



Centro de estudios del desarrollo

 /asuntospublicos

 @ced_cl

Novedades

29/04/2013

Política Sectorial

Autonomía Indígena: Un Asunto de derechos

24/04/2013

Política

Procesos constituyentes

originarios. Algunas experiencias comparadas. Parte II

19/04/2013

Política

Procesos constituyentes

originarios. Algunas experiencias comparadas. Parte I

16/04/2013

Política

Modificaciones para una efectiva regulación de datos personales en Chile

12/04/2013

Política

Crédito CORFO de pregrado: la deuda pendiente de una errada política pública

09/04/2013

Política

Un desarrollo más igualitario: La conexión entre la Economía y la Política

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 1044

Política Sectorial

29/04/2013

Autonomía Indígena: Un Asunto de derechos

Marcela Rocca Cañón (1)

Al hablar sobre la importancia que adquiere la autonomía para los pueblos indígenas es relevante detenerse a reflexionar sobre qué significa esta autonomía en el marco de una sociedad plurinacional, multicultural o, como la chilena, que recién comienza su camino de toma de conciencia sobre la importancia de la diversidad cultural. La autonomía, puede ser entendida como el derecho que se le atribuye a un pueblo a conformar una estructura de poder, que le otorgue representación y capacidad de regulación política al interior de una sociedad. Dicha estructura de poder, supone que cada pueblo autónomo puede y debe determinar quién y de qué forma se administrará su territorio, de acuerdo a sus costumbres y raíces, además de definir cuáles serán sus facultades.

La autonomía también debe ser entendida desde un fundamento material y simbolizada en la jurisdicción sobre un territorio (2). Ello implica más específicamente, la facultad para administrar los recursos naturales que se encuentren dentro del terreno delimitado. La autonomía integra el derecho general para todos los pueblos indígenas, para establecer los parámetros que guían la resolución de sus propios conflictos, en base a determinación, normas y valores propios. Es más, esta es una de las reivindicaciones más potentes de los pueblos indígenas latinoamericanos; en el fondo, lo que se exige es el derecho a tener sus propias normas conductuales de acuerdo a su tradición y su propio pronunciamiento cuando ello no se cumpla.

Existe un marco legal en el que se mueve el afán de autonomía, El Convenio n°169 de la OIT, Pacto Internacional de derechos, económicos, sociales y culturales, fallos de CIDH. La ONU, en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, establece en el artículo 4° “Los pueblos indígenas en ejercicio de su derecho a la libre determinación tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas”(3). Señala en el artículo 5° “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado” (4).

Los instrumentos jurídicos como el Convenio Internacional n° 169, reconocen el derecho de los pueblos a decidir sus propias prioridades y controlar su proceso de desarrollo económico, social y cultural. Es decir, les reconoce *autonomía*, principalmente porque incentiva la creación de instituciones representativas de los pueblos indígenas, lo que supone la existencia de una organización política propia y defienden el derecho de los pueblos indígenas al uso de sus tierras, territorios y recursos.

La ley indígena reconoce diversas etnias en Chile. Señala en su artículo 1° "El Estado reconoce que los indígenas en Chile son 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. *El Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile a: la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas y Diaguita 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 la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo de acuerdo a sus costumbres y valores*" (5). El sentir de los dirigentes indígenas es que además debería haber un reconocimiento constitucional. Éste fue uno de los compromisos fundamentales que adquirió la Concertación de Partidos por La Democracia, en el acuerdo de Nueva Imperial de 1989. Los sucesivos gobiernos de la Concertación han enviado numerosos proyectos de reforma e indicaciones en este sentido, las que hasta ahora han sido rechazadas por quienes no aceptan la utilización del concepto "Pueblos Indígenas". Hacen falta aún una serie de procedimientos, diálogos y relaciones para avanzar en el reconocimiento por parte de instituciones estatales de la autonomía de los pueblos indígenas.

La ley indígena fue un importante avance en materia de asuntos indígenas. Pero como ocurre en la mayoría de países, la ley indígena, no se condice de buena manera en todos los ámbitos con el Convenio n° 169, pues parece muy restrictiva y limitada para lo que pretende plantear el tratado internacional. Lo indicado en este caso sería que la ley interna del Estado sobre los indígenas se ajuste al Convenio y, por consiguiente, incluya dicho ajuste a través de los medios representativos que establece en sus artículos.

