

Diplomado Iberoamericano de Especialización
Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas

TESINA

“PUEBLOS INDÍGENAS: UNA VISIÓN DE TERRITORIO”.

VIRGINIA MEZA BERMÚDEZ*.

Santiago de Chile, Mayo 2007.

Oficina Regional Fundación Henry Dunant América Latina / Catedral N° 1009 of. 701, Santiago Centro
Santiago, CHILE Teléfono-Fax: +56-2 697 2976
secretaría@fhdunant.org / www.fundacionhenrydunant.org

* Tesina tutoriada por Marcio Porto, miembro del equipo académico asesor del Diplomado y Representante Regional Adjunto para América Latina y el Caribe de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO.

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACION

I. POLÍTICAS INDIGENISTAS: UN ENFOQUE DE DERECHOS.

II. TERRITORIO Y AUTONOMÍA

III. CHILE, DESDE UNA POLÍTICA DE NUEVO TRATO HACIA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

IV. CONCLUSIONES

V. RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFÍA

Presentación

Hoy en día, Chile tiene presente una oportunidad única para revisar sus políticas públicas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

El renovado compromiso del gobierno por los derechos humanos y en un contexto internacional favorable, reflejado con la aprobación de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, han abierto una nueva oportunidad que puede dar lugar a cambios de dimensiones históricas en la relación entre los pueblos indígenas y el estado.

Nuestro país es uno de los pocos países latinoamericano que no ha ratificado el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y que aún no reconoce la existencia y derechos de nuestros pueblos indígenas. La relación entre el estado y los pueblos indígenas se define en la Ley indígena 19.253 de 1993, una normativa que hoy es obsoleta ante los avances en el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional y comparado, especialmente en relación al derecho a la tierra y sus recursos naturales.

El objetivo de este documento es promover una cultura de los derechos humanos basada en el diálogo intercultural, donde se propone integrar en las políticas públicas de nuestro país, un enfoque basado en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y una visión de ciudadanía con el propósito de contribuir a la búsqueda de una nueva soberanía basada en el pluralismo, diversidad cultural y desarrollo sustentable.

Desde la mirada de una Política de Nuevo Trato desarrollada por el actual gobierno a través del Programa Orígenes y, de la gestión que realiza la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) con la adquisición de predios rurales a través del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, se realiza una reflexión en torno a la situación de nuestros pueblos en relación a la desprotección de los derechos indígenas y a su empobrecimiento progresivo. Esto, sumado a la creciente demanda externa por recursos naturales provenientes de comunidades indígenas, como también por el avance de megaproyectos que afectan el hábitat y los recursos naturales productivos de estas comunidades.

Por su parte y con el objeto de mejorar dicha situación, se hace presente y promueve la iniciativa implementada en nuestro país donde la CONADI a través de un Convenio de Cooperación con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) han desarrollado en comunidades mapuches un Plan de Apoyo Predial con el fin de implementar mecanismos de resolución y prevención de conflictos de tierras y manejo de recursos naturales, así como metodologías participativas de planeación territorial, incluyendo la provisión de servicios y asistencia técnica¹.

Este instrumento técnico está destinado como apoyo para las comunidades y familias de las regiones VIII, IX, X y XII, las cuales han recibido tierras a través del Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI, de modo que estas puedan alcanzar un mayor nivel de desarrollo económico y social en los predios adquiridos de manera de constituirse en un real aporte al mejoramiento de sus condiciones de vida.

Finalmente y haciendo referencia a la demanda de los Pueblos Indígenas expresada en el programa de la Concertación, especialmente en lo referido a *el reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas y de sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales*², se releva la importancia del compromiso declarado por la Presidenta de la República en presentar ante el Congreso de Chile un nuevo proyecto de reforma constitucional a propuesta de los interesados, con su participación y consentimiento. Un proyecto donde se reconoce constitucionalmente la preexistencia de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos.

¹ Proyecto UTF/CHI/024/CHI – “Apoyo a la Implementación del Plan de Desarrollo Predial”. Convenio FAO/CONADI.

² 1º compromiso estipulado en el Acuerdo de Nueva Imperial. 1 de Diciembre de 1989

I. Políticas Indigenistas: Un enfoque de Derechos.

La intervención de los movimientos indígenas, como activos actores sociales y políticos a nivel nacional e internacional, es uno de los fenómenos más notables ocurridos en la región y en el mundo, los cuales a su vez, han tenido prolongados efectos en las democracias de los países latinoamericanos.

A través de sus organizaciones y actividades, los pueblos indígenas han logrado poner en el centro del debate público sus reclamos de reconocimiento como pueblos y han exigido nuevos estatutos que garanticen su existencia y derechos. Se trata de reclamos de nuevos pactos sociales y de una ampliación de ciudadanía, donde su calidad de sujetos de derecho exige un cambio de enfoque, en el marco del cual se promuevan y garanticen sus derechos humanos tanto individuales como colectivos.

Uno de los resultados más notables de este proceso global son los cambios ocurridos en relación al orden jurídico internacional sobre los derechos humanos, el cual se ha plasmado en el desarrollo de un régimen especial de derechos colectivos de los pueblos indígenas.

El estándar mínimo de estos derechos, que se fundamenta en el principio de libre determinación, está sintetizado en el Convenio 169 de la OIT³ y en la Declaración de las Naciones Unidas⁴ sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Este Convenio representa sin duda el instrumento jurídico internacional más completo en materia de protección a los pueblos indígenas y tribales que se haya adoptado hasta la fecha. Ello se explica, entre otras cosas, gracias a la activa participación de numerosas organizaciones indígenas provenientes del mundo entero. No obstante a que el Convenio no puede haber satisfecho todas las reivindicaciones de estas organizaciones, su adopción constituye una etapa trascendental en la normativa internacional pertinente.

