

Los pueblos indígenas de Chile en la transición democrática

José Aylwin

Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera

LOS PUEBLOS INDIGENAS DE CHILE HOY

Desde la llegada del conquistador español al territorio que hoy ocupa Chile, los pueblos indígenas han sido víctimas de graves injusticias y atropellos a sus derechos humanos más elementales.

La ocupación militar de sus territorios, la legislación dictada a objeto de apropiarse de sus bienes y las políticas aplicadas para procurar su rápida asimilación a la sociedad nacional, han sido las herramientas utilizadas para someter a los indígenas por los gobiernos coloniales primero y por el Estado chileno después.

Algunos de estos pueblos, tales como los sélknam en el extremo austral del país, sucumbieron a la violencia y a los esfuerzos de asimilación aplicados por la autoridad colonial o estatal. Otros han logrado sobrevivir a estas políticas hasta nuestros días.

A continuación nos referiremos a la situación actual de tres de estos pueblos, el mapuche, el aymara y el rapa nui, que han sobrevivido hasta la fecha a pesar de los esfuerzos desarrollados para asimilarlos.¹

El pueblo mapuche

Es el pueblo indígena cuantitativamente más importante que habita el país. Su población era hasta hace poco estimada en alrededor de 500 mil personas, el 80 por ciento de los cuales viviría en la región de la Araucanía, en el sur del país, en tanto que el resto lo haría en las regiones del Biobío y Los Lagos, también en el sur, y en las grandes ciudades del país.² El Censo de Población realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en 1992, señala, sin embargo, que la población mapuche mayor de catorce años ascendería a 928 mil personas en todo el país.

Desde que el Estado chileno ocupara militarmente sus territorios ancestrales a fines de siglo pasado (1881), en lo que fue denominado eufemísticamente “pacificación de la Araucanía”, gran parte de su población fue radicada en comunidades o reducciones indígenas. Dichas comunidades, creadas en virtud de los llamados “títulos de merced” otorgados por el Estado en aquel entonces, abarcaban una parte ínfima de su territorio original (el 6,39 por ciento del total), y estaban ubicadas generalmente en las tierras más pobres y de peor calidad. Las tierras más ricas de la Araucanía, en cambio, fueron declaradas “fiscales” y destinadas por el Estado a la colonización tanto de chilenos como de extranjeros.³

Desde comienzos del presente siglo hasta hoy, la legislación aprobada por el Estado, salvo excepciones (Ley N° 17.772 de 1972), 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 Nos 2.568 y 2.750), se aceleró este proceso. En tan sólo una década se logró la disolución de la casi totalidad de las comunidades restantes y se entregó a los indígenas títulos de dominio individuales sobre las tierras divididas.⁴

Las organizaciones mapuche criticaron duramente esta legislación, por su carácter etnocida. A través de ella se vino a romper el vínculo histórico que los mapuche tienen con su 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 hectáreas promedio cada una) y al permitir su enajenación al cabo de veinte años de su adjudicación.⁵

El pueblo aymara

Este pueblo habita en la región altiplánica andina de Perú, Bolivia y Chile. Una pequeña parte de su población fue incorporada junto con sus territorios a nuestro país a finales del siglo pasado (1883).

La población aymara chilena actual es estimada en 40 mil personas. De éstas, 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.⁶

Los aymara han sido ignorados por el Estado chileno, el que nunca ha legislado en su favor y sólo ha implementado respecto a ellos políticas destinadas a lograr su asimilación a la sociedad nacional mediante la extensión a éstos de sus instituciones, principalmente la escuela y el servicio militar obligatorio.

En efecto, a diferencia del caso de los mapuche, las tierras aymara nunca fueron reconocidas a sus dueños ancestrales, siendo consideradas por el Estado como fiscales mientras 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 del general Pinochet 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 la constitución de Juntas de Vecinos y de Centros de Madres.

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 nuevo Código de Aguas (DFL N° 1.222) dictado en 1981.

