

Pueblos indígenas / Estado: Una crisis profunda

José Aylwin Oyarzún - 2008

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 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.archivochile.com> (Además: <http://www.archivochile.cl> y <http://www.archivochile.org>). 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 y ceme@archivochile.com

NOTA: El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile y secundariamente de América Latina. 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, a quienes agradecemos poder publicar su trabajo. Deseamos que los contenidos y datos de documentos o autores, se presenten de la manera más correcta posible. Por ello, si detectas algún error en la información que facilitamos, no dudes en hacernos llegar tu [sugerencia / errata](#).