Estas normas responden a las siguientes categorías:

1. Derecho a la no discriminación;

³ Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, año 1994

⁴ Aprobada por el Consejo de Derechos Humanos en su primer periodo de sesiones, 21 de Junio de 2006

2. Derecho a integridad cultural;
3. Derecho de propiedad, uso, control y acceso a las tierras y recursos;
4. Derecho al desarrollo y al bienestar social, y
5. Derechos de participación política, consentimiento libre, previo e informado.

Los conceptos básicos de este Convenio son respeto y participación. Respeto a la cultura, la religión, la organización social y económica y la identidad propia: esto constituye la premisa de la existencia perdurable de los pueblos indígenas y tribales.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser considerada como criterio fundamental para determinar los grupos interesados, en otras palabras, ningún Estado o grupo social tiene el derecho de negar la identidad que pueda afirmar un pueblo indígena o tribal. La utilización del término "pueblos" en el nuevo Convenio responde a la idea de que no son "poblaciones" sino pueblos con identidad y organización propia.

Podríamos decir entonces que lo antes mencionado tiene al menos dos consecuencias directas para las políticas públicas en nuestro país: en primer lugar, genera nuevas obligaciones estatales de respeto, protección y cumplimiento (incluso aunque los derechos no estén reconocidos en el ordenamiento jurídico interno) y, en segundo lugar, brinda parámetros para la evaluación de las normas y de la actuación de los poderes estatales en relación con los pueblos indígenas.

Ahora bien, si pensamos que en la mayoría de los Estados de América Latina se han registrado cambios constitucionales y legislativos tendientes a reconocer los derechos de los pueblos indígenas, el balance de las últimas décadas es crítico, ya que se constata la falta de eficacia e incumplimiento de las normas⁵.

La actual información disponible sobre la situación de vulnerabilidad identitaria, entendida como el grado de autonomía y control sobre el territorio, permite comprobar la discriminación estructural⁶ que afecta a los pueblos originarios, la cual se expresa tanto en marginalidad y exclusión como también en pobreza, donde su ubicación sistemática se encuentra en los quintiles de ingresos más bajos de los países.

⁵ El Convenio 169 ha sido ratificado por 12 países de la región, los cuales aun viven con grandes brechas de inequidad social y exclusión.

⁶ "Los pueblos indígenas y afro descendientes ante el nuevo milenio". Serie 117, políticas sociales. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

En Chile entre 1989 y 2006 ha ocurrido una constante postergación del compromiso de la transición democrática con los derechos de los pueblos indígenas. Es por esto, que la importancia de la ratificación del Convenio 169 radica en el reconocimiento de un piso mínimo de derechos de los pueblos indígenas; lo que al mismo tiempo, si efectivamente existiese una voluntad gubernamental y un enfoque de derecho en las políticas públicas, sería posible avanzar desde ya en reformar la actual legislación y las políticas sectoriales⁷.

A su vez, considerando las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en conformidad al tercer informe entregado por Chile⁸, cabe destacar la preocupación del Comité por la falta de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas por el Estado Parte y observa que estos pueblos, no obstante la existencia de diversos programas y políticas encaminados a mejorar su situación, siguen estando en situación de desventaja en el disfrute de los derechos garantizados por el Pacto. Lamenta que no se haya ratificado el mencionado Convenio 169, y que las reclamaciones por las tierras indígenas y los recursos naturales que están pendientes de resolución sigan dando lugar a discrepancias y conflictos.

Dentro de las sugerencias y recomendaciones del Comité se establece el seguir reforzando las actuales iniciativas para garantizar el disfrute efectivo de los DESC por los indígenas (principalmente al incluir el reconocimiento de sus pueblos indígenas en la Constitución y en la ratificación del Convenio 169).

También, se hace referencia que el Estado debe tener plenamente en cuenta las recomendaciones formuladas por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas acerca de la aplicación de la Política de Nuevo Trato 2004-2010, especialmente en relación al aumento sustancial del Fondo de Tierras y que se intensifiquen los esfuerzos para recuperar las tierras indígenas, especialmente en las zonas mapuches; como también todos los esfuerzos para reducir la situación de pobreza

⁷ ONU (2004). Tal como lo recomendó expresamente el Relator Especial de Naciones Unidas para los Derechos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen.

⁸ Observaciones sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus sesiones 44^o y 46^o celebrada el 18 y 19 de noviembre, 2004 (véase E/C.12/2004/SR44 a 46) y, en su 56^o sesión celebrada el 26 de noviembre de 2004. Sección D: Principales motivos de preocupación, n^o 13

de los indígenas en las zonas rurales, en particular a mejoras en lo que respecta a salud y educación.

En lo referido a las respuestas que el Estado ha brindado a la creciente demanda de los pueblos originarios, se puede observar que en los últimos tres gobiernos se han aplicado diversas estrategias e instrumentos, planes, programas y proyectos en diversos ámbitos tales como en educación, capacitación, participación y acceso a servicios básicos.

En este contexto, se destacan algunos instrumentos de intervención pública, tales como la aprobación de la Ley Indígena (Nº 19.253) de 1993, el establecimiento de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), la creación del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, la Política de Nuevo Trato 2004-2010 y la apuesta del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) desde el año 2001 a través del Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas, conocido hoy en su segunda fase como Programa Orígenes.