De acuerdo con este nuevo Código, las aguas, no obstante ser consideradas bienes nacionales de uso público, se conceden para su aprovechamiento a particulares, aun cuando éstos no sean los propietarios de la tierra en la que se encuentran. La implementación 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 las 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.⁷

El pueblo rapa nui

Compuesto por una población de alrededor de 2.000 personas,⁸ este pueblo habita la Isla de Pascua o Rapa Nui, cuya soberanía fue cedida por los isleños al gobierno de Chile mediante un acuerdo de voluntades en el año 1888.⁹

Entre 1895 y 1953 la isla fue administrada por la “Compañía Explotadora de Isla de Pascua” controlada por extranjeros. Esta compañía convirtió la isla en una hacienda, relegando a los isleños a vivir en una ínfima parte de sus tierras (Hanga Roa) y sometiendo a un régimen de semi esclavitud.

En 1933 las tierras de Pascua fueron inscritas en Valparaíso por el Estado chileno a nombre del Fisco, sobre la base de que ellas, de acuerdo al derecho vigente, “carecían de otro dueño”.

Sólo en 1966 el pueblo rapa nui adquirió derechos ciudadanos, al permitírseles, en virtud de una ley especial (Ley N° 16.411), 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) pasaron 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 régimen anterior.

Este Consejo, que agrupa 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, se denunció 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 N° 2.885 (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, con graves daños para el medio ambiente; 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.¹⁰

LAS DEMANDAS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS BAJO EL REGIMEN MILITAR

El grave atropello a los derechos de los pueblos indígenas verificado durante los últimos años en Chile, a consecuencia de las políticas y la legislación etnocida que les fue aplicada por el régimen militar, no acalló a estos pueblos. Más bien, incentivó el desarrollo de un proceso de fortalecimiento de sus organizaciones representativas y de definición y profundización de sus demandas como pueblos, que comienza a dar sus frutos con la recuperación democrática de nuestra sociedad.

Así, frente a la amenaza de división de sus tierras por el anterior gobierno, —que más tarde se hizo realidad con la dictación de los Decretos Leyes Nos 2.568 y 2.750 de 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.¹¹

La misma situación llevó 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 DL N° 2.885 de 1979, que legitima el dominio fiscal sobre las tierras de la Isla de Pascua; ampliación de la pista de Mataveri en 1985) y en general de sus derechos como pueblo (lengua, educación, etc.), reactivó 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 permitida en virtud de la dictación en 1981 del nuevo Código de Aguas, a través del fortalecimiento de sus comunidades y organizaciones andinas.

No obstante el avance que este proceso de organización significó, la demanda indígena estuvo en esta etapa fundamentalmente destinada a hacer frente a los problemas específicos que afectaban a cada pueblo en particular. No se orientó a obtener un reconocimiento y una protección de carácter global por parte de la sociedad nacional y del Estado, respecto a los derechos que a los indígenas les corresponden como pueblos; ni tampoco se crearon instancias de encuentro o coordinación entre las organizaciones que permitieran a los pueblos indígenas avanzar en la elaboración de planteamientos y demandas comunes.

Diversos factores fueron haciendo cambiar esta situación inicial durante la década de los ochenta.

Por una parte, las organizaciones indígenas del país se fueron vinculando de un modo creciente al movimiento indígena latinoamericano y mundial. Comenzaron a asumir como propias las reivindicaciones que en este ámbito se plantean así como los avances allí logrados, relacionados con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas por los Estados nacionales y por el ordenamiento

internacional; 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.¹²

Por otro lado, diversas iniciativas desarrolladas a finales de los ochenta años fueron abriendo espacios que posibilitan el encuentro de los distintos pueblos indígenas del país, encuentro que hasta entonces no se había producido. De dichos espacios fueron surgiendo propuestas de carácter global comunes a los distintos pueblos indígenas del país, destinadas a enfrentar las situaciones de injusticia que les afectan. Surgieron también en ellos instancias de coordinación de sus organizaciones, que pasaron a tener una gran importancia.¹³ En particular, es destacable la creación de la Comisión Técnica de Pueblos Indígenas de Chile (CTPICH), entidad que surgió en 1988 con el propósito fundamental de promover el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas del país. A contar de enero de 1990, dicha entidad pasó a constituir el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas de Chile (CNPI). Este agrupa a una importante cantidad de organizaciones mapuche, aymara y rapa nui, y contribuye a través de su actividad a la coordinación de los distintos pueblos indígenas del país y a la definición y profundización de sus demandas comunes en el ámbito nacional e internacional.