Para caminar hacia un Estado plurinacional son necesarios los reconocimientos constitucionales de los pueblos. Un Estado plurinacional, es la organización política y jurídica de varias naciones unidas en un solo Estado con gobierno de representación plurinacional, y sujetas a una única Constitución Política. El Estado plurinacional tiene base en el Principio de la Plurinacionalidad que es aquél que permite aspirar al pleno ejercicio de los derechos de todas las naciones que existen en un Estado. Para ello es necesario reconocer distintas naciones con sus cosmovisiones específicas y sus *ethos valóricos* (6) propios. En un Estado puede haber varias naciones. Entendiendo por nación el "conjunto de personas con un idioma común, con costumbres similares, con una raíz religiosa común, con un pasado compartido que se evoca con frecuencia, con aspiraciones para el futuro vinculadas a los factores anteriores, y, por sobre todo, con la conciencia de cada uno de tener una pertenencia conjunta con los demás miembros de la nación" (7). Ejemplos de Estados plurinacionales son Bolivia, Ecuador, España (Cataluña y el País Vasco entre otros), en Bélgica (los valones y los flamencos), En Nueva Zelandia (neozelandeses descendientes de ingleses y los maorís, quienes tienen cuota de diputados en el parlamento). En Paraguay existen pequeños grupos amazónicos además de la población guaraní. El país es completamente bilingüe 60 % de la población mestiza adoptó y asimiló la lengua guaraní como propia. Hay a su vez Estados que tienen una sola nación dentro de su Estado como es el caso de Japón y Corea. Existen también naciones que no tienen Estado como es el caso de los kurdos, divididos entre Irak y Turquía (entre musulmanes chiitas o sunitas). En la nueva Constitución de Irak los kurdos tienen garantías para su unidad territorial.

En América Latina existen pocos Estados plurinacionales que realmente lo sean en la práctica. Bolivia y el Ecuador son los dos países que han modificado sus constituciones para incluir el derecho de autonomía. Bolivia ha avanzado hacia ello. Este país nació como un Estado unitario y centralista y eso en la práctica significó que las decisiones políticas, administrativas, económicas y sociales siempre se manejaran desde el gobierno central. A fines del siglo XIX comenzaron los primeros intentos de impulsar un sistema federal y desde entonces distintos sectores reclamaron autonomía en diferentes formas, esto se comenzó a concretar a partir de la promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado en 2009. El artículo n° 306 de la Constitución dispone que “el modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa” (8).

Existen grados de autonomía traducidos en modelos de gobierno autónomico como a) Modelo de gobierno autónomico con todos los poderes constitucionales en su interior. Dicho modelo implica que el gobierno indígena ejerza los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; es decir que tenga la capacidad para sancionar sus propias leyes y generar sus propios ingresos, por ejemplo manejando los impuestos y tasas por servicios. Este es el modelo preferido y demandado por la gran mayoría de los Pueblos Indígenas. Otro modelo b) Implica que el gobierno indígena tenga poder ejecutivo, pero con poder legislativo y judicial limitado. En este modelo la Asamblea Nacional o los Congresos Estatales se reservan el derecho de emitir las leyes, y por lo tanto, los indígenas tampoco pueden impartir justicia. Éste, es el más aceptado por los Estados latinoamericanos.

Las formas participativas: Un camino lento a la autonomía

La participación de los pueblos indígenas es determinante para ejercer su derecho a la autonomía. Participar activamente en instituciones vinculadas y con opinión e injerencia en asuntos indígenas son mecanismos democráticos de participación. Así como tener posibilidad de participación en la administración de territorios indígenas como Áreas de Desarrollo Indígena, ya sea como administrador o como miembro encargado de las distintas eco zonas en las áreas de desarrollo indígena. El Área de Desarrollo Indígena en la comuna de Ercilla y parte de la comuna de Collipulli, es presidida por el Lonco mapuche Juan Carlos Curinao. Es la primera vez que un indígena preside una de estas áreas. En el sector 37 de 42 comunidades indígenas mapuches lo apoyan, lo cual es una señal en el camino de la gobernanza. Otras formas participativas son a través de la conservación de la biodiversidad de áreas silvestres protegidas como Reservas y Parques Nacionales que son parte de SNASPE (9), es el caso de la participación en programas de coadministración de sitios de interés turístico de la Reserva Nacional los Flamencos ubicada en la comuna de San Pedro de Atacama. Así mismo, la participación en los concejos municipales son formas activas en que los miembros de comunidades indígenas pueden ejercer su derecho a autonomía y representatividad a través de la defensa y mantenimiento de sus pautas culturales ancestrales. Ampliar a su vez formas de participación democrática en el Senado y Cámara de Diputados es un tema pendiente.