Es por esto, que cada gobierno en su momento ha reiterado la necesidad de lograr el reconocimiento de los pueblos indígenas, de su carácter singular y su aporte a la pluralidad y diversidad, considerando una obligación la preservación de las culturas indígenas y su plena incorporación al proceso de crecimiento y desarrollo económico, anunciando la entrega de tierras y derechos de aprovechamiento de aguas a familias indígenas.

Si bien hoy existe una ley indígena y una institucionalidad pública en la materia y, a pesar de los importantes esfuerzos desplegado por los sucesivos gobiernos tras la transición, este marco legislativo e institucional se ha mostrado claramente insuficiente para atender a las demandas de los pueblos indígenas, y en particular, para reparar la pérdida gradual de tierras y de sus recursos naturales.

Actualmente muchas comunidades se enfrentan a una situación desesperada, desintegradas territorialmente, privadas de tierras y de recursos a los que tradicionalmente tenían acceso para su subsistencia y abocadas a un futuro incierto.

Cabe mencionar que a su vez, el Sistema de Naciones Unidas en Chile decidió acordar un Marco de Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDAF) como una forma de

mejorar la efectividad de las intervenciones del Sistema en su acompañamiento y apoyo al gobierno del país, la sociedad civil, la comunidad cooperante y otras contrapartes.

La expectativa es que el UNDAF para el período 2007-2010 contribuya a mejorar y optimizar la coordinación y el trabajo conjunto de las agencias presentes en el país, donde la estrategia adoptada toma en cuenta el hecho de que Chile es un país en desarrollo intermedio con un crecimiento económico sostenido y políticas públicas eficaces.

A pesar de estos logros, Chile enfrenta desafíos importantes tales como superar las desigualdades de ingresos, de género, territorial y étnica, y la inequidad en las oportunidades; la descentralización y el desarrollo de la cooperación Sur-Sur.

Se destaca la participación de la FAO en estas Iniciativas Conjuntas, especialmente en temas de *desigualdad de ingreso y la inequidad en las oportunidades*, a través de políticas dirigidas a reducir las inequidades y las discriminaciones, con especial énfasis en las de género y etnia; y en temas de *descentralización y desarrollo local* mediante planes de uso y ocupación de las tierras transferidas y prestación de servicios para el fortalecimiento de actividades productivas y desarrollo de las comunidades, como también aquellos planes de potencial productivo predial para las comunidades indígenas favorecidas por el Fondo de Tierras de CONADI.

Frente a lo anterior y sumado a la urgencia que demandan los pueblos indígenas, la política indigenista actualmente se fundamenta en cuatro ejes de intervención⁹, donde el Gobierno se concentra en enfrentar específicamente temas de pobreza en la población indígena¹⁰ a través de garantizar un Sistema de Protección Social nacional.

En torno a esos factores, el primer eje contempla la continuación en la restitución de tierras según estipula la ley y vincularla con la sustentabilidad productiva de las mismas.

⁹ MIDEPLAN, Foro "Erradicación de la Extrema Pobreza en el mundo indígena", organizado por el Consejo de Todas las Tierras y la Universidad Central. (8 y 9 de Enero 2007)

¹⁰ Hoy en día, la pobreza y el ser indígena constituyen dos factores de vulnerabilidad que explican que los pueblos originarios muestren índices de pobreza, de ingresos y de educación menores a los del resto del país. Según datos de la Encuesta Casen 2003, en la actualidad el 18% de la población está bajo la línea de la pobreza, pero en la población indígena este alcanza el 28%.

Otro lineamiento central es la creación de una política indígena urbana, ya que casi el 70% de los indígenas vive en grandes urbes, con un énfasis en los factores de tipo cultural y simbólico asociados a la presencia del mundo indígena urbano que permita su integración a la sociedad, manteniendo la identidad y especificidad de la realidad indígena.

El tercer eje apunta a fomentar una sociedad que reconozca la diversidad y deje atrás la intolerancia que se expresa hoy en perjuicio de los pueblos originarios, lo que permite, entre otras cosas, mejorar la incorporación de jóvenes indígenas al sistema educacional. Para estos propósitos el Ministerio de Planificación MIDEPLAN durante el periodo 2007 dispone de 70 mil becas indígenas para educación básica, media y superior.

Un cuarto eje va en la línea de los derechos políticos. En este marco se encuentra el compromiso para que se restablezca con urgencia en el debate parlamentario la ratificación del Convenio 169 de la OIT, como también la aceleración que el Gobierno está impulsando para la aprobación de la ley que otorga derechos de borde costero para los pueblos indígenas, principalmente, el pueblo lafkenche, y avanzar en el fomento a la participación en instancias públicas.

Sin embargo, mas allá de un continuo compromiso por parte del gobierno en el marco legislativo e institucional, resulta indispensable resguardar el derecho a la cultura de los pueblos indígenas en un sentido más amplio, especialmente desde un reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en relación a sus territorios, lo cual pasa necesariamente por el reconocimiento del derecho consuetudinario¹¹, tomando debidamente en consideración sus costumbre y estructuras institucionales en la gestión de los territorios indígenas, de tal forma que se debe promover mecanismos de participación y decisión autónoma en el uso, ocupación y distribución de sus tierras.

Al hablar de políticas públicas desde un enfoque de derecho, estamos reconociendo que el objetivo de dichas políticas es *dar cumplimiento al deber de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos y que sus titulares pueden exigir tal respeto, protección y realización*¹².