Una evolución similar a la del hoy CNPI han experimentado otras organizaciones indígenas, las que a través de la creación de instancias de coordinación realizan esfuerzos por avanzar en la definición de sus demandas y necesidades como pueblos dentro de la sociedad nacional. Entre ella debe mencionarse, por su importancia, el Futa Trawun, entidad de coordinación de las organizaciones mapuches creada en 1986; la Coordinación de Organizaciones Aymaras creada en 1989, y la coordinación entre las organizaciones Ad Mapu, Centros Culturales Mapuches y Lautaro Ñi Aylla Rehue surgida el mismo año.

LAS DEMANDAS FORMULADAS A LA CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA

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 los candidatos del régimen, éstas decidieron llevar sus demandas a los partidos opositores agrupados en la Concertación de Partidos por la Democracia, para que fuesen incorporados en sus planes de gobierno.

Las demandas a la Concertación fueron inicialmente formuladas por el CNPI a comienzos de 1989,¹⁴ y reiteradas más tarde en septiembre del mismo año a través del documento "Propuesta y demanda de los pueblos indígenas para el período democrático 1990-1994". En él se postulaba, entre otros aspectos, la necesidad del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y de la elaboración en el más breve plazo de una ley referida a ellos. Esta ley, junto con reconocer a los pueblos indígenas, a sus culturas e idiomas, sus derechos consuetudinarios, sus tierras y territorios tradicionales, debía regular su relación con el Estado, recogiendo los principios de autonomía y autodesarrollo reconocidos en el Convenio 169 de la OIT.

En el mismo documento se planteaba la necesidad de crear una Corporación de Desarrollo Indígena, cuyos objetivos serían 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 planteadas a la Concertación por otras organizaciones indígenas del país. Entre éstas, 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 el de la CTPICH. Planteaban 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 una propuesta de gobierno para los pueblos indígenas, haciéndola pública en octubre de 1989. En lo esencial, dicha propuesta 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.

Así, en ella se planteaba la necesidad de establecer una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado a través de su reconocimiento jurídico constitucional y de la protección legal de sus derechos fundamentales: la tierra, la identidad, la cultura y la lengua, entre otros. Además, se señalaba como objetivos principales de la acción del futuro gobierno con respecto a estos pueblos la creación de espacios que posibiliten su participación en los asuntos de su interés y en el desarrollo económico de sus comunidades.

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. En ella, 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. El último, en tanto, 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.

LA ACCIÓN DESARROLLADA POR EL GOBIERNO DE LA CONCERTACIÓN

Creación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas

El nuevo gobierno dictó, con fecha 27 de mayo de 1990, un decreto supremo (Nº 30) mediante el cual se creó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI). Esta entidad debía asumir la coordinación de las políticas del Estado en el ámbito indígena, y elaborar un proyecto de legislación para sus pueblos y comunidades.

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, elegidos de común acuerdo por sus organizaciones, y por diez representantes de las distintas instancias gubernativas con competencia en el ámbito indígena. La presidían un director y un subdirector nombrados por el Presidente de la República.¹⁵

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 grupos étnicos indígenas que integran la sociedad chilena y, en particular, en lo concerniente a su pleno desarrollo económico y social, a la conservación, fortalecimiento y difusión de sus expresiones y valores culturales, y a la debida participación y proyección de sus miembros en la comunidad nacional.”

Además de esta función general, el decreto establecía una serie de otras funciones específicas de la Comisión. Entre ellas, 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, destinados a lograr la participación de los mismos en todos los ámbitos del quehacer nacional; la eliminación de las prácticas discriminatorias que les afecten, etc.

Entre las principales tareas desarrolladas por esta entidad durante su existencia hasta septiembre de 1993, cabe destacar 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, y el desarrollo de una serie de iniciativas de apoyo al desarrollo de las comunidades indígenas del país y a quienes las integran.

