas de trabajo, etcétera) del más alto nivel, con la participación de las organizaciones indígenas territoriales, de las empresas presentes en dichos territorios, además del gobierno, que permitan el diálogo y acuerdos concretos entre ellas. Deben ser abordados en dichas instancias temas como los derechos históricos de los indígenas sobre las tierras y territorios hoy en conflicto; los derechos de los indígenas sobre los recursos naturales que se encuentran en ellos; la compensación por los impactos ambientales y culturales que los proyectos de inversión generan en comunidades indígenas; la sustentabilidad futura de dichos proyectos; y la participación de las comunidades indígenas en los beneficios materiales que ellos generan. Las experiencias existentes en esta materia en otras latitudes (Canadá, Nueva Zelanda, entre otros países) son ricas. Sin perjuicio de las particularidades de cada contexto, no podemos desaprovechar dichas experiencias. Ellas podrían dar luces para la superación de los múltiples conflictos que afectan hoy a comunidades indígenas en el país y que permanecen por largo tiempo sin solución. Podrían, además, sin necesidad de reformas legislativas, abrir las puertas al reconocimiento, al menos en los casos específicos de que se trate, de derechos económicos y territoriales hoy negados a los pueblos indígenas de Chile.

2-Definición de las bases de una futura relación entre pueblos indígenas, sociedad y Estado **Es hora de que en Chile se analicen seriamente las implicancias que tiene la presencia de los pueblos indígenas. No basta con que se haga un reconocimiento nominal del carácter pluriétnico o multicultural de la población en la Constitución o la ley. Es necesario que comencemos a definir las bases de una relación más justa y solidaria entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado. Debemos pensar en cómo pueden coexistir pueblos diferenciados al interior del país y qué derechos políticos y derechos territoriales les corresponden. Es necesario que definamos qué transformaciones económicas, sociales y culturales se deben introducir para crear espacios reales de dignidad para los pueblos indígenas. No podemos seguir negando una realidad que se hace evidente ya al comienzo del tercer milenio de la era cristiana. Nuevamente, son estimulantes las experiencias de otros países que han reconocido su diversidad cultural y reconocido a los pueblos indígenas el control de sus propios asuntos y de los espacios territoriales indispensables para su desarrollo material y cultural. Muchos en Chile parecen creer que la globalización de la que tanto se habla hoy tiene sólo dimensiones mercantiles, negándose a admitir sus dimensiones éticas y culturales. Si creemos en la globalización, seamos consecuentes. Si aceptamos las dimensiones éticas y culturales que nos plantea el mundo de hoy, abrámonos entonces a nuevas formas de relación con los pueblos diferenciados. Si no lo hacemos, no nos lamentemos mas tarde de los conflictos que, con toda certeza, la negación de la diversidad seguirá generando a futuro en el país.**

- _____ José Aylwin es abogado, investigador y director del Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de La Frontera de Temuco.



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios "Miguel Enríquez", CEME:

<http://www.archivo-chile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.) Envía a: archivochileceme@yahoo.com

NOTA: El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores.

© CEME web productions 2005