¹¹ Artículo 8.1 Convenio N°169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. OIT

¹² Artigas, Carmen (2003)

Por lo tanto, hoy en día en nuestro país se hace necesario reflexionar sobre las políticas indigenistas desde un enfoque de derecho, lo cual permitirá abordar integralmente toda la gama de derechos indivisibles e interdependientes de carácter civil, cultural económico, político y social; lo cual a su vez determinará un marco de desarrollo con sectores que reflejen los derechos garantizados internacionalmente.

Y es por esto, que el desarrollo a partir de un enfoque de derecho está centrado en las personas, es participativo y ambientalmente sustentable. Involucra no solamente el crecimiento económico de un país, sino también la equitativa distribución de sus beneficios, el mejoramiento de las capacidades de las personas y la ampliación de sus opciones.

II. Territorio y Autonomía.

Si entendemos territorio desde una mirada donde *las comunidades indígenas mantienen vínculos históricos y espirituales con sus tierras de origen, territorios geográficos donde florece la sociedad y la cultura y, por lo tanto, constituyen el espacio social en el que una cultura puede transmitirse de generación en generación*¹³; es el primer paso para construir una sociedad inclusiva en un marco del respeto a la diversidad, la tolerancia y las relaciones interculturales.

El territorio es más que un espacio geográfico. Está compuesto por actores y organizaciones quienes constituyen un espacio identitario e histórico y que a su vez se relaciona con otros constituyéndose desde los actores e interventores de las localidades.

El territorio define una posición no sólo física, también política, ética, cultural y económica, es decir genera pertenencia y compromiso con el entorno social y natural.

En este sentido, y en torno a una reflexión de territorio y autonomía en las políticas públicas de nuestro país, se intenta contribuir hacia la búsqueda de una nueva soberanía basada en el pluralismo y la diversidad cultural. Una ciudadanía ampliada, donde el reconocimiento a la legitimidad del otro representa un espacio en el cual los sujetos pueden acceder al disfrute pleno e integral de los DESC.

La vulnerabilidad identitaria de los pueblos indígenas en América Latina adquiere una primera expresión en el grado de autonomía política y control sobre el territorio que puedan alcanzar. En el discurso étnico, la tierra y el territorio parecen estar profundamente ligados al destino histórico - *se trata de una relación inalienable, porque junto con desaparecer sus tierras, desaparecería su cultura y su lengua, así como el amplio conocimiento que poseen sobre sus recursos*¹⁴.

Al mismo tiempo, que la globalización a nivel internacional implica la difusión de derechos colectivos basados en la reformulación y la valoración de la diversidad cultural, en nuestro país esta *globalización neoliberal*¹⁵ ha tenido significados marcadamente contradictorios.

¹³ Stavenhagen, Rodolfo (2002)

¹⁴ Bello, 2004

¹⁵ Entendida como la generalización del libre comercio y la transnacionalización de los procesos productivos, donde las reformas neoliberales crean condiciones para el desarrollo de un capitalismo sin fronteras, en un escenario de ausencia o restricción de derechos, el cual se vincula directamente con el atropello al derecho preferente de los pueblos indígenas en el acceso a los recursos naturales y al territorio.

El Estado chileno a través de su desafío propuesto en las políticas públicas en temas de desarrollo, principalmente como potencia agroalimentaria¹⁶, ha optado por respaldar las grandes inversiones privadas en el marco de un viraje general de la economía nacional hacia un desarrollo primario exportador, buscando de esta manera insertar al país en los acelerados circuitos mundiales de intercambio. Sin embargo, en este proceso no se han considerado los impactos que esas intervenciones tienen en el medio ambiente, y por consiguiente, en las formas de vida de las comunidades aledañas y en sus formas de desarrollo.

Haciendo referencia a la situación de nuestro país en relación a lo antes mencionado, podemos decir que tanto tala indiscriminada de bosques nativos, la explotación minera y la construcción de centrales hidroeléctricas, la extracción petrolífera, los proyectos de turismo e inversiones de mediana envergadura como las salmoneras, planta de tratamientos de aguas servidas y los vertederos son algunas de las aristas por donde el desarrollo económico propuesto desde el Estado se abre camino por sobre los intereses de los pueblos indígenas y la ciudadanía en general, profundizando el sentimiento de discriminación y negación al que han estado sometido desde la ocupación de sus territorios a fines del siglo XIX.

Es por esto que la importancia de la ratificación del Convenio N° 169 para nuestros pueblos originarios radica en el reconocimiento de los derechos colectivos, lo cual conlleva principalmente en una nueva concepción del derecho a la tierra, entendido más allá de su faceta únicamente económica, sino que adquiere también una dimensión política del territorio; donde éste es reconocido como un patrimonio colectivo, transgeneracional, indivisible, inapropiable y autónomo en su administración.

Al aplicar el Convenio, los gobiernos deberán reconocer la relación especial que tienen los indígenas con las tierras o territorios que ocupan o utilizan de alguna u otra manera y, en particular, los aspectos colectivos de esa relación¹⁷. Se reconoce el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, se deberá tomar medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados en utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. Los derechos de estos pueblos a los

¹⁶ Política de Estado para la Agricultura Chilena periodo 2000 – 2010.

¹⁷ Artículo 13, 14 y 15 del Convenio N° 169 de la OIT

recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente, comprendiendo el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

El Convenio a su vez, estipula que los pueblos indígenas y tribales no deben ser trasladados de las tierras o territorios que ocupan¹⁸. Cuando excepcionalmente el traslado y reubicación de estos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación. Deberán preverse sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en sus tierras.

De esta manera el territorio se transforma en una plataforma concreta de la autodeterminación que los pueblos originarios reclaman para sí, lo cual implica una autonomía territorial, la libre disposición de los recursos naturales de su territorio y el derecho a la participación en los asuntos que le afecten, entre otros.