Proyecto de ley indígena

El proyecto de ley indígena fue elaborado inicialmente por el Consejo de la CEPI; luego fue debatido en las comunidades indígenas a través del país, y posteriormente enriquecido en un Congreso Nacional de Pueblos Indígenas desarrollado en la ciudad de Temuco en enero de 1991. Se lo presentó 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.¹⁶

En líneas generales, este proyecto reconocía, por primera vez en la historia del país, a los pueblos indígenas que integran la nación chilena, y establecía la obligación del Estado de velar por su protección y promover su desarrollo; reconocía a las personas, comunidades y asociaciones indígenas, estableciendo en favor de ellas derechos especiales; reconocía 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); reconocía las culturas e idiomas indígenas y establecía un sistema de educación intercultural bilingüe; reconocía 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 establecía 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 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.¹⁷

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 su historia, de Chile como un país pluriétnico, compuesto por una diversidad de pueblos. Se rompía así con el mito creado por la historiografía conservadora 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 Congreso 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 Congreso 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”.

A estas iniciativas deben sumarse aquellas presentadas al Congreso por el gobierno y parlamentarios de su coalición política en 1991, con el objeto de modificar la ley de subsidios habitacionales. El objetivo era hacer extensivo dicho beneficio a los indígenas que carecen de dominio sobre las tierras en que viven, y proteger las fuentes de agua en favor de las comunidades aymara y atacameñas del norte del país.

Iniciativas de apoyo al desarrollo de los pueblos indígenas

Junto a los proyectos de reforma jurídica antes señalados, el gobierno impulsó —a través de la CEPI y de otros ministerios y entidades públicas con competencia en materias indígenas— una serie de iniciativas de apoyo, asistencia y desarrollo en materia económica, social y cultural, a objeto de beneficiar a las comunidades, organizaciones y personas indígenas en general.

Entre estas iniciativas, cabe destacar por su importancia las siguientes:

- *Apoyo al desarrollo económico de las comunidades indígenas.* Desde 1991 en adelante, la CEPI, en forma conjunta con el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), operó un fondo para el

financiamiento de proyectos de desarrollo de comunidades y organizaciones indígenas. Dicho fondo fue destinado a tres líneas de acción prioritarias: al financiamiento no reembolsable de proyectos productivos, proyectos sociales y proyectos de infraestructura de apoyo; a la construcción, equipamiento y puesta en marcha de Centros de Desarrollo Indígena en la zona mapuche (Regiones Octava, Novena y Décima); y al financiamiento no reembolsable de proyectos de autoconstrucción de sedes comunitarias.¹⁸

- Cabe destacar también como parte de la acción del gobierno Aylwin en este sentido, la destinación en el presupuesto de 1994 de un monto de 1.100 millones de pesos para el Fondo de Desarrollo creado por la ley indígena. Dicho Fondo permitirá financiar durante el año programas especiales dirigidos al desarrollo de personas y comunidades indígenas, tales como programas para la superación del minifundio, recuperación de la calidad de las tierras, concesiones de acuicultura y pesca, etc.
- *Programa de becas indígenas.* Desarrollado a partir de 1991 por el Ministerio de Educación en forma conjunta con la CEPI, este programa llegó a beneficiar al final del período a 4.500 estudiantes indígenas de todo el país, apoyando económicamente su inserción en todos los niveles de la educación, desde la enseñanza básica hasta la superior. De estas becas, 900 por un monto anual de 300 mil pesos, fueron destinadas a indígenas que realizan sus estudios en la educación superior.
- *Programa de asistencia jurídica a indígenas.* Destinado a proveer de asesoría jurídica a las personas, comunidades y organizaciones indígenas que carecieran de ella, este programa, que llegó a contar con una red de abogados en todas las regiones de población indígena del país, fue impulsado por la CEPI a contar de 1990. A través del mismo, se prestó asesoría legal y asistencia en juicio a numerosas comunidades indígenas afectadas por conflictos de tierras con particulares.¹⁹
- *Recuperación de tierras indígenas.* A pesar de no disponer de herramientas legales ni de recursos financieros especiales que le permitieran responder a las demandas de tierras y aguas que con fundamentos hace la mayoría de las comunidades indígenas del país, el gobierno Aylwin desarrolló importantes esfuerzos para atender a esta situación. Un ejemplo de ello fue la resolución del conflicto de la comunidad mapuche pehuenche de Quinquén, el cual concluyó en 1992 con la adquisición por parte del Estado de 30 mil hectáreas de tierras ancestrales de los indígenas que estaban en manos de particulares.²⁰ También de interés en este sentido fueron los planes desarrollados por el gobierno para constituir y sanear derechos de agua en favor de los aymara en el norte del país.

