

Chile sin derechos colectivos indígenas. Factores institucionales y organizacionales de la cuestión

Katherine Becerra Valdivia

Universidad Católica del Norte – Chile

kbecerra@ucn.cl

ORCID 0000-0002-2329-705X

DOI: <https://doi.org/10.54103/milanoup.93.143>

RESUMEN

Chile es uno de los pocos países en Latinoamérica que no reconoce a los pueblos indígenas en su texto constitucional. Lo anterior ha tenido como consecuencia la exclusión de dichos pueblos del sistema jurídico. Es por esto que derechos colectivos indígenas no son reconocidos como una categoría jurídica dentro del ordenamiento jurídico nacional. Este trabajo propone que eso se debe a factores institucionales y organizacionales. Respecto de los primeros Chile presenta un sistema de partidos políticos estable lo que impide tomar decisiones radicales para incluir otras formas de vida en el sistema político y jurídico; y un alto nivel de estabilidad constitucional sin cambio constitucional en los últimos 30 años lo que ha consolidado un paradigma liberal ajeno a la cosmovisión indígena. Respecto a los factores organizacionales, existe una falta de asociaciones indígenas a nivel regional y nacional, lo que impide una influencia unificada y real en el sistema jurídico y político; y presenta una falta de coaliciones con otros actores no indígenas, lo que impide el logro de metas comunes con grupos relacionados.

PALABRAS CLAVE

derechos colectivos indígenas, Chile, sistema de partidos, constitución, asociaciones, coaliciones

ABSTRACT

Chile is one of the few countries in Latin America without constitutional recognition of Indigenous Peoples. This lack of recognition excludes them from the legal system in the country. Therefore, indigenous collective rights do not exist as a legal category. This paper proposes this is due to institutional and organizational factors. Regarding to institutional factors, Chile presents a stable political party system. This stability obstructs to take radical decisions to include other forms of living into the political and juridical system. It also presents a high level of constitutional stability, without any constitutional change in the last 30 years, consolidating a liberal paradigm, which is foreign to indigenous cosmovision. Regarding organizational factors, there is a lack of national or regional indigenous associations and no coalitions with other non-indigenous actors in the country. These hinders

a unified influence into the political and legal systems and the achievement of common goals with other groups.

KEYWORDS

indigenous collective rights, Chile, party system, constitution, associations, coalitions

1. Introducción

Los derechos colectivos indígenas son una categoría jurídica basada en la solidaridad y en el concepto de autodeterminación (Saito 1996; Squella 2000) para comunidades que comparten un específico punto de vista. Estos derechos son parte de los derechos de grupos y de la tercera generación de derechos, que se oponen a la estructura de los derechos de primera generación, como las libertades y derechos políticos, y de los de segunda generación, que son derechos sociales (Saito 1996; Squella 2000).

Estos derechos han sido importantes en la protección jurídica de los pueblos originarios por dos razones. La primera dice relación con que los derechos colectivos son una protección institucional que han funcionado mejor que otras como las cuotas o escaños reservados, por cuanto éstas han sido poco eficientes en resolver problemas de los pueblos indígenas (Htun 2016; Unión Interparlamentaria 2014). A mayor abundamiento estas herramientas fuerzan a los pueblos originarios a usar instrumentos en clave liberal-individualista para participar en el ámbito político. En cambio, los derechos colectivos son sensibles a una titularidad y objeto colectivo que se ejercitan con respecto a toda una comunidad.

La segunda razón es que son una protección sensible al racismo. Cuando existen instrumentos que consagran derechos colectivos indígenas la protección de estos pueblos se vuelve permanente, dando espacios de autonomía. Así, estos derechos son especialmente importantes como elementos antidiscriminación, siendo más que solo acciones afirmativas que se establecen para ciertos momentos históricos (Jovanović 2005). Estos derechos son permanentes para reforzar las identidades indígenas en contextos normativos (*Ibidem*).

Estos derechos están presentes en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, básicamente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Declaración Universal de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la Declaración Americana. También la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha impulsado un importante desarrollo de estos derechos a nivel latinoamericano.

En Chile, no han tenido una recepción en el orden interno. Ha sido todo lo contrario, la producción de textos normativos sigue siendo en clave individual, sin tomar en cuenta las particularidades propias de las identidades indígenas. Por esto es importante preguntarse ¿Por qué en Chile no se consagran derechos colectivos indígenas? Este trabajo argumenta que esta falta de incorporación de este tipo de derechos se debe a factores que son institucionales y organizacionales. Respecto de los primeros Chile presenta un sistema de partidos políticos estable lo que impide tomar decisiones radicales para incluir otras formas de vida en el sistema político y jurídico; y un alto nivel de estabilidad constitucional sin cambio constitucional en los últimos 30 años lo que ha consolidado

un paradigma liberal ajeno a la cosmovisión indígena. Respecto a los factores organizacionales, existe una falta de asociaciones indígenas a nivel regional y nacional, lo que impide una influencia unificada y real en el sistema jurídico y político; y presenta una falta de coaliciones con otros actores no indígenas, lo que impide el logro de metas comunes con grupos relacionados.

Para explicar lo anterior el plan de trabajo será el siguiente. Primero se expondrá cuál es el estado de la cuestión en Chile, haciendo un recorrido por la historia reciente y los textos normativos que consagran la cuestión indígena. Luego se profundizarán los factores institucionales y organizativos que explicarían el estado de la cuestión en Chile. Finalmente se señalarán procesos que están ocurriendo y que podrían dar nuevas respuestas a la necesidad de derechos colectivos indígenas. Para finalizar con algunas conclusiones.

2. Chile sin derechos colectivos indígenas: estado de la cuestión

Guerrero define los derechos colectivos indígenas como «el reconocimiento de la diversidad cultural para que el poder político y la autoridad aseguren su vida en sus propias dimensiones» (Guerrero 2018: 233). Estos derechos establecen a los pueblos originarios como sujetos políticos anteriores a la creación del Estado, basados en su autodeterminación (Millaleo 2019: 44). La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo 6 indica que

[l]os pueblos indígenas tienen derechos colectivos indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos. En este sentido, los Estados reconocen y respetan, el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo; a sus sistemas o instituciones jurídicos, sociales, políticos y económicos; a sus propias culturas; a profesar y practicar sus creencias espirituales; a usar sus propias lenguas e idiomas; y a sus tierras, territorios y recursos. Los Estados promoverán con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas la coexistencia armónica de los derechos y sistemas de los grupos poblacionales y culturas.