En general, la Ley indígena vigente hace un reconocimiento programático de la importancia de la tierra para los pueblos precolombinos y establece como deber del estado y la sociedad proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación¹⁹.

Respecto de la territorialidad, se limita a mencionar espacios o ámbitos territoriales que simplemente son una forma de administrar las políticas diseñadas por el Estado para promover el desarrollo indígena y en definitiva, su integración al proyecto de desarrollo nacional.

La ley ordena la creación de Áreas de Desarrollo Indígenas (ADI) *que serán espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades*²⁰.

Si bien, en este documento se plantea una reflexión sobre los derechos colectivos de los pueblos originarios y en el estándar internacional y particularmente, en la relación al derecho al territorio

¹⁸ Artículo 16, 17 y 18 del Convenio N° 169 de la OIT

¹⁹ Artículo 1 de la Ley Indígena 19253

²⁰ Artículo 26 de la Ley indígena 19253. Actualmente estas ADI se traducen al Programa Orígenes de MIDEPLAN

y sus implicancia, es inevitable no referirse a la falencia que existe en la legislación vigente al no contemplar la creación de territorios indígenas autónomos, donde estos puedan ejercer el control sobre su desarrollo económico, social y cultural.

Un reconocimiento amplio de territorio, entendido como derecho político y no sólo como un simple derecho civil, abre la posibilidad de una efectiva autodeterminación económica, cultural y política; y así, nuestros pueblos indígenas no quedan reducidos a un conjunto de individuos con una pertenencia étnica, lo cual les disminuye su capacidad civil para enfrentar su calidad de Pueblos, como su derecho a crear colectivamente contextos en diversos sentidos a los definidos por la sociedad mayoritaria.

III. Chile, desde una Política de Nuevo Trato hacia el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas.

Desde 1989, cuando se suscribió el Acuerdo de Nueva Imperial los gobiernos de la Concertación han dado pasos importantes para establecer una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado.

El esfuerzo sostenido durante estos últimos años y en base a las recomendaciones del informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato hacia los pueblos indígenas, comisión destinada a asesorar al Presidente de la República en el conocimiento de la visión de los pueblos indígenas sobre los hechos históricos de nuestro país, se ha dado lugar a la implementación desde el año 2004 de una política de Nuevo Trato 2004-2010, la cual focaliza el trabajo institucional del gobierno en tres ejes: Derechos de los pueblos indígenas, Desarrollo con Identidad y Adecuación del Estado a la Diversidad Cultural.

Como una iniciativa orientada a fomentar el desarrollo con identidad, desde una perspectiva sostenible y con pertinencia cultural, el *Programa Orígenes* es parte de esta política indígena de Nuevo Trato, pues su ejecución contribuye a dejar instalada una nueva relación entre el Estado y los pueblos originarios.

La decisión de implementar este Programa de Desarrollo Integral de las Comunidades Indígenas a través del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) llevó al gobierno de Chile a suscribir en el año 2001 un convenio de préstamo de US\$ 80 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y aportes del Gobierno de Chile por US\$ 53 millones para la ejecución de las dos fases de este programa²¹.

Principalmente, *Orígenes* es un instrumento estratégico que acentúa, complementa y articula el trabajo gubernamental intersectorial en el tema indígena. Metodológicamente se basa en procesos de planificación participativa, con enfoque territorial del desarrollo de las comunidades, respetando y rescatando la cultura e identidad de las mismas. Esta planificación posibilita el fomento de acciones propias y da coherencia a la intervención de las distintas iniciativas estatales, que se conjugan al interior de las comunidades.

²¹ Memoria Programa Orígenes Primera Fase. MIDEPLAN

La población objetivo la constituyen 1.300 comunidades indígenas ubicadas en comunas focalizadas por su alta concentración indígena y su situación de pobreza²².

En una primera fase (2001-2005) el programa centra su acción en 642 comunidades indígenas de las regiones I, II, VIII, IX y X, abarcando un total aproximado de 24.500 beneficiarios directos en 44 comunas de alta densidad de población indígena; Aymará, Atacameña y Mapuche, representando el 94% del total de la población indígena rural del país. Fueron co-ejecutores en esta primera fase, los ministerios de Salud y Educación; el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Corporación Nacional Forestal (CONAF), y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). La participación de los gobiernos regionales, municipios, organismos privados y otros servicios públicos, fue crucial para el éxito del trabajo integral con las comunidades.

Como iniciativa para su desarrollo integral, el Programa destacó por su modo particular de ser y actuar en la institucionalidad pública. A través de una propuesta innovadora, y sin ser un programa asistencialista, pone énfasis en fortalecer la capacidad de gestión administrativa de las comunidades indígenas, promoviendo prácticas que potencian espacios de desarrollo autosustentables.

A ello se suman los logros en la aplicación del modelo de educación intercultural bilingüe en 162 escuelas, la realización creciente de actividades y acciones en torno a redes de colaboración entre servicios de salud y agentes de medicina indígena, y la producción de la Primera Bienal de Arte y Cultura Indígena.

Hasta abril del 2006, Orígenes ha materializado 4.635 proyectos en todas las regiones focalizadas, con una inversión total de 30 mil 855 millones de pesos, lo que incluye el aporte a las comunidades, escuelas y servicios de salud a través de los co-ejecutores del programa.

El fortalecimiento de la institucionalidad pública significó la capacitación de 6.147 funcionarios públicos, incluyendo dotación de instituciones estratégicas de nivel regional, docentes de escuelas rurales focalizadas, y personal de salud de distintos niveles de atención.