Finalmente cabe destacar en este sentido la destinación realizada en el presupuesto de 1994 de un total de 1.900 millones de pesos para el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas contemplado en la nueva ley indígena. Dicho Fondo, que será administrado por Conadi, permitirá comenzar a enfrentar los conflictos de tierras más graves que afectan a las comunidades indígenas, y financiar la construcción, regularización o compra de derechos de aguas, o financiar obras destinadas a obtener este recurso para comunidades indígenas.

CONTRADICCIONES DE LA POLITICA GUBERNAMENTAL

A pesar de los avances en el trato dado a los pueblos indígenas en este período, es posible percibir en el gobierno ciertas actitudes contradictorias, las que se reflejan en la adopción de medidas o políticas que deben ser aquí señaladas. Entre ellas, cabe destacar las siguientes:

- No obstante el anuncio hecho por el gobierno al inicio de su gestión en el sentido de que no se seguiría adelante con la división de comunidades mapuche dispuesta por la ley, señalando que ésta quedaría limitada a los casos en que la mayoría de los comuneros así lo solicitaran, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap), entidad dependiente del Ministerio de Agricultura, siguió adelante con los trámites de división de numerosas comunidades. Los casos más graves fueron los que llevaron en 1991 a la división de dos comunidades mapuche pehuenche de la Octava Región, Ralco Quepuca y Ralco Lepoy, en una situación poco clara en que caben serias dudas sobre el consentimiento de los comuneros.

- La represión de la que fueron víctimas las organizaciones indígenas del país y sus integrantes por parte de fuerzas policiales con motivo de las manifestaciones desarrolladas en diversas ciudades del país (Arica, Santiago y Temuco) en diversas oportunidades, en especial, con motivo del día 12 de octubre. Varias de estas manifestaciones fueron duramente reprimidas por Carabineros, causando numerosos heridos y detenidos, en circunstancia en que actos celebrados por la comunidad hispana en la misma fecha fueron permitidos por la autoridad.²¹
- La amenaza que afecta 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 Biobío. De materializarse este proyecto hidroeléctrico, cuya primera fase, la central Pangue, ya está siendo construida por una empresa privada (Endesa), alrededor de 700 indígenas deberán ser trasladados de las tierras en que actualmente habitan. Ello además de los efectos que este proyecto tendrá sobre el hábitat y la cultura pehuenche, todo lo cual pone en peligro la subsistencia de esta rama del pueblo mapuche.
- 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 éste. Dada la presión de las organizaciones rapa nui y de parlamentarios, el gobierno finalmente accedió a mediados del presente año a incluir en el proyecto de ley indígena un capítulo especial que contempla la desafectación parcial y gradual de las tierras fiscales de la isla en favor de los rapa nui.

Estas mediadas y políticas contradictorias con los lineamientos globales de la política indígena seguida por el gobierno Aylwin con respecto a los pueblos indígenas, encuentran su explicación en diversos fenómenos, tales como:

- La existencia de una política económica que, si bien realizó esfuerzos para lograr una mejor distribución de la riqueza, puso énfasis en el desarrollo de proyectos productivos y de inversión privada, sin consideración por sus impactos sociales, culturales y ambientales.
- La persistencia en algunas autoridades, y en particular en las Fuerzas Armadas, de una lógica autoritaria, que visualizaba en las reivindicaciones sociales y étnicas, una amenaza al orden público o seguridad e integridad del Estado.