En la práctica en Chile, durante el año 2010 la CONADI inició el sistema de elección de consejeros indígenas como lo estipula la ley n°19.253. Actualmente son ocho los consejeros nacionales indígenas de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), elegidos por aproximadamente treinta mil personas correspondientes a los pueblos originarios del país. Ellos son Zenón Alarcón (aymara), Wilson Reyes (atacameño), Rafael Tuki Tepano (Rapa Nui), Ana Lla Lla (Mapuche), Andrés Matta Cuminao (mapuche), Iván Carilao Ñanco (mapuche), Claudia Pailalef Montiel (mapuche), Marcial Colín Lincalao (mapuche urbano) y el representante del gobierno.

Los consejeros nacionales indígenas son electos por personas indígenas, mayores de 18 años, que deben estar inscritos en una asociación o comunidad indígena reconocida por CONADI, o en el registro especial indígena. El período de duración de mandato es de cuatro años y los postulantes llegaron a un total de 72 durante el 2012.

En términos participativos, los consejeros nacionales indígenas corresponden a un cuerpo representativo exclusivamente de pueblos originarios, que tiene como objetivo principal proponer políticas públicas y nuevos programas que vayan en su propio beneficio. Sin embargo, la ley indígena n° 19.253 también les otorga las siguientes funciones y atribuciones:

- a. Definir la política de la institución y velar por su cumplimiento.
- b. Proponer el proyecto de presupuesto anual del servicio. Si ello no ocurriera oportunamente, el Ministro de Planificación y Cooperación procederá a presentarlo al ministro de Hacienda.
- c. Aprobar los diferentes programas que tiendan al cumplimiento de los objetivos de la Corporación, evaluarlos y asegurar su ejecución.
- d. Estudiar y proponer las reformas legales, reglamentarias y administrativas relativas a los indígenas o que les afecten directa o indirectamente.
- e. Sugerir a los diversos ministerios y reparticiones del Estado los planes y programas que estime conveniente aplicar y desarrollar en beneficio de los indígenas.
- f. Proponer al Ministerio de Planificación y Cooperación el establecimiento de áreas de desarrollo.
- g. Decidir sobre todas las otras materias que la presente ley encomienda a este Consejo Nacional.

Sin cohesión social el tema indígena no tiene las bases necesarias para el cambio de paradigma. Es necesario una estabilidad democrática y una representatividad política para que los diversos grupos sociales no pierdan credibilidad. “La gobernabilidad se refiere a la mayor o menor funcionalidad de un sistema o régimen político democrático para alcanzar los fines que los ciudadanos han asignado al Estado” (10). Así “Sanguinetti dice que: gobernabilidad es el estado en virtud del cual el sistema democrático puede actuar con normalidad, está dotado de funcionalidad, y actúa con cumplimiento de los roles esenciales. El estado en virtud del cual un gobierno puede relativamente aplicar su plan, las administraciones funcionar y las instituciones desarrollarse armónicamente según las reglas de juego que define una Constitución” (11).

A su vez la FAO adoptó en agosto del 2010 una política institucional sobre los Pueblos indígenas y Tribales a fin de asegurar que realizará todos los esfuerzos por respetar, incluir y promover las cuestiones de los pueblos indígenas en su labor general. La política es el resultado de un proceso de consulta a nivel mundial con la participación de representantes indígenas, personal de la FAO y de otras agencias de la ONU y organizaciones internacionales (12).