En Chile esta promoción de los derechos y sistemas propios indígenas no ha existido. Para verificar esto, a continuación se constata la historia reciente respecto a los derechos colectivos, principalmente el etnocidio jurídico ocurrido durante el gobierno militar, algunas cuestiones respecto al desarrollo de la Ley Indígena, y finalmente el Convenio 169 de la OIT y la regulación de la consulta previa.

2.1 Uno historia de etnocidio jurídico: Gobierno militar y Constitución de 1980

Solo para hablar de la historia jurídica reciente de los pueblos originarios en el contexto nacional, hay que indicar que durante el gobierno del Augusto Pinochet en el año 1979 se dicta el decreto ley no. 2.568 que disminuye significativamente el número de tierras y territorios que se encontraban en manos indígena). De acuerdo con variados autores y autoras este instrumento jurídico de la dictadura militar chilena dio la señal a las primeras naciones que el gobierno quería reducir sustancialmente su influencia política (Bengoa 2000; Figueroa Huencho 2014: 75; Navarrete Jara 2019: 431-438). Esta situación fue denominada un etnocidio jurídico (Guerrero Guerrero 2016). La constitución de 1980 siguió esta tendencia.

En 1977, después de 4 años de dictadura, Pinochet anunció el restablecimiento del poder civil, con una nueva constitución, que entraría en vigencia en 1980 (Heiss, Navia 2007). La constitución en su planteamiento original estableció la denominada “democracia protegida” (Couso 2006; Heiss, Navia 2007), que funcionaba como un límite a la participación de los ciudadanos, basado en un programa teológico y de valores tradicionales cuya observancia era resguardada por las fuerzas militares (Heiss, Navia 2007). Para la ciudadanía esta constitución representaba restricciones en los derechos humanos, una muy débil separación de funciones, un alto grado de control de los militares sobre la democracia y barreras para reformas constitucionales (Ensalaco 1994). Esta constitución tiene dos características importantes para esta investigación. Primero encarna un régimen liberal no solo en lo político, sino que también en lo económico. Segundo, no reconoce a los pueblos originarios o sus derechos en ninguno de sus artículos.

Respecto al sistema liberal. La constitución solo reconoce derechos individuales, y la participación del estado en actividades sociales es la excepción. Este paradigma es más robusto en el sector económico, donde el principio de subsidiaridad es la regla general, al mismo tiempo que se refuerzan los derechos de tipo económico (Couso 2012), Así, la autonomía individual es un valor de los más importantes en la Constitución chilena. Esta realidad está inmersa dentro de los sistemas políticos, sociales y jurídicos. En este contexto de un paradigma individual liberal, la cosmovisión indígena es difícil de reconocer.

Respecto al reconocimiento indígena, es importante consignar que a nivel de la normativa interna chilena hay una inexistencia de derechos colectivos en el orden constitucional (Fuentes et al. 2017: 2) y todas las iniciativas en orden a agregar reconocimiento indígena han fallado sistemáticamente. Hasta diciembre del 2019 la Constitución ha sido objeto de 42 reformas constitucionales y ninguna de ellas ha sido relacionada con la incorporación de los derechos indígenas (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2019: 8-112). Hay sólo otros cuatro países en Latinoamérica que no reconocen a los pueblos indígenas, estos

son Uruguay, Belice, Guyana Francesa y Surinam (Aguilar et al. 2010; Barié 2003). Parte de la normativa que, sí reconoce a los indígenas en Chile, solo consagra un nivel muy superficial de diferenciación y sin ningún tipo de autonomía.

En palabras de Marimán, la constitución es etnocéntrica, lo que significa que representa solo a la mayoría de los mestizos llamados chilenos como la única etnia (2015). También se ha señalado que Chile ha promovido la noción de chilenidad, un concepto que no da cuenta de la existencia de los pueblos indígenas y que los marginaliza (Aguilar et al. 2010: 57). Esto no significa que no existan estándares legales que prescriban situaciones en que los indígenas se pueden ver envueltos, sino que el sistema jurídico ha fallado en promover un rol positivo de los pueblos originarios al interior de la sociedad (Worthen 1998, 238). Esta falta de un rol positivo crea problemas de entendimiento, pues las políticas públicas son creadas desde una igualdad individual (*ibidem*). Después de muchas conversaciones entre las autoridades nacionales y los pueblos originarios, no ha sido posible incluir los derechos colectivos indígenas en la Constitución de 1980.

2.2 El nuevo trato y la Ley indígena

En 1980, el proceso de democratización abrió la ventana para mejores relaciones entre el gobierno democrático y los pueblos originarios. Sin embargo, esta mejor situación no se tradujo en reglas constitucionales, sino que creó la oportunidad de que entraran en vigencia otros documentos legales. El primer hito en esta renovada relación fue el *Acuerdo de Nueva Imperial*. Documento firmado en 1989 por el entonces candidato Patricio Aylwin y representantes de los pueblos Mapuches, Huilliches, Aymaras y Rapa Nui (Aguilar et al. 2011). En este documento Aylwin reconoce a los pueblos originarios y su derecho a formar parte de las reglas constitucionales. Las expectativas de los pueblos originarios fueron inmensas. A mayor abundamiento, los pueblos indígenas pensaron que él tendría una mayor sensibilidad a sus demandas, toda vez que su hijo, José Aylwin era el Director de los asuntos indígenas en la Comisión Chilena de Derechos Humanos (Figueroa Huencho 2014). Este acuerdo fue el primer paso para establecer posteriormente la llamada Ley indígena No. 19.253.

Los mismos indígenas que firmaron el 'Acuerdo de Nueva Imperial' trabajaron con la Comisión Especial de los Pueblos Indígenas (CEPI), una institución gubernamental creada para estar a cargo de las políticas públicas indígenas (Figueroa Huencho 2014). De acuerdo al mensaje presidencial de la propuesta de ley más de 100.000 indígenas contribuyeron en el proceso de trabajar en el borrador (Aylwin Azocar 1991). Este borrador propuso una serie de derechos colectivos, como el derecho al lenguaje, educación, medicina tradicional, justicia indígenas y derechos al territorio y tierras (Figueroa Huencho 2014).

Una vez que el proyecto de ley fue enviado al Congreso, la Cámara de Diputados rápidamente lo modificó (Aylwin, Meza-Lopehandía, Yáñez 2013;

Comisión Especial Pueblos Indígenas 1992). Una de las modificaciones esenciales fue eliminar cualquier referencia al término ‘pueblos indígenas’. De acuerdo a documentos oficiales, los partidos de derecha que eran parte de la oposición y principales relictantes a la ley, basaron sus argumentos en el miedo de otorgar soberanía a los pueblos originarios (Comisión Especial Pueblos Indígenas 1992). Para ellos, Chile era solo una nación (Comisión Especial Pueblos Indígenas 1992). La ley entró en vigor en octubre de 1993. Esta aproximación a la temática por parte del Congreso trae varios problemas para los derechos colectivos indígenas. Lo primero es que los pueblos indígenas son considerados etnias en el país (Figueroa Huencho 2014), disminuyendo su participación como sujeto político (Sanhueza et al. 2013). También su participación política en la nueva institucionalidad indígena llamada, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, fue reducida en comparación con el primer borrador. Alguno de los derechos indígenas reconocidos son la cultura y educación étnica, con menos recursos de lo esperado, y se agregó un derecho limitado a la tierra basado en derechos individuales de una persona indígena o ciertas comunidades, pero no se les dio a los pueblos indígenas en general (Aylwin, Meza-Lopehandía, Yáñez 2013; Figueroa Huencho 2014). Esta ley fue un primer paso en la protección de los pueblos originarios, pero el reconocimiento de sus derechos no fue al nivel que ellos estaban esperando.

2.3 El Convenio 169 de la OIT y el derecho a consulta previa

Aunque el Acuerdo de Nueva Imperial de 1989 incluía la ratificación por parte de Chile del convenio 169 de la OIT como uno de los compromisos del presidente Aylwin, esta solo se produjo en 2008, convirtiéndose en ley en septiembre de 2009. Teniendo en cuenta que la OIT dictó este instrumento internacional en 1989, Chile fue el último país de Latinoamérica en ratificarlo. Esto creó varios problemas de interpretación y de aseguramiento de los estándares internacionales y falta de aplicación de jurisprudencia internacional (Román 2014), y un poder ejecutivo muy silente durante muchos años. El único derecho que ha tenido cierto desarrollo legal en el país luego de la ratificación del convenio es el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas.

Después de la promulgación del Convenio, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), el gobierno dictó el decreto no. 124 del Ministerio de Planificación para establecer el proceso de consulta de los pueblos indígenas. Este instrumento reconocía el proceso pero se establecían reglas confusas siguiendo el proceso establecido en el artículo 34 de la ley indígena, no del Convenio (Tomaselli 2014). A mayor abundamiento, el problema central de este instrumento es que no se hizo la consulta previa para establecerlo. Esto fue una vulneración directa al Convenio 169. Para resolver esto los pueblos indígenas fueron consultados. Los productos de esa consulta fue el Decreto no. 66 de 2013 del Ministerio de Desarrollo Social para consultas generales, y el decreto

no. 40 de 2012 del Ministerio del Medio Ambiente para cuestiones relacionadas con dicho ministerio. Con ambos instrumentos en vigor, la consulta previa se ha convertido en una realidad para los pueblos indígenas.

3. Factores que influyen en la falta de derechos colectivos

Con la realidad recientemente descrita es importante buscar los motivos o factores que han influido en los escasos derechos colectivos indígenas que es posible encontrar en el ordenamiento jurídico interno chileno. Como ya se ha señalado se argumenta que la falta de incorporación de este tipo de derechos se debe a factores que son institucionales y organizacionales. Respecto de los primeros Chile presenta un sistema de partidos políticos estable lo que impide tomar decisiones radicales para incluir otras formas de vida en el sistema político y jurídico; y un alto nivel de estabilidad constitucional sin cambio constitucional en los últimos 30 años lo que ha consolidado un paradigma liberal ajeno a la cosmovisión indígena. Respecto a los factores organizativos, existe una falta de asociaciones indígenas a nivel regional y nacional, lo que impide una influencia unificada y real en el sistema jurídico y político; y presenta una falta de coaliciones con otros actores no indígenas, lo que impide el logro de metas comunes con grupos relacionados. A continuación, se explicará cada uno de estas condiciones o factores.

3.1 Factores institucionales: Sistema de Partidos y Constitución

De acuerdo con North las instituciones son las reglas del juego en sociedad, o dicho de manera más formal son las limitaciones que moldean las interacciones humanas (1990: 3). Estas reglas no son solo cruciales para las sociedades como elementos abstractos, sino que para las instituciones mismas que se desarrollan en el ámbito político y jurídico. Estas instituciones pueden ser formales como lo son la constitución o informales como serian ciertas tradiciones. Para objeto de este artículo nos enfocaremos en las primeras, que dan soluciones organizadas y estructura a las acciones colectivas (Whitley 1999) disminuyendo las incertezas y proveyendo de procedimientos y limitaciones que todos los actores respetan.

Las dos instituciones que se presentan como factores que han influido en la falta de derechos colectivos en Chile son el alto grado de institucionalización de los sistemas de partidos y la falta de cambio constitucional. A continuación, se explican ambos factores.

3.1.1 Un sistema de partidos institucionalizado: un alto nivel de organización de los partidos

Este primer factor descansa en la idea del conflicto entre la cosmovisión indígena y la aproximación liberal del desarrollo de la sociedad. Cuando el sistema

político es estable, las autoridades tienden a mantener el status quo basado en políticas liberales, que es lo que ocurre en Chile. Cuando hay sistemas políticos débiles, las autoridades son más abiertas a incluir diversas perspectivas en el sistema político y jurídico, porque tienen menos que perder. Con reglas del juego cambiantes, estas autoridades toman decisiones más radicales que incluyen un nivel menor de explotación de recursos naturales para reconocer más derechos colectivos indígenas (Becerra Valdivia 2022).

Para explicar el caso de Chile, hay que iniciar con una serie de definiciones. Powell y Whitten (1993) señalan que el sistema de partidos está diseñado para entregar representación y claridad de la responsabilidad en los contextos democráticos. Son un conjunto de conexiones en la lucha de los partidos que son institucionalizados (Mainwaring, Scully 1995). Este concepto difiere del de partido político, ya que este último provee un conjunto de ideologías que canalizan la expresión de demandad que la gente quiere exponer al poder político (Sartori 1976).

En Chile el sistema de partidos es altamente institucionalizado, creando condiciones estables para el juego electoral, produciendo condiciones políticas seguras. Existe un alto nivel de políticos profesionales con menos espacios para candidatos sin experiencias (Buquet 2015). Hay reglas claras para obtener el poder en elecciones periódicas y una compleja organización del sector público (Buquet 2015), lo que se une a una vieja tradición de alineamiento de los partidos, de diferentes religiones y de clases sociales (Valenzuela, Somma 2018). Por estas características algunos autores indican que Chile sería un caso paradigmático de estabilidad (Valenzuela, Somma 2018: 135).

En cuanto a los partidos políticos, desde la vuelta a la democracia se han estructurado en dos coaliciones definidas: quienes apoyaban a Pinochet, por un lado, y sus detractores por otro (Valenzuel, Somma 2018: 136). Esta continuidad de los partidos produce poca volatilidad, ofreciendo las mismas ideas para cada elección no sorprendiendo al electorado (Alcántara Saez 2013). Con una derecha e izquierda que han sido históricamente estables, hay pocas oportunidades de cambiar el paradigma individual-liberal.

Desde 1989, de acuerdo con la base de datos de V-Dem (2019), el índice de organización partidaria es muy alto si se compara con el resto de Latinoamérica, demostrando un alto grado de institucionalización. Buquet (2015) explica que cuando existe este nivel de estabilidad en un sistema de partidos, en un contexto de baja confrontación, los cambios políticos serán incrementales y predecibles. Cualquier decisión contra el status quo es compleja, por tanto, los derechos colectivos se hacen difíciles de reconocer, porque los cambios que son necesarios deberían ser sustanciales y considerables para cambiar el paradigma existente.

3.1.2 Los procesos fallidos de reformas constitucionales y nueva constitución

Un importante factor de estudio es la constitución y su duración. El argumento en esta parte se basa en que países que han tenido nuevas constituciones, como Colombia, Ecuador y Bolivia, han tenido éxito en incorporar nuevos elementos al sistema liberal imperante en occidente. La estabilidad del sistema constitucional puede ser comprometida cuando es necesario promover cambios en el sistema jurídico y político. El cambio por una nueva constitución es una decisión política de reemplazar el orden imperante a nuevas realidades sociales. Uno de los incentivos para este cambio es la falla de las constituciones de alcanzar el bienestar de la población (Negretto 2016). Cuando los estados no son efectivos en lograr reconocer los distintos grupos que existen en la sociedad, es lógico que dichos grupos se manifiesten para ser parte de este bienestar público. En el caso de los pueblos indígenas ese bienestar dice relación con lograr el bien común produciendo y disfrutando bienes públicos comunes (Jovanović 2012). El cambio por una nueva constitución produce inestabilidad, pero también crea la oportunidad de incorporar paradigmas diversos a los sistemas individualistas imperantes, incluyendo visiones diversas de la sociedad.

Es así como han existido variados intentos por incorporar los derechos colectivos indígenas a la constitución de 1980 mediante comisiones que han hecho recomendaciones, principalmente de reformas (Rodríguez, Carruthers 2008; Tomaselli 2014). Por ejemplo en el 2003 el reporte de la Comisión sobre Verdad Histórica y Nuevo Trato de los Pueblos Originarios recomendó el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos políticos, territoriales y culturales (Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato 2008). Después de varias propuestas de reformas constitucionales, el miedo de las autoridades, en particular del Legislativo, es establecer mediante este reconocimiento un derecho de autodeterminación (Román 2014). A mayor abundamiento, las dos propuestas más grandes de reformas constitucionales de 1989 y 2005 no incluyeron ninguna norma con respecto al reconocimiento indígena. Otras reformas constitucionales fallaron en el proceso de consulta previa en los años 2009, 2011 y entre 2014 y 2015 (Tomaselli 2014; Ministerio de Desarrollo Social 2015). Por esto, el Congreso no discutió estas propuestas.

La última gran oportunidad para solucionar el problema de exclusión de los pueblos originarios en la constitución de 1980 fue en 2016 y 2017 cuando la presidenta Michelle Bachelet instauró procesos participativos para una nueva constitución. En el proceso de 2016 el objetivo era tener las propuestas y observaciones de los pueblos indígenas para una potencial nueva constitución. En el 2017 el 'Proceso de Consulta Constituyente Indígena' tuvo variados resultados. Se llegó a un acuerdo en varios temas como por ejemplo su reconocimiento en la constitución y la obligación del estado de reconocer la diversidad cultural. Hubo acuerdos parciales en otros temas, principalmente los derechos a la salud,

consulta previa y a la autodeterminación. En este caso, se estaba de acuerdo con incluir el tema, pero no en los términos en los que se debiese redactar el artículo. Finalmente hubo un tema que en el cual no se llegó a ningún acuerdo, respecto a la definición de territorios indígenas (Ministerio de Desarrollo Social 2017).

El envío de la propuesta de nueva constitución al Congreso ocurrió un día antes de que la presidenta Bachelet dejara el cargo, el 10 de marzo de 2018. Cuando el presidente Piñera tomó posesión del cargo anunció que no iba a seguir adelante con el proceso de nueva constitución. Sólo, luego del estallido social de octubre de 2019 se pudo empezar un nuevo proceso constituyente desde cero, dejando atrás la propuesta de Bachelet, como se comentará más adelante.

3.2 Factores organizacionales

Al hablar de factores organizacionales, se pone de relevancia la importancia de la alineación de ciertos grupos para lograr metas determinadas. En el caso de los pueblos originarios se le ha dado una gran importancia a los movimientos sociales indígenas que han sido capaces de hacer presión para incorporar su visión al sistema jurídico y político imperante. Estos son los casos de las organizaciones indígenas de Colombia y Ecuador, principalmente. En estos países, el trabajo conjunto de diversos grupos en coaliciones ha sido esencial. La definición más básica de coaliciones establece que son aquellas donde existe unión de diversos recursos de dos o más unidades sociales (Gramson 1991: 374). Las coaliciones de movimientos sociales surge cuando dos o más de ellos trabajan juntos por una tarea en común (Van Dyke, McCammon 2010: XIV). Estas coaliciones son más comunes para comunidades que no son influyentes y tienen por objetivo es transformar la sociedad a través de acciones (Smith, Bandy 2005) y perseguir justicia social para terminar con variadas opresiones sociales (Bystydzienski, Schacht 2001).

A continuación, se explica como factores relevantes para la inexistencia de derechos colectivos indígenas, la falta de coaliciones entre los pueblos originarios que habitan Chile y la falta de coaliciones con otros aliados no indígenas.

3.2.1 Fragmentación y coaliciones nacionales indígenas

De acuerdo con investigaciones históricas, las coaliciones entre indígenas en Chile fue necesaria para la defensa del territorio durante el periodo colonial, construyendo frentes comunes para los pueblos de la costa, depresión intermedia, sectores pre-cordilleranos y cordilleranos (Goicovich Videla 2004). Pero esta realidad ya no existe en la actualidad. Aun cuando es posible encontrar cierta organización indígena al comienzo de 1990, no hay evidencia clara de su participación como actores políticos. Por ejemplo, de acuerdo con Figueroa Huencho (2014) los representantes indígenas que firmaron el 'Acuerdo de Nueva Imperial' eran parte del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas. Sin

embargo, en el documento, cada uno firmó siendo representantes individuales y no parte de una organización.

Durante este mismo periodo existieron organizaciones en el norte y en el sur del país. En el sur, el 'Consejo de Todas las Tierras' (Figuroa Huencho 2014) o Aukiñ Wallmapu Ngulam, una organización mapuche que defiende usando la tradición y conocimiento de la cultura mapuche, y que demanda un gobierno completamente separado de cualquier institución occidental o de cualquier autoridad chilena (Marimán 1995). Esta organización está aún presente en el país, aun cuando solo representa a un pueblo originario y su posición como movimiento antisistema hace su participación en instancias formales problemática. En 1987, en el Norte del país la Coordinadora de organizaciones Aymara fue creada, y duró tres años debido a variadas tensiones entre los líderes (Gundermann, Vergara 2009). En 1988, se creó la organización 'Federación Andina Ayni', que también desapareció en 1990 porque sus líderes se volvieron parte del gobierno, pasando del aspecto social al político (Gundermann, Vergara 2009).

Hay variadas organizaciones indígenas que han sido creadas siguiendo la normativa de la ley indígena. De acuerdo con sus reglas, las asociaciones indígenas necesitan tener un interés específico y un objetivo común¹ que tiene que relacionarse con educación, cultura, actividades profesionales de sus miembros, o actividades económicas en el área de la agricultura, ganadería, artesanías, y pesca². Sin embargo, hay una prohibición para estas organizaciones, según la cual no pueden representar a las comunidades indígenas. Entonces estas asociaciones no tienen la intención de convertirse en movimientos sociales, ellas se utilizan principalmente para fines comerciales. Otro punto a tener en cuenta es que los pueblos indígenas forman estas organizaciones aun cuando van en contra de sus tradiciones (Gundermann, Vergara 2009) para obtener el apoyo monetario del estado. La información oficial es que en el año 2015 se contabilizaron 1.843 asociaciones indígenas en el país (CONADI s. f.).

Ciertos hechos recientes muestran esta falta de cohesión política entre los pueblos originarios, donde los movimientos sociales y pueblos indígenas trabajan de manera separada, fragmentada y dispersa en el aspecto político. Por ejemplo, en el 'Proceso de Consulta Constituyente Indígena' del año 2017 para una nueva constitución hubo tensiones entre los pueblos originarios y las autoridades de gobierno. Solo el 26% de participantes pusieron su firma en el documento final que establecía los puntos de acuerdo, esto equivale a 38 representantes de 145 (Plataforma Política Mapuche 2017). Los representantes del pueblo Yagan, Kaweskar y Quechua no firmaron el documento y emitieron una declaración renunciando a las conversaciones entre las naciones indígenas

1 Artículo 36 de la Ley indígena.

2 Artículo 37 de la Ley indígena.

y el estado. Hubo declaraciones del mismo tipo desde el Consejo del Pueblo Atacameño, del Pueblo Mapuche y del Pueblo Aymara de Arica y Parinacota. Este episodio demuestra una falta de unidad y de cohesión de los pueblos originarios para actuar como un solo actor político, lo que impacta negativamente en la incorporación de derechos colectivos indígenas en el orden constitucional.

3.2.2 Coaliciones específicas con otros aliados no indígenas

En Chile las coaliciones con otros grupos no indígenas que actúen como aliados no son comunes y sólo se han creados algunas para combatir el extractivismo. El Pueblo Mapuche ha trabajado con grupos ambientalistas en el sur del país contra un proyecto de hidroeléctrica en el lago Ralco³. En este caso trabajaron con la organización 'Grupo de Acción por el BioBio, activando protestas en la región (Gastaka Urruela 2017). Otro ejemplo fue Pascua Lama, un proyecto minero, que una compañía privada buscó construir en territorio Diaguita en el área centro norte de Chile. Los pueblos originarios formaron alianzas con redes canadienses, como Mining Watch Canada y CorpWatch, quienes fueron útiles como lobistas y creando movilizaciones contra el proyecto (Cuadra Montoya 2014).

También han existido otras coaliciones entre pueblos originarios y sindicatos. De acuerdo con la OIT, algunos sindicatos mantienen relaciones dinámicas con los pueblos originarios, como la CUT, Central Unitaria de Trabajadores, que tienen una secretaria para campesinos y pueblos indígenas. Estas organizaciones han sido de gran apoyo para las demandas indígenas (OIT 2015). Estas alianzas, organizaciones contra el extractivismo, y organizaciones sindicales, no han sido permanentes y estables en el tiempo.

La evidencia acerca de coaliciones con partidos políticos de izquierda, cosa que ocurre generalmente en el resto de Latinoamérica, no es lo suficientemente clara en Chile. Marimán (1995) indica que en 1989 los Mapuches y otros pueblos indígenas firman el 'Acuerdo de Nueva Imperial' para apoyar al candidato de la izquierda Patricio Aylwin. Hasta el momento, los Mapuches son el único pueblo originario que ha intentado tener un partido político, el Wallmapuwen, en 2016 (Gutiérrez Chong, Gálvez González 2017). Sin embargo, los lazos de estas alianzas y su poder político no han sido suficientes para obtener un reconocimiento efectivo en el orden interno.

3 El proyecto buscaba construir un embalse de 3.500 hectáreas en una zona Mapuche-Huilliche. Finalmente en el año 2004 el embalse fue terminado luego de muchos años de negociaciones y compensaciones entre las compañías privadas y los pueblos indígenas (Cuadra Montoya 2014).

4. Nuevas esperanzas: nueva constitución y el rol de los pueblos originarios

En octubre de 2019, un estallido social cambió los escenarios políticos en el país. Las protestas que partieron desde los estudiantes secundarios contra el alza del pasaje del transporte público actuaron como una bola de nieve para exigir mayores grados de justicia social, en contextos de violencia de quienes protestaban y principalmente de la policía y los militares hacia los manifestantes. Incluso se han denunciado severas violaciones a los derechos humanos de cientos de ciudadanos⁴. Los dos elementos más importantes de este estallido han sido el uso de los símbolos indígenas en las protestas y las voces que exigen una nueva constitución.

Respecto al uso de símbolos indígenas, en las protestas fue usual ver la bandera mapuche o Wenufoye (Campos Muñoz, De la Maza 2019; Caniuqueo Huircapan 2019b) ayudó a profundizar la conciencia de las causas indígenas. Su uso se volvió un símbolo de la desigualdad y la violencia que experimentan chilenos e indígenas en su vida diaria (Caniuqueo Huircapan 2019a). También se ha usado como un símbolo de resistencia y cambio del paradigma liberal.

Una de las demandas para lograr mayor justicia social es cambiar la constitución. Mediante una reforma constitucional aprobada el 24 de diciembre de 2019, el proceso comenzó. El primer paso fue un plebiscito de entrada preguntando a los ciudadanos si querían una nueva constitución y el mecanismo para hacerla una convención constituyente, de ciudadanos electos, o una comisión mixta, entre ciudadanos y parlamentarios. Finalmente, el 25 de octubre de 2020 la ciudadanía escogió que quería una nueva constitución con un 78,28% de las preferencias, a través de una convención constitucional con un 79% de preferencias.

La posibilidad de una nueva constitución era una oportunidad para los pueblos originarios de participar en el proceso y cambiar el paradigma liberal. Era la perfecta ocasión para que los pueblos de Chile presenten sus demandas en un contexto democrático (Caniuqueo Huircapan 2019b). Mediante reforma constitucional se logró que, dentro de los 155 convencionales constituyentes, nombre entregado a quienes escriben la nueva constitución, 17 escaños fueran reservados a los pueblos originarios legalmente reconocidos por Chile. Y, en este contexto, es altamente significativo, que quien presidió la Convención Constitucional en un primer periodo fue la Dra. Elisa Loncón perteneciente al pueblo mapuche y con una dilatada carrera académica. Lamentablemente el 4 de septiembre de 2022, al someter el proyecto de nueva constitución a un plebiscito, fue rechazado por un 62% de la población que votó. Dicho proyecto constituía un cambio sustancial en la situación de los pueblos originarios en

4 Desde el 17 de octubre al 30 de noviembre de 2019 el Instituto nacional de Derechos Humanos (INDH) informó que 11.180 personas tuvieron lesiones, 317 de ellos terminaron con trauma ocular y pérdida de visión (Instituto Nacional de los Derechos Humanos 2019).

Chile, al reconocerlos, reconocer a Chile como plurinacional e intercultural y establecer una serie de derechos colectivos de corte innovador, como las autonomías territoriales indígenas, el uso de su derecho propio con pluralismo jurídico, derecho al conocimiento tradicional y saberes ancestrales, derecho a usar sus propias medicinas, etc.

5. Conclusión

El caso de Chile es paradigmático dentro del contexto latinoamericano por tener una falta sustancial de derechos colectivos indígenas dentro del ordenamiento jurídico nacional. Esto ha ocurrido por una serie de factores que se han ido incardinando para mantener esta exclusión. Estos factores son la estabilidad del sistema de partidos que impide que quienes llegan al poder tomen decisiones que son más radicales en contextos liberales. Esto se ve robustecido por la falta de cambios constitucionales, ya sea reformas constitucionales o nueva constitución, pues no ha existido la voluntad política de reconocer dichos derechos, aun cuando se han firmado y ratificado tratados internacionales sobre la materia. Estos dos factores no hacen, sino que profundizar la raigambre liberal del sistema jurídico-político chileno.

A lo anterior hay que sumarle que ha existido una falta de cohesión de los pueblos originarios para enfrentarse de manera mancomunada al poder público. Ha pervivido, y ha sido alentada jurídicamente, una fragmentación de los pueblos originarios en materias que le son propias. Además, se suma el hecho que han sido poco las alianzas estratégicas con otros aliados no indígenas para poder presentarse como actores políticos fuertes en un contexto político y democrático. Hoy, el panorama se ve más auspicioso para los pueblos originarios, toda vez que la Convención Constitucional ha sido un lugar en el cual se han podido encontrar todos los pueblos reconocidos por Chile mediante escaños reservados y establecer coaliciones con algunos otros aliados políticos. Esto sin lugar a dudas debe ser objeto de estudios posteriores.

Es de esperarse que prontamente sea posible decir que Chile tiene derechos colectivos indígenas con el objeto de robustecer el lugar que a los pueblos indígenas les corresponde en la historia chilena.

Bibliografía

- G. AGUILAR ET AL. (2010), *South/North Exchange of 2009 – The Constitutional Recognition of Indigenous Peoples in Latin America*, en “Pace International Law Review Online Companion”, 13, pp. 44-96, <https://digitalcommons.pace.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=pilronline>.

- G. AGUILAR ET AL. (2011), *Justicia Constitucional y Modelos de Reconocimiento de los Pueblos Indígenas*, México, D.F: Editorial Porrúa.
- M. ALCÁNTARA SAEZ (2013), *Sistemas Políticos de América Latina*, Volumen I. Madrid: Tecnos.
- P. AYLWIN AZOCAR (1991), *Mensaje de S.E. El Presidente la República*, 15 de octubre 1991. Cuenta en Sesión 08, Legislatura 323, Congreso Nacional, Historia de la Ley.
- J. AYLWIN, M. MEZA-LOPEHANDÍA, N. YÁÑEZ (2013), *Los Pueblos Indígenas y el Derecho*, Santiago: Lom.
- C.G. BARIÉ (2003), *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, Quito: Editorial Abya Yala.
- K. BECERRA VALDIVIA (2022), *Indigenous Collective Rights in Latin America: the Role of Coalitions, Constitutions and Party System*, London: Lexington Books.
- J. BENGUA (2000), *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (2020), *Antecedentes del Constituyente en Chile. Constitución de 1980. Reformas a la Constitución Política*, https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28085/1/Constitucion_Reformas.pdf.
- D. BUQUET (2015), *El cambio político en el Cono Sur: Institucionalización partidaria y alternancia en Argentina, Chile y Uruguay*, en M. TORCAL (coord.), *Sistemas de Partidos en América Latina*, Barcelona: Anthropos Ediciones.
- J. BYSTYDZIENSKI, S. SCHACHT (2001), *Introduction*, en J. BYSTYDZIENSKI, S. SCHACHT (eds.), *Forging Radical Alliances cross Difference. Coalition Politics for the new Millenium*, Oxford: Rowman & Littlefield.
- L. CAMPOS MUÑOZ, F. DE LA MAZA (2019), *Los pueblos indígena y afrodescendientes frente a la nueva Constitución*, en “La Tercera”, <https://www.latercera.com/opinion/noticia/los-pueblos-indigenas-afrodescendientes-frente-la-nueva-constitucion/925925/>.
- S. CANIUQUEO HUIRCAPAN (2019a), *Pueblo Mapuche y Asamblea Constituyente: una oportunidad para la convivencia*, en “The Clinic”, https://www.theclinic.cl/2019/11/18/pueblo-mapuche-y-asamblea-constituyente-una-oportunidad-para-la-convivencia/?fb_comment_id=3814955881863115_38160249884228.
- S. CANIUQUEO HUIRCAPAN (2019b), *Pueblo Mapuche y la inflexión histórica del 18/O*, en “CIPER/ Académico”, <https://www.ciperchile.cl/2019/10/31/pueblo-mapuche-y-la-inflexion-historica-del-18-o/>.

- COMISIÓN ESPECIAL PUEBLOS INDÍGENAS (1992), *Informe de la Comisión Especial para el Estudio de la Legislación referida a los pueblos indígenas, sobre el proyecto de ley relativo a la protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas*. Cámara de Diputados, 10 de noviembre, 1992. Cuenta en sesión 43, Legislatura 32, Cámara de Diputados. Historia de la Ley.
- COMISIÓN VERDAD HISTÓRICA Y NUEVO TRATO (2008), *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas*, en “Memoria Chilena”, https://www.memoriachilena.gob.cl/602/articles-122901_recurso_2.pdf.
- CONADI (s. f.), *Registro de Comunidades y Asociaciones Indígenas*, en CONADI, <http://www.conadi.gob.cl/registro-de-comunidades-y-asociaciones-indigenas>.
- J. COUSO (2012), *Trying Democracy in the Shadow of an Authoritarian legality: Chile’s transition to Democracy and Pinochet’s Constitution of 1980*, en “Wisconsin International Law Journal”, 29 –2012, pp. 393-415.
- X. CUADRA MONTOYA (2014), *Nuevas estrategias de los movimientos indígenas contra el extractivismo en Chile*, en “Revista CIDOB d’Afers Internacionals”, 105, pp. 141-163.
- M. ENSALACO (1994), *In with the New, Out with the Old? The Democratising Impact of Constitutional Reform in Chile*, en “Journal of Latin American Studies”, 26, pp. 409-429.
- V. FIGUEROA HUENCHO (2014), *Formulación de políticas públicas indígenas en Chile: Evidencias de un fracaso sostenido*, Santiago: Editorial Universitaria.
- C. FUENTES, M. DE CEA (2017), *Reconocimiento débil: derechos de pueblos indígenas en Chile*, en “Perfiles latinoamericanos”, 25, pp. 55-75.
- E. GASTAKA URRUELA (2017), *Movimiento Ecologistas y Mapuche en el Chile Post-dictadura*, en “Pueblos, Revista de Información y Debate”, n. 73.
- F. GOICOVICH VIDELA (2004), *José Bengoa: Historia de los antiguos mapuches del sur. Desde antes de la llegada de los españoles hasta las paces de Quilín*, en “Historia”, 37, pp. 237-241.
- W. GRAMSON (1991), *The Strategy of Social Protest*, Belmont: Wadsworth.
- A.L. GUERRERO (2018), *Reflexiones ético-políticas sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas; Reflexões ético-políticas sobre os direitos coletivos dos povos indígenas; Ethical-political reflections on the collective rights of indigenous peoples*, en “Revista NuestrAmérica”, 6, pp. 227-238.