²² "Estadísticas Sociales de los Pueblos Indígenas en Chile". Censo 2002. INE-MIDEPLAN

Para consolidar en el tiempo los alcances de estas acciones, *Orígenes* se propone como tarea en su segunda fase (2006- 2008) contribuir a la institucionalización de la temática indígena, instalando las bases para un enfoque intersectorial en la materia y creando capacidades culturalmente más pertinentes entre los funcionarios de organismos públicos, donde la lógica intersectorial, multifase, descentralizada y participativa del Programa Orígenes estimula modelos de intervención pública transversal.

En este mismo contexto y desde su creación a partir del Acuerdo de Nueva Imperial, es importante destacar la labor que ha venido realizando la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) en términos de promover y coordinar políticas públicas en materia de restitución y protección de tierras y aguas junto con la ejecución de programas especiales de desarrollo productivo y fortalecimiento cultural y educativo.

A través de estos instrumentos y, con el fin de dar respuesta a las demandas de tierras de comunidades indígenas en el país, se estableció a partir de la aprobación de la Ley Indígena N° 19.253 en 1993 la creación de un Fondo de Tierras y Aguas administrado por la CONADI, un programa para restituir tierras a dichas comunidades por medio de la compra de predios a propietarios privados, las cuales son luego transferidas a estas comunidades para que se establezcan en esas tierras y desarrollen emprendimientos productivos viables.

Más de 11 mil familias indígenas se han visto beneficiadas con la transferencia de 416 mil hectáreas de tierras, la regularización de títulos de dominio y derechos de aguas. En marzo de 2005, ya había 690 mil hectáreas inscritas en el Registro de Tierras.

Para facilitar el acceso de las comunidades a los beneficios productivos y culturales que otorga la ley, CONADI dispone de 23 equipos interdisciplinarios de atención a personas y agrupaciones entre Arica y Punta Arenas, y oficinas de atención jurídica especializada en 6 regiones. Además, los gobiernos democráticos han impulsado el reconocimiento jurídico de más de 2 mil 400 comunidades y mil asociaciones indígenas, y han creado a la fecha, diez Áreas de Desarrollo Indígena entre Tarapacá y Magallanes.

A la luz de los resultados y experiencia adquirida por la institución, y con el fin de implementar un proyecto que desarrollara mecanismos de resolución y prevención de conflictos de tierras y

manejo de recursos naturales, así como metodologías participativas de planeación territorial, incluyendo la provisión de servicios y asistencia técnica; en el año 2004 la CONADI estableció un acuerdo de colaboración con la Organización Mundial para la Alimentación y Agricultura (FAO)²³.

En este contexto y considerando la experiencia de la FAO en los temas antes mencionados, este proyecto se circunscribe dentro de la política del Estado de restituir tierras a comunidades mapuches en la región de la Araucanía y de apoyar a dichas comunidades para que puedan aprovechar aquellos recursos de forma productiva y eficiente de modo que puedan mejorar cada vez más sus condiciones de vida.

Este proyecto busca desarrollar y validar un modelo de asistencia técnica basado en un enfoque territorial el cual permita articular a los diversos actores que interactúan en los territorios donde se localizan las comunidades focalizadas²⁴. De esta forma se busca establecer vínculos institucionales permanentes que les permitan a las comunidades tener un rol más efectivo en la gestión municipal a la vez que les facilite un mayor acceso a recursos adicionales y financiamiento complementario para promover su desarrollo.

Con el propósito de prevenir y resolver los conflictos de tierras que han mostrado ser recurrentes en algunas comunidades beneficiadas por el Fondo de Tierras y Aguas, el proyecto estableció mecanismos para generar consensos y acuerdos sobre la propiedad, distribución y uso de los predios adquiridos. De igual forma, el proyecto contribuye a la creación de condiciones necesarias para el establecimiento y desarrollo de empresas productivas eficientes (agrícolas, pecuarias, forestales o combinaciones de estas) en los predios participantes del proyecto; así se espera que estas empresas propicien la integración exitosa de las comunidades al mercado, elevando sus ingresos y calidad de vida de los habitantes.

Lo anterior permitirá no tan solo alcanzar una integración mas efectiva de las empresas al mercado local o regional, sino también a establecer los vínculos y alianzas con otros agentes y organismos involucrados en el desarrollo local.

²³ Proyecto UTF/CHI/024/CHI – “Apoyo a la Implementación del Plan de Desarrollo Predial”. Convenio FAO/CONADI.

²⁴ Debido a su carácter piloto, el proyecto trabajó con aproximadamente 376 familias mapuches.

En este sentido, es importante rescatar que la implementación de dicho proyecto en las comunidades indígenas de nuestra país no solo comprende lo concerniente a un mejor uso de la tierra y sus recursos como a la formación y operación de empresas, sino que también ha contribuido al fortalecimiento de la organización de las comunidades y el liderazgo en éstas, lo cual es necesario para asegurar la participación de las mismas en la gestión local.

A si mismo, por medio del proyecto las comunidades participantes han podido vincularse de forma efectiva a la economía regional y a la gestión municipal, lo que contribuye a alcanzar una mayor equidad económica y social en el sector rural.

IV. Conclusiones.

Es un hecho indiscutible que conservar y valorar la riqueza étnica y cultural de las comunidades indígenas, abre un espacio para pensar y crear un país capaz de crecer sin exclusión. Poco a poco, el Estado Chileno ha ido comprendiendo que los Pueblos Originarios están instalados en la sociedad como una oportunidad y no como un problema. De la mano de una legislación coherente con la Política de Nuevo Trato, ha concebido una política pública que fomenta un desarrollo ajustado a las costumbres y tradiciones propias de cada una de las etnias que viven en el territorio.

La Política Pública chilena dirigida a los Pueblos Indígenas a partir de los años 90 se denomina una política de "Desarrollo con Identidad" y busca que la población indígena sea partícipe de los beneficios del desarrollo nacional resguardando su cultura. Se trata de hacer compatibles el respeto a los valores y tradiciones del mundo indígena.

Mejorar las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas de áreas rurales y fomentar su desarrollo, respetando los rasgos esenciales de su identidad, son parte de la misión del *Programa Orígenes*. Con este fin, se promueve el reconocimiento y la valoración de las capacidades de las comunidades ancestrales y persigue la consolidación de un modelo de desarrollo integral y sustentable para todos los indígenas de Chile.

Desde sus inicios, el camino hacia ese desarrollo con identidad se construyó a través del fortalecimiento de la gestión participativa de las comunidades focalizadas por el Programa y el mejoramiento de sus oportunidades en los ámbitos productivo, educativo, cultural, de salud y de fortalecimiento de sus organizaciones.

En un contexto de diálogo con la sociedad y el país como conjunto, la apertura a los cambios e innovación en el ámbito productivo que permitan mayor autonomía económica, y los esfuerzos del Estado y otros actores para dar saltos sustantivos en la calidad de vida y el bienestar social de los indígenas y de la población pobre en general, permite combinar lo que es propio e inalienable de la cultura indígena y el reconocimiento oportuno y no prejuiciado de los elementos que podrían constituirse en palancas eficaces de desarrollo.

Esto implica también la participación indígena en estos procesos, para garantizar la representación de los intereses indígenas en la toma de decisiones que les afectan. Estas ideas representan un vuelco en la Política Indígena. Se busca dialogar, se declara el respeto y la tolerancia a la cultura y se comienza a cambiar también el lenguaje, dejándose de hablar de “los indígenas” para hablar de “los Pueblos Originarios”.

La comprensión occidental del desarrollo, como ligado meramente a la productividad y el crecimiento económico condujo a que tradicionalmente desde el Estado se abordara la situación de los indígenas homologándola a la de cualquier grupo vulnerable que vive en condiciones de pobreza.

Durante la última década, sectores del movimiento indígena han comenzado a elaborar su propia reflexión sobre el tema. Se consolidan nuevas propuestas de desarrollo que ya no sólo se refieren a lo socioeconómico, sino también a los derechos de los indígenas como pueblo²⁵. En este contexto se defiende el fortalecimiento de la cultura propia, el valor de la identidad, la recuperación de tierras y territorios y la autogestión.

Así, los pueblos demandan apoyo para salir de la pobreza y tener acceso al conocimiento, pero sin que esto signifique romper con su cultura. Se sostiene que el apoyo que se requiere debería corregir la inequidad interétnica y rescatar el aporte que ofrecen estas culturas al patrimonio nacional y mundial, por lo que es fundamental enriquecer el debate público sobre el desarrollo indígena en la medida que esta lleve al reconocimiento de las etnias como culturas con derechos.

²⁵ Aylwin, José (2000): "El Conflicto Mapuche: Raíces y Ramificaciones". Revista Perspectiva. Santiago, Chile.

V. Recomendaciones

Los conflictos con el Estado y los Pueblos Indígenas al parecer tienen un denominador común; el atropello a los derechos fundamentales de estos pueblos y a la negativa de implementar el reconocimiento de derechos colectivos por temor al separatismo.

Estos conflictos están asociados fundamentalmente a factores socioeconómicos y a la exclusión de los indígenas de los mecanismos de participación y toma de decisiones en los asuntos que le atañen o afectan en sus vidas.

En la actualidad el reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas, desde el acuerdo de Nueva Imperial de 1989, es un tema inevitable en cualquier discusión y decisión de Política Indígena. Este proyecto, después de la ratificación del Convenio 169, debe ser formulado con la participación y consentimiento de los pueblos indígenas; así los contenidos de este reconocimiento no podrán ser inferiores a los contenidos en el Convenio. Lo cual a su vez, obliga a un reconocimiento de los sujetos, como individuos y como grupos, en tanto titulares de derechos universales y específicos, lo que conlleva a la promoción, el desarrollo y disfrute pleno e integral de los DESC.

Comprender que tal autonomía no atenta contra los principios fundamentales del Estado y la Nación es un gran desafío para nuestro gobierno, ya que permitirá la integración de nuestros pueblos a una política pública con identidad entendida como un progreso material que considera diversas variables socioculturales: territorio, valores culturales, religiosidad, permanencia de su identidad, cohesión social y respeto a su organización ancestral, manteniendo así abiertas las puertas para establecer espacios de negociación, vínculos y coordinación con el Estado de Chile a quien reconocen como garante de sus derechos.

Por lo tanto, en términos generales y en relación a lo expuesto anteriormente, es pertinente destacar que es necesario y urgente modificar, a favor de los derechos de los indígenas, la legislación actual de nuestro país, especialmente a lo que respecta en temas de aguas, minería, pesca, suelos, medio ambiente, geotermia, concesiones, urbanismos, gobiernos regionales y municipios, educación, salud, propiedad industrial (patentes, marcas, diseños, denominaciones de origen), nombres de dominio, propiedad intelectual, obtentores vegetales, acceso a recursos genéticos, biodiversidad, etc.