Autonomía y territorio

La concepción del territorio y su administración es clave en el entendimiento de la autonomía de los pueblos indígenas. El control estratégico del territorio, esto es, sus recursos tanto hídricos como de suelos son fundamentales para orientar un desarrollo productivo que beneficie directamente a las poblaciones indígenas que habitan en sectores de borde costero, valles pre cordilleranos, zonas de pampas y quebradas, altiplano donde los recursos son escasos. El tema de manejo equilibrado de los recursos es básico, más aún cuando en las sociedades modernas éstos crecen en forma lineal y las poblaciones humanas lo hacen en forma exponencial. Cuando la curva de la población y los recursos se desequilibra entran en conflicto(13). Por ello el control de los recursos hídricos y de tierra en forma equitativa es básico. La fricción permanente que se ha producido en los últimos años entre los conflictos de interés en los territorios con poblaciones indígenas donde hay importantes empresas productivas, aún, es un desafío como país por resolver mediante políticas pertinentes para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. “Se requiere pasar de una mirada de sustentabilidad por sector productivo o administrativo a *una de tipo territorial* a través de sistemas de planificación que colocando prioridades en aquellos componentes que hoy están bajo mayor amenaza o presión, se hagan cargo de los usos productivos que, además de competitivos, tengan como objetivo irrenunciable la conservación del patrimonio natural y cultural asociado.

El desarrollo de nuevas formas de uso de los recursos patrimoniales que sean sustentables, equitativos, competitivos y con bajas emisiones de carbono es una contribución para convertir y posicionar al país como potencia mundial de la producción limpia, donde el sello de “país limpio” sea una imagen que cautive al mundo” (14).

En este sentido, uno de los problemas se produce cuando las poblaciones indígenas se encuentran en áreas declaradas Áreas Silvestres Protegidas. Este es el caso de muchas poblaciones y comunidades indígenas de América Latina. En Colombia de 56 áreas protegidas 19 se traslapan con comunidades indígenas; en Ecuador 16 de las 36 áreas se traslapan con territorios y tierras indígenas. En Chile, 24 de las 95 unidades que conforman el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas se superponen a pueblos indígenas. “En estas áreas hay dos tipos de relación con las comunidades originarias, según el tipo de tenencia de la tierra: unidades instaladas sobre tierras indígenas y no estatales (la zona aymara en el norte de Chile), y Parques y Reservas creadas en tierras declaradas como fiscales sobre territorios indígenas ancestrales (zonas Atacameña, Rapa Nui, Mapuche y Kawashkar)” (15).

Ocurre traslape en el territorio nacional en: La Región de Arica y Parinacota en la zona del Parque Nacional Lauca; en la Región de Tarapacá en el Parque Nacional Isluga, en la Reserva Pampa del Tamarugal, en el Salar del Huasco; en la Región de la Araucanía en Lago Budi e Icalma. En el caso de la Reserva Nacional Los Flamencos, ubicada en el ayllu de Solcor junto al poblado de San Pedro de Atacama, el manejo administrativo es compartido con población atacameña, lo que significa que se administra en forma participativa con las comunidades atacameñas con las cuales CONAF Antofagasta establece asociatividad hace más de una década para implementar proyectos de ecoturismo, se trata de un modelo único en el país. Este manejo conjunto permite que las comunidades indígenas participantes reciban ingresos de la coadministración de sitios arqueológicos y turísticos (16).

El Estado de Canadá ha resuelto el problema otorgándoles a las comunidades indígenas la administración de los Parques Nacionales y Áreas silvestres protegidas donde hay población indígena. Estas superposiciones de territorios indígenas y áreas protegidas, generalmente ha generado roces y conflictos, pues las poblaciones

indígenas defienden su derecho autonómico a la administración del territorio, aunque “las áreas protegidas no constituyen la creación de una figura de propiedad estatal sobre tierras y recursos naturales, sino la asignación de éstos a un modelo especial de administración y uso. Por esta razón, desde una perspectiva jurídica general, no debería ser incompatible la coexistencia de las figuras de parques y áreas protegidas con el régimen de propiedad individual y colectiva” (17).

Cuando las poblaciones indígenas están en territorios que corresponden a Áreas Silvestres Protegidas tienen derechos y obligaciones. Derechos individuales y colectivos que se refieren al uso del territorio, derechos de distribución de los beneficios, derechos de planificación, derechos de gestión y administración, derechos de información y de control social. Los desafíos de los gobiernos están en encaminarse a la construcción de “figuras o categorías de manejo apropiadas: La construcción de autoridades compartidas e instrumentos necesarios para la gestión y buen manejo de los recursos naturales en la búsqueda de mejores niveles de gobernabilidad de las áreas protegidas” (18).

La conservación de la naturaleza y sus recursos está cambiando de enfoque no es una mirada pasiva, sino activa de una naturaleza que coexiste con poblaciones humanas, indígenas en este caso, capaces de tener una mirada integral y sustentable de los recursos. Esto implica un reconocimiento de los derechos territoriales ancestrales de los pueblos indígenas. Al respecto el Convenio n° 169 señala en su artículo 13°. “Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio (Parte II, Tierras), los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esta relación. *Artículo 14° “Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto deberán prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes”* (19).

Por último, es importante señalar que la percepción de algunos dirigentes indígenas es que la agenda indígena en Chile no tiene una articulación conjunta de los pueblos indígenas, lo que se traduce en que no hay una agenda nacional conjunta. La distribución de las poblaciones indígenas en una geografía distante y diversa dificulta la posibilidad de mayores encuentros. Las organizaciones indígenas carecen de la autonomía necesaria, la agenda temática la pone el Estado. Advierten a su vez que suele suceder que los organismos internacionales desconocen la profundidad de las realidades indígenas. Plantean como desafío lograr crear una agencia conjunta entre los pueblos indígenas y las instituciones del Estado, así como avanzar en el desafío político de lograr ajustar las estructuras jurídicas para la buena implementación del Convenio n°169 de aquí en adelante (20). Para otros dirigentes aún no se reconoce la multiculturalidad y se señala la necesidad de que la elaboración de las políticas públicas se realicen de acuerdo a demandas indígenas, pues ello vendría a consolidar un proceso de ser emprendedores de su propio desarrollo y destino como comunidad (21). La activación del diálogo y la voluntad política son fundamentales para avanzar en el tema de la autonomía indígena, mediante la promoción de alianzas público, privadas, intersectorial y multicultural.

(1) Antropóloga Universidad de Chile. Investigadora CED.

(2) En el Convenio n° 169, se hace referencia al hábitat que ocupan los indígenas, lo que incluye los recursos naturales que se encuentran en ese espacio.

- (3) Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas. 2007.
- (4) Ibid.
- (5) Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Ley indígena n° 19.253.
- (6) Clifford Geertz señala que el ethos de un pueblo es su sistema valórico que incluye la moral, el tono y el carácter que un pueblo tiene hacia las cosas En Clifford Geertz, *Interpretación de las culturas*, Gedisa 1988.
- (7) Rocca Marco Antonio, *Manual de Teoría del Estado*. Editorial Forja, Santiago, Chile. 2009.
- (8) República de Bolivia. Asamblea Constituyente. Honorable Congreso Nacional. Nueva Constitución Política del Estado. Versión Oficial, Octubre 2008.
- (9) Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado.
- (10) Op. cit. Rocca p. 139-140.
- (11) Ibid. P.140
- (12) Seminario *"Hacia una política pertinente para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas"*. FAO, PNUD, Fondo para el logro de los ODM y Ministerio de Desarrollo. Santiago de Chile 2012.
- (13) Malthus, Thomas. 1966. *Primer ensayo sobre la población* traducido por Patricio de Azcarate Diz. Editorial Alianza.
- (14) *Corriendo las fronteras*. Documento CED. 2012.
- (15) *"Pueblos indígenas y áreas protegidas en América Latina"*. Programa FAO/OAPN. Fortalecimiento del manejo sostenible de los recursos naturales en las Áreas Protegidas de América Latina. 2008.
- (16) Cisneros Paul y Mc.Breen. *"Superposición de territorios indígenas y áreas protegidas de América del Sur"*. Unión Internacional para la conservación de la naturaleza. 2010.
- (17) Ibid. 12
- (18) Manual de Capacitación sobre Pueblos indígenas y Áreas Protegidas en América Latina. Uso y manejo de Recursos Naturales. Programa FAO/OAPN. 2008
- (19) Convenio n°169. Gobierno de Chile Ministerio de Planificación, CONADI. Re- Conocer.
- (20) Opiniones expresadas por dirigentes indígenas en *"Seminario Ciudadanía indígena: Retos y nuevos desafíos para la institucionalidad pública"*. Organizado por PNUD, 22 y 23 de Agosto de 2012.
- (21) Wilson Reyes Consejero Nacional Indígena (Licantay) En Seminario *"Hacia una Política Pertinente para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas"*. FAO, PNUD, Fondo para el logro de los ODM y Ministerio de Desarrollo Social. Octubre 2012.