- A.L. GUERRERO GUERRERO (2016), *Demandas de derechos humanos de los mapuche en Chile y los discursos jurídicos*, en “Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos”, 62, pp. 103-134.
- H. GUNDERMANN, J.I. VERGARA (2009), *Comunidad, organización y complejidad social andinas en el Norte de Chile*, en “Estudios Atacameños”, 38, pp. 107-126.
- N. GUTIERREZ CHONG, D. GÁLVEZ GONZÁLEZ (2017), *La cultura política en el pueblo mapuche: el caso Wallmapuwen*, en “Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales”, 62, pp. 137-165.
- C. HEISS, P. NAVIA (2007), *You Win Some, You Lose Some: Constitutional Reforms in Chile's Transition to Democracy*, en “Latin American Politics & Society”, 49, pp. 163-190.
- M. HTUN (2016), *Inclusion without Representation in Latin America: Gender Quotas and Ethnic Reservations*, Nueva York: Cambridge University Press.
- INSTITUTO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (2019), *Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile 2019*, en “Instituto Nacional de Derechos Humanos”, https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2021/05/Informe_DDHH_completo_2019.pdf.
- M. JOVANOVIĆ (2005), *Recognizing Minority Identities Through Collective Rights*, en “Human Rights Quarterly”, 27, 2, pp. 625-651.
- M. JOVANOVIĆ (2012), *Collective rights: a legal theory*, Nueva York: Cambridge University Press.
- S. MAINWARING, T. SCULLY (1995), *Party Systems in Latin America*, en S. MAINWARING, T. SCULLY (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Standford: Standford University Press.
- J. MARIMÁN (1995), *Consejo de Todas Las Tierras (revised text)*, en “Mapuche Info”, <https://www.mapuche.info/mapuint/jmar2.htm>.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2015), *Informe Final Sistematización Proceso de Consulta Previa Indígena*, en “Ministerio de Desarrollo Social”, <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Informe%20Nacional%20CONSULTA%20PREVIA%20INDIGENA.pdf>.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2017), *Informe Final Sistematización Proceso de Consulta Constituyente Indígena. Gobierno de Chile*.
- M.J. NAVARRETE JARA (2019), *Constitucionalización Indígena. Variaciones jurídicas y metajurídicas*, Segunda Edición, Santiago: Librotecnia.

- G. NEGRETTO (2016), *Toward a Theory of Formal Constitutional Change: Mechanisms of Constitutional Adaptation in Latin America*, en A. SCHILLING-VACAFLOR, D. NOLTE, *A New Constitutionalism in Latin America: promises and practices*, Nueva York: Routledge.
- D. NORTH (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York: Cambridge University Press.
- OIT (2015), *Alianzas entre sindicatos y pueblos indígenas: experiencias en América Latina*, en “OIT”, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_437655.pdf.
- PLATAFORMA POLÍTICA MAPUCHE (2017), *Declaración Pública de la Plataforma Política Mapuche sobre el Proceso de consulta constituyente indígena que termina sin acuerdos consensuados con las naciones originarias*, en “Plataforma Política Mapuche”, <https://werkenrojo.cl/sobre-el-proceso-de-consulta-constituyente-indigena-que-termina-sin-acuerdos-consensuados-con-las-naciones-originarias/>.
- B. POWELL, G. WHITTEN (1993), *A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context*, en “American Journal of Political Science”, 37, pp. 391-414.
- P. RODRÍGUEZ, D. CARRUTHERS (2008), *Testing Democracy’s Promise: Indigenous Mobilization and the Chilean State*, en “European Review of Latin American and Caribbean Studies”, 85, pp. 3-21.
- C. ROMÁN (2014), *Reconocimiento constitucional de los pueblos originarios en Chile*, en “Revista de Derecho Público”, 37, pp. 137-147.
- N.T. SAITO (1996), *Beyond Civil Rights: Considering ‘Third Generation’ International Human Rights Law in the United States*, en “The University of Miami Inter-American Law Review”, 28, pp. 387-412.
- C. SANHUEZA ET AL. (2013), *No nos toman en cuenta*, Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- G. SARTORI (1976), *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Vol. 1, Nueva York: Cambridge University Press.
- J. SMITH, J. BANDY (2005), *Introduction: Cooperation and Conflict in Transnational Protest*, en J. SMITH, J. BANDY, *Coalitions across Borders. Transnational Protest and the Neoliberal Order*, Oxford: Rowman & Littlefield.
- A. SQUELLA (2000), *Introducción al Derecho*, Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- A. TOMASELLI (2014), *El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas en Chile: Avances y Desafíos (2009-2012)*, en “Iberoamericana-Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies”, 43, pp.113-142.

- UNION INTERPARLAMENTARIA (2014), *Más allá de los números: la participación parlamentaria de los pueblos indígenas. Informe sobre la encuesta. Oficina del Observador Permanente de la Unión Interparlamentaria ante las Naciones Unidas*, en “Union Parlamentaria”, <http://archive.ipu.org/pdf/publications/indigenous-sur-sp.pdf>.
- S. VALENZUELA, N. SOMMA, T.R. SCULLY (2018) *Resilience and Change: The Party System in Redemocratized Chile*, en S. MAINWARING (ed.), *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*, New York: Cambridge University Press, pp. 135-163.
- N. VAN DYKE, H. MCCAMMON (2010), *Introduction: Social Movement Coalition Formation*, en N. VAN DYKE, H. MCCAMMON, *Strategic Alliances: Coalition Building and Social Movements*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- R. WHITLEY (1999), *Divergent Capitalism: The Social Structuring and Change of Business System*, Oxford: Oxford University Press.
- K. WORTHEN (1998), *The Role of Indigenous Groups in Constitutional Democracies: A Lesson from Chile and the United States*, en C. PRICE COHEN (ed.), *The Human Rights of Indigenous Peoples*, London: Transnational Publisher.