Debe reconocerse, sin embargo, que a pesar de las contradicciones antes señaladas, en términos generales la política de gobierno respecto de los pueblos indígenas fue consistente con los lineamientos establecidos en su programa para el sector y con el Compromiso de Nueva Imperial. Así lo manifestaron los propios representantes de los diversos pueblos indígenas del país en un acto de homenaje al Presidente y sus asesores en la política indígena.

LA ACTITUD DEL PARLAMENTO

Los proyectos de reforma legal y constitucional relativos a los pueblos indígenas sometidos al Congreso Nacional no encontraron en éste el apoyo requerido. En efecto, debido a las fuertes críticas de la oposición, 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 estaban los referidos al uso del término "pueblos indígenas", el que consideraban una amenaza al carácter unitario del Estado y un potencial peligro de futuros procesos de separatismo en su interior; al peligro que para el derecho de propiedad podrían significar las normas de protección de las tierras indígenas; y a 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, aún no son despachados por el Parlamento. La única iniciativa aprobada en el período, debido a la presión de las organizaciones indígenas y del gobierno, fue el proyecto de ley indígena.

LA LEY DE PUEBLOS INDIGENAS

Los principales contenidos de la ley que fuera sancionada por el Senado y promulgada como ley de la República en septiembre de 1993, con el número 19.253 (Diario Oficial 5.10.93) pueden ser resumidos en los siguientes;

- 1) El reconocimiento de los indígenas, entendiendo 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 el deber del Estado y de 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 tierras indígenas, entendiendo 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 éstos “históricamente han ocupado y poseen”, siempre que sus derechos sean inscritos en el Registro de Tierras Indígenas que crea esta ley.
- 4) 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 o a otorgar éstas a los indígenas o comunidades que carecen de ellas (Fondo de Tierras y Aguas Indígenas).
- 5) El establecimiento de un conjunto de mecanismos con el objeto de posibilitar el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades indígenas (las Areas de Desarrollo Indígena que serán 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.).
- 6) 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 y de un programa de becas para los estudiantes indígenas.
- 7) El establecimiento de la obligación de los servicios de la administración del Estado y las organizaciones de carácter territorial de escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas reconocidas en la ley (comunidades y asociaciones), cuando traten de materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas.
- 8) 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 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.

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

- La exclusión en él del término “pueblos” reivindicado por los indígenas para autodenominarse y reconocido hoy en el ámbito internacional (Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales) como forma de denominación de las entidades indígenas hoy existentes en el mundo.

- Las limitaciones introducidas al capítulo referido a las Areas 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, éstas constituyen sólo 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.

EL ROL ASUMIDO POR EL MOVIMIENTO INDIGENA

De gran importancia resulta el análisis del rol desempeñado durante el período por el movimiento indígena.

En términos generales, se puede afirmar que dicho movimiento demostró gran madurez y capacidad de negociación de sus derechos con la sociedad global y el Estado durante el período 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. Con ello hizo posible el establecimiento de un nuevo marco jurídico político a través del cual se pudiese avanzar gradualmente en la materialización de los cambios anhelados por sus pueblos.

Probablemente el hito determinante en la actitud asumida por el movimiento indígena, tanto mapuche como aymara y rapa nui, fue la suscripción del Compromiso de Nueva Imperial antes aludido, en que los dirigentes 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 éstos dieron a dicho proyecto en el Congreso, el apoyo que mantuvieron al gobierno durante el período —a pesar de las contradicciones antes señaladas—, pueden entenderse como manifestación de la voluntad de las organizaciones de dar cumplimiento al compromiso adquirido en 1989.²²

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. Igualmente lo fue 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 con los pueblos indígenas que aquí habitan.

Diferente fue la actitud asumida por una parte del movimiento mapuche, el que, organizado en el denominado “Consejo de todas las Tierras”, realizó una fuerte oposición al gobierno, 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 el tema 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 importante desconocimiento de la realidad política y cultural del país. Una sociedad que históricamente ha negado su pasado y presente indígena, difícilmente va a aceptar la autonomía de los pueblos indígenas, sin primero admitir su existencia y establecer canales para su participación.²³

Un problema que dificultó la acción del movimiento indígena durante el período, y que aún sigue vigente, fue el de la representatividad de sus organizaciones frente al universo indígena, tanto rural como urbano. Sin bien la organización indígena creció 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. Tal situación debe ser enfrentada si el movimiento indígena quiere lograr una mejor aceptación a sus demandas por parte de la sociedad global.

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, 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 tal razón 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 terminen 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.

Temuco, junio de 1994.

NOTAS

1. Estos son los pueblos indígenas de mayor población en Chile. Los pueblos indígenas subsistentes en el país serían el aymara; el aymara-quechua; el cunsa o atacameño; el mapuche, con los subgrupos mapuche o araucano, mapuche-pehuenche y mapuche-huilliche; el kawashkar o alacalufe; el yagan o yámana y el pascuense o rapa nui. (Manuel Danneman y Alba Valencia, *Grupos aborígenes chilenos. Su situación actual y distribución territorial*. Santiago: Universidad de Chile, 1989). La población de varios de estos pueblos (el kawashkar o alacalufe, el yagan o yámana, el cunsa o atacameño), sin embargo, es hoy muy pequeña.
2. Censo de Reducciones Mapuches Seleccionadas (UFRO, INE, FII, Paesmi, Celade, 1991).
3. En forma paralela a este proceso, y a contar de mediados del siglo pasado (1852), se verificó la colonización alemana de las provincias de Valdivia, Osorno y Llanquihue, en las que hasta entonces eran tierras mapuche-huilliches. Los colonos traídos de Europa por el gobierno de Chile eran instalados en tierras amplias y fértiles con el apoyo del fisco.
4. Entre 1979 y 1986 se dividieron 1.739 comunidades mapuches (59 por ciento del total), dando lugar a la creación de 48.346 hijuelas de un promedio de 5.36 hectáreas cada una; en la actualidad restan pocas comunidades por dividir. (Héctor González, "Propiedad comunitaria o individual: las leyes indígenas y el pueblo mapuche", *NUTRAM* (Santiago) 2:3 (1986).
5. La redacción original del DL N° 2.568, derogado más tarde por el DL N° 2.750, deja en evidencia las intenciones del legislador al disponer en su artículo primero que "las hijuelas resultantes de la división de las reservas dejarán de considerarse tierras

indígenas e indígenas sus dueños y adjudicatarios". La ley permite el arrendamiento de las tierras indígenas adjudicadas hasta por 99 años.

6. Taller de Estudios Aymara, "Problemas y perspectivas para el desarrollo aymara regional, *Documento de Trabajo* 3 (Arica: TEA, 1989). El Censo de Población 1992 del INE establece que la población aymara mayor de catorce años alcanza a 48.477 personas.

7. Entre 1987 y 1988, las compañías mineras solicitaron la cantidad de 5.267 litros por segundo de aguas superficiales y 26.462 litros de aguas subterráneas en la cordillera de Tarapacá. En 1989, las comunidades aymara, sin excepción, estaban envueltas en pleitos contra las compañías mineras para defender un total de 3.293,64 litros. (J. Olivares, 1989. Citado por Juan Van Kessel, en "Los aymaras de Chile bajo el régimen militar de Pinochet, 1973-1990", Documento en publicación (Iquique: CREAR, 1990), p. 18.

8. El Censo de Población 1992 del INE da para este pueblo una población de 21.848 personas mayores de catorce años. Sin embargo, existe consenso de que esta cifra no responde a la realidad.

9. De conformidad a este "acuerdo de voluntades", los jefes de la isla cedieron al gobierno de Chile la soberanía de la Isla, reservándose sus títulos de jefe, y sin renunciar a la propiedad de las tierras.

10. En 1988 el Consejo demandó al Fisco ante la justicia ordinaria con el objeto de obtener la restitución de las tierras de la isla para el pueblo rapa nui.

11. El apareamiento de nuevas organizaciones en el pueblo mapuche se debió muchas veces a divisiones de tipo político o religioso al interior del movimiento indígena. Algunas de estas organizaciones, como Ad Mapu, se identifican con una postura y con partidos de inspiración marxista, en tanto otras, como Nehuen Mapu, están fuertemente influenciadas por el pensamiento de la Iglesia y de los partidos de inspiración cristiana. La fragmentación del movimiento mapuche en función de estas variables externas constituyó sin duda un factor de debilitamiento en su oposición a las políticas impulsadas por el régimen de Pinochet en relación al pueblo mapuche.

12. La vinculación de las organizaciones indígenas del país con el movimiento indígena internacional se produjo por diversas vías. Una de ellas es la actividad desarrollada en el exilio por los dirigentes mapuches que formaron en Europa el Comité Exterior Mapuche. Otra es la integración a comienzos de los ochenta de algunas organizaciones indígenas del país en el Consejo Indio de Sud América (CISA). También en el mismo período, dirigentes de diversas organizaciones comenzaron a llevar sus planteamientos al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de Naciones Unidas. Más tarde algunas organizaciones participan en el proceso de revisión del Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo.

13. Ello sucedió a partir de 1987, con la realización de los encuentros sobre Minorías Étnicas y Derechos Humanos convocados por la Comisión de Derechos Humanos del Colegio de Antropólogos y de los seminarios del Proyecto para el Reconocimiento Constitucional de los Pueblos Indígenas de Chile, convocados a contar de 1988 por la Comisión Chilena de Derechos Humanos.

14. Documento "Propuesta Programática de los Pueblos Indígenas de Chile a la Concertación de Partidos por la Democracia", de mayo de 1989.

15. La representación indígena contemplaba a seis mapuches (incluidos huilliches y pehuenches), dos aymaras, un atacameño y uno de las organizaciones urbanas de Santiago. La de gobierno, en tanto, contemplaba la de los ministerios y gobiernos provinciales y regionales con competencia en el ámbito indígena. Su director fue José Bengoa, y su subdirector, Víctor Hugo Painemal.

16. En un esfuerzo sin precedentes, la CEPI organizó alrededor de dos mil reuniones y encuentros en comunidades indígenas para debatir esta propuesta.

17. El texto del proyecto de reforma constitucional propone agregar como inciso final al artículo 1 de la Constitución, la frase: "El Estado velará por la adecuada protección jurídica y el desarrollo de los pueblos indígenas que integran la Nación chilena". Además agrega como inciso final al N° 22 del art. 19, la frase: "La ley podrá, también, establecer beneficios o franquicias en favor de las comunidades indígenas". Finalmente agrega al art. 62 como N° 7 la frase: "Establecer sistemas de protección jurídica y beneficios o franquicias para el desarrollo de los pueblos indígenas".

18. El total de proyectos apoyados por la CEPI a través de estos programas alcanzaba en 1993 a 417, y el monto involucrado en su ejecución llegaba a los 1.303.525.618 millones de pesos (US\$ 3.342.373.). De éstos, la CEPI aportó 756.581.661 millones de pesos (US\$ 1.900.000. aprox.), en tanto que el saldo restante fue aportado por los propios beneficiarios y otras instituciones. (Andrea Aravena y Gerardo Zúñiga, "Diagnóstico de los pueblos indígenas de Chile". Santiago: CEPI, 1993).

19. Sólo la oficina jurídica de Temuco atendió entre 1992 y la fecha un total de 2.751 casos de defensa de indígenas. (CEPI, 1993).

20. Por la adquisición de estas tierras, el Estado pagó la suma de seis millones de dólares.

21. La represión fue consecuencia de la denegación de autorización para realizar estos actos por parte de la autoridad.

22. Debe señalarse en este sentido que el cumplimiento de los acuerdos contraídos por los indígenas con las autoridades coloniales primero y republicanas después, ha sido una constante a lo largo de la historia del país.

23. Las acciones de dicha organización sirvieron a la derecha, en muchas ocasiones, para negarse a legislar sobre los pueblos esta realidad, aduciendo que las verdaderas intenciones de los indígenas eran la escisión o separación del Estado chileno.