Es por esto, que la principal observación a esta perspectiva es que la agenda no se construye a partir de los planteamientos de los grupos indígenas, sino que es definida por el Estado. Si bien se valora la positiva incorporación del respeto a la identidad indígena, se critica que a la hora de tomar decisiones priman elementos de interés nacional y a favor de todos los ciudadanos, perdiendo prioridad las políticas de discriminación positiva destinadas a saldar la deuda histórica con los indígenas.

Casos como la explotación minera en el norte de nuestro país genera un dramático impacto sobre las comunidades *aymaras, licanantay, quechuas y diaguitas aledañas*, al dejarlas prácticamente sin acceso a aguas, generando un verdadero etnocidio en el desierto más árido del mundo.

El proyecto minero Pascua Lama, en el Valle del Huasco, donde se pretende explotar un yacimiento aurífero que se encuentra sobre tierras de comunidades *diaguitas o huascoalinos*, pone en riesgo los glaciares del lugar, única fuente de agua de comunidades originarias y campesinas del sector, haciendo imposible la subsistencia de éstas mediante la agricultura como ha sido hasta ahora.

En el sur los problemas se multiplican, la expansión forestal promovida mediante subsidios a las semillas y exenciones fiscales (DL 701 de 1974) e indirectamente con la redistribución de las tierras mediante la contrarreforma agraria, ha impactado fuertemente sobre las *comunidades mapuches*.

La probada destrucción del humedal Carlos Andwater, en las afueras de la ciudad de Valdivia y la muerte y migración de los cisnes de cuello negro del río Cruces a causas de los residuos tóxicos evacuados en este por la Celulosa Arauco son un ejemplo patente del desafío que tienen hoy las comunidades *mapuches-lafquenche* y ciudadanía en impedir que esos residuos sean liberados en el mar, frente a las costas que habitan.

La construcción de la represa hidroeléctrica Ralco, por la empresa ENDESA en el Alto Bio-Bio, territorio de comunidades *mapueche- pewenche* y los proyectos de construcción de nuevas centrales hidroeléctricas en el extremo (Río Backer) como al interior de Panguipulli, hacen prever

un nuevo conflicto y permiten a las comunidades afectadas suponer que no existe una actitud de respeto a sus derechos territoriales por parte de las nuevas autoridades.

Es así como estos problemas nos hacen reflexionar en la necesidad de la ratificación del Convenio 169 de la OIT como una nueva visión del desarrollo indígena en nuestro país, donde las prácticas de autonomía y autogestión pasan por dotar a los Pueblos Indígenas de unidades político-administrativas con autoridad sobre su propio territorio y capacidad de decisión en los ámbitos que constituyen su proyecto de desarrollo.

Resulta evidente que el control sobre sus recursos, además de permitir la autodeterminación, es una condición indispensable para la supervivencia de las comunidades originarias y alcanzar un desarrollo sustentable, fundado en sus propios conocimientos, necesidades y cosmovisión del territorio.

Bibliografía

- Artigas, Carmen (2003), "La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la CEPAL. Reseña de algunas lecturas pertinentes". Serie Políticas Sociales N° 72, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Artigas, Carmen (2005), "Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales". Serie Políticas Sociales N° 110 Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Aylwin, José (2000): "El Conflicto Mapuche: Raíces y Ramificaciones". Revista Perspectiva. Santiago, Chile.
- Bello, Álvaro (2004), "Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas", Santiago de Chile. CEPAL
- Bengoa, José (2004), "Aplicación de la norma vigente de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza". Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Naciones Unidas. E/CN/Sub.2/2004/25
- Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe. (1989-2004). Capítulo 4: Chile. E/C.12/1/Add.105, 1 de diciembre de 2004.
- FAO (2004), "Apoyo a la implementación del Plan de Desarrollo Predial". Acuerdo entre La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación (FAO). UTF/CHI/024/CHI
- FIDH (2006); "Chile - Posibilidades de cambio en la política hacia los pueblos indígenas". Federación Internacional de los Derechos Humanos.
- Hopenhayn, Martín; Bello, Álvaro; Miranda, Francisca. (2006): "Los pueblos indígenas y afro descendientes ante el nuevo milenio". Serie 117, políticas sociales. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- INE, "Estadísticas Sociales de los Pueblos Indígenas en Chile". Censo 2002. Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y Programa Orígenes (MIDEPLAN/BID)
- MIDEPLAN – BID (2005): "Etnicidad y Género – Perspectiva desde la acción pública". PROGRAMA ORIGENES. Asesorías para el Desarrollo. MIDEPLAN – BID 1322/OC-CH
- MIDEPLAN (2005): "Evaluación de desempeño de la primera fase del Programa Orígenes". Informe Final. MIDEPLAN- Consultora Tiempo 2Mil.

- OIT (1989); Convenio N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- OIT (2001) "Proyecto Fortalecimiento de la Capacidad de Defensa Legal de los Pueblos Indígenas en América Central". (RLA/98/OIM/UNF)
- ONU (2004), "Objetivos de Desarrollo del Milenio – Una mirada desde América Latina y el Caribe". Declaración del Milenio (2000) de la Naciones Unidas.
- ONU (2004). Informe del Relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2003/56 de la Comisión Adición, Misión a Chile. (E/CN.4/2004/80/Add.3, 17 de noviembre de 2003)
- Stavenhagen, Rodolfo (2002). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas. E/CN.4/2002/97, 4 de febrero de 2002
- Toledo LLancaqueo, Víctor. (2006): "Trayectoria de una Negociación – La transición chilena y el compromiso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas 1989 – 2006"
- Valenzuela, Rodrigo (2003): "Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile". Serie 76, Políticas Sociales. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)