

UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA  
FACULTAD DE EDUCACIÓN, CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL  
MAGISTER EN GERENCIA SOCIAL



MEDIOAMBIENTE, TERRITORIO Y PODER. DESAFIOS SOBRE LA  
PROPIEDAD Y LA GESTIÓN TERRITORIAL INDÍGENA EN CHILE.

---

Tesis para optar al Grado de Magister en Gerencia  
Social

Autor:  
Leonardo Cayul Morales

TEMUCO, Mayo 2016

UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA  
FACULTAD DE EDUCACIÓN, CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL  
MAGISTER EN GERENCIA SOCIAL



MEDIOAMBIENTE, TERRITORIO Y PODER. DESAFIOS SOBRE LA  
PROPIEDAD Y LA GESTIÓN TERRITORIAL INDÍGENA EN CHILE.

---

Tesis para optar al Grado de Magister en Gerencia  
Social

Autor:  
Leonardo Cayul Morales

Profesor Guía:  
Guillermo Davinson Pacheco  
Magister en Antropología Social  
Universidad de La Frontera

TEMUCO, Mayo de 2016

## **Medioambiente, territorio y poder**

Desafíos sobre la propiedad y la gestión territorial indígena en Chile\*

Leonardo Cayul Morales.

Ilustre Municipalidad de Cunco.

Magister (c) Gerencia Social, Universidad de La Frontera, Temuco, Chile.

### Abstract

Situaciones graves afectan en la actualidad a los pueblos indígenas en Chile, especialmente por el avance de grandes intereses empresariales o estatales en sus territorios: forestales, mineros, hidroeléctricos, carreteras y energéticos en general. Ello redundará en afectaciones a al derecho a la propiedad de sus territorios y a su gestión. Este artículo indaga en cómo esos problemas afectan al medioambiente en el cual habitan estos pueblos y al mismo tiempo como son invisibilizados por los informes medioambientales. Asimismo como se relativizan los derechos de los pueblos respecto de sus territorios y la propiedad de estos, como fuentes de atraso para el desarrollo del país.

En primer lugar se resumen los avances históricos de los pueblos indígenas para el reconocimiento de sus derechos. Ello permite hacer un rastreo de cómo, en la lucha por los derechos, afloran aspectos extrajurídicos que permiten explicar las dificultades en el reconocimiento de los derechos de los pueblos a su territorio. Las múltiples presiones sobre el medioambiente y el territorio indígena por parte de terceros en Chile, ha conseguido en innumerables ocasiones torcer la mano a la juridicidad vigente en pos de intereses económicos ya sea particulares o por parte del Estado. Los desafíos pendientes son de diversa índoles e involucran a todos los actores.

---

\* Este documento se genera en el marco de un proceso académico para la obtención del Grado de Magister en Gerencia Social de la Universidad de La Frontera de Chile. De tal manera, agradecemos a la Fundación Konrad Adenauer por permitirnos incorporar reflexiones analíticas tendientes a visualizar las deficiencias que en el marco de las Políticas Públicas que operan para con la Población indígena de Chile.

\*\* El autor es antropólogo, responsable de la oficina de Asuntos Indígenas de la Ilustre Municipalidad de Cunco, Región de La Araucanía.

## **I. Estado chileno y los pueblos indígenas: contexto histórico**

Las políticas definidas por el Estado de Chile frente a los indígenas se basaron en las doctrinas del Estado-nación y la igualdad promovida por la ilustración. De este modo, se promulgaron reconocimientos de igualdad jurídica: «todos somos chilenos», como medida de asimilación. Sin embargo no reconocieron la calidad de pueblos independientes y tampoco sus formas propias de representación política o la forma cultural de entender la relación con la tierra y el territorio.

Desde la independencia de Chile, las políticas asociadas a los diversos pueblos que habitan el territorio nacional, han estado signadas por la asimilación e integración a la sociedad nacional. Para este efecto se dictan decretos que promueven la igualdad y capacidad jurídica de los pueblos indígenas, así como la aplicación de ordenamientos jurídicos territoriales ajenos a la forma propia cultural de apropiación y administración de los territorios. La igualdad jurídica fue un aspecto perjudicial pues no consideraba las diferentes maneras de concebir la posesión, los temas de herencia, usufructo, sucesión, etc. Además del desconocimiento del ordenamiento jurídico occidental. Se obvia la diferencia cultural, ignorando que cada pueblo tiene una forma distinta de organizar y administrar sus bienes.

Por otro lado, el Estado tiene como idea inicial la colonización de los territorios de los pueblos, como parte del territorio nacional y aprovechar los recursos naturales que poseían. En el ámbito específicos del acceso a la propiedad y al territorio, considerando la propiedad de los recursos naturales, quedo en manos de las decisiones unilaterales tomadas por el poder político criollo. Estas políticas estuvieron centradas en la integración y asimilación cultura, por medio de las escuelas y de la iglesia por medio de misiones; la integración política, por medio de la aplicación de modelos de organizaciones exógenos a las formas propias; a las políticas desarrollistas que buscan incorporar a los territorios a los circuitos económicos de los Estados.

Sin embargo, un punto sensible de todo este proceso, es la implantación de un modelo cultural de apropiación de la tierra, que deja de ser colectiva y pasa a ser privada. Existen innumerables ejemplos de como esta política fue impulsada por medio de leyes divisorias de las tierras comunitarias<sup>2</sup>. En el marco de ese proceso los pueblos indígenas pierden ingentes cantidades de tierras, por medio de ventas fraudulentas, así como el

---

<sup>2</sup>Periodo que va desde 1927 a 1989.

deterioro del medioambiente por medio de políticas de explotación de recursos naturales. Efectivamente, por medio de las legislaciones se perdió el control y acceso a los recursos del subsuelo, especialmente en el norte. En el sur en cambio, se pierde la propiedad y acceso al agua y a los recursos forestales.

Dos legislaciones fueron y constituyen hasta ahora, un problema en tanto lesionan de manera evidente el acceso a la propiedad y al territorio:

1) la reforma del código de aguas, de 1981, el cual permitía la inscripción de los derechos de agua a particulares y empresas. Este hecho desconocido por los pueblos indígenas la mayor parte de las veces y además, a contrapelo de las propias creencias culturales, permitió que actores externos tuvieran el control de este recurso dentro de los territorios indígenas.

2) las nuevas políticas económicas de fomento y subsidio al sector forestal, especialmente en el sur del país, lo que permitió la expansión de la industria forestal, en desmedro del territorio de los pueblos indígenas;

3) las políticas alimentarias que desincentivaron la producción triguera, eliminando el apoyo técnico y crediticio a los pequeños agricultores, y que afectó fuertemente a los mapuche de la Región de la Araucanía, que en un 90% tenían una base triguera.

4) Las concesiones mineras, que lo mismo que el agua, permitía que grandes compañías mineras pudiesen solicitar concesiones mineras al Estado, sin considerar que estos recursos del subsuelo estuviesen en territorios indígenas.

Cabe mencionar que estos temas en relación a la propiedad y acceso a la tierra, han generado una serie de situaciones conflictivas en las dos últimas décadas. Los casos mas emblemáticos al respecto, están asociados a la construcción de la Central Hidroeléctrica Ralco en el año 1998, la cual afectó los derechos del pueblo mapuche pewenche, en la alta cordillera de la región del BioBio y los actuales conflictos con la instalaciones de centrales de paso en la Región de la Araucanía y de Los Ríos. En el norte del país, ha sido destacado por la prensa, la situación provocada por la instalación de la empresa canadiense Barrick Gold, la cual pretendía explotar una mina de oro en territorio del Pueblo Diaguita. El proyecto en cuestión fue detenido por las comunidades haciendo uso de los derechos que emanan del Convenio 169 de la OIT.

Efectivamente, solo en los últimos 5 años se ha podido dimensionar el derecho de los pueblos indígenas al territorio y su control y acceso a él. Anteriormente se buscó por

todos los medios individualizar la propiedad de tal forma de que las tierras, sus recursos naturales y la gente fuese desafectada de su calidad de indígena.

En general, la situación antes mencionada se arrastra desde la creación de la República, por cuanto se ha buscado constantemente afectar los derechos de propiedad colectiva por medio de concesiones individuales, para despojar a la tierra y sus recursos de su significado cultural. Esto significa romper con un tipo de relación hombre-naturaleza distinta a la occidental. Cabe mencionar que este cambio en el patrón de uso y propiedad de la tierra generó drásticos cambios en los pueblos indígenas, y ha fortalecido las políticas asistencialistas o paternalistas.

## **II. Estado del Medio ambiente y acceso a la propiedad y al territorio.**

Un elemento que es transversal a los pueblos indígenas, es la estrecha vinculación que tienen con su habitar natural y en general con su medioambiente. Se asume que desde las cosmovisiones indígenas que el mundo no solo está habitado por humanos, sino también por otros seres vivos con los cuales se debe convivir en una relación de armonía. Esta condición define la forma en que los pueblos se organizan, específicamente en la relación social que define el tipo de propiedad a la cual acceden en tanto comunidades. Además ordena la manera en que los pueblos organizan la extracción de sus recursos para su sobrevivencia, así como también, la forma en que definen su identidad particular.

Si bien, el acceso a la propiedad y el territorio fueron establecidos con la llegada de los colonizadores, existen algunas diferencias sustantivas entre los pueblos indígenas en Chile. A modo descriptivo es posible afirmar que la situación de los pueblos indígenas se diferencia entre aquellos que fueron exterminados, los Selk'nam, en el extremo sur de Chile; o mantuvieron la soberanía sobre su territorio incluso después de la independencia de Chile, como en el caso mapuche; y la situación de los pueblos que fueron integrados en el período colonial, pero que no perdieron completamente su identidad.

Sobre esa situación, es la que se pueden analizar el estado actual de la situación de estos pueblos y especialmente respecto de la situación del medioambiente. Con todo, es difícil entender que en el análisis de las problemáticas medioambientales, las instituciones públicas no consideren las variables étnico-culturales, como lo veremos a continuación.

## **A. Situación del medioambiente en Chile**

Tras la modificación de la institucionalidad ambiental, en 2010, Chile integra el acceso a la información ambiental, como un derecho y un mecanismo para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Efectivamente, la Ley 20.417, que crea el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, establece en el Artículo 31 párrafo 3° bis "Del Acceso a la Información Ambiental", el derecho de toda persona a acceder a la información ambiental en poder de la administración pública. Asimismo, el Artículo 70 letra ñ, establece que el Ministerio del Medio Ambiente deberá "elaborar cada cuatro años informes sobre el estado del medio ambiente a nivel nacional, regional y local" y además que "una vez al año deberá emitir un reporte consolidado sobre la situación del medio ambiente a nivel nacional y regional".

El reconocimiento del derecho de acceso a la información ambiental, así como la obligación de generar informes sobre el estado del medio ambiente, tienen como antecedentes las recomendaciones definidas en la Evaluación de Desempeño Ambiental, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a la cual el país se sometió voluntariamente el año 2005, como parte del proceso de acceso a dicho organismo. Precisamente, entre las 52 recomendaciones, la OCDE señala que el país debe "consolidar los esfuerzos para producir información ambiental, informes de la situación del medio ambiente e indicadores ambientales con el fin de fortalecer la toma de decisiones y la información pública".

Considerando la información relevada por los organismos medioambientales de Chile, podemos constatar que, si bien existe una normativa que obliga a las instituciones públicas a levantar información sobre la situación del medioambiente, esta no tiene la pertinencia necesaria para llegar a las comunidades indígenas en Chile. Por otro lado, los datos entregados por estos organismos no cuentan con datos desagregados por población indígena (PI) y población no indígena (PNI), tal como otras reparticiones públicas cuentan<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>Ver el caso del INE (Instituto Nacional de Estadísticas), así como distintas instancias públicas que han adecuado sus instrumentos de evaluación a las obligaciones legales. Por ejemplo las que emanan del Convenio 169 de la OIT.

## **B) Análisis por indicadores medioambientales.**

### Contaminación del Aire

Aunque pareciera que fuese un indicador asociado solo a las ciudades, la indicación geográfica asociada al sur del país, afecta también a población indígena que se encuentra en zonas rurales. Dado que la fuente de energía calórica esta basada en la leña, esta nos remite a la explotación de bosques nativos que son deforestados para proveer materia de combustión para las ciudades como, Concepción, Los Ángeles, Temuco, Valdivia y Osorno, por nombrar algunas<sup>4</sup>. Sin embargo, el que la madera utilizada sea generada desde territorios indígenas pasa a ser un hecho irrelevante a la hora de evaluar el daño medioambiental.

Las posibilidades de que la gestión ambiental asociada al consumo energético de las grandes ciudades del sur del país, tengan un efecto en la calidad del vida de las comunidades indígenas del sur del país, están claramente asociadas a los territorios indígenas. Este es el caso del uso indiscriminado de la madera como principal elemento de calefacción.

Seguidamente asistimos a la sobreexplotación de recursos naturales que tiene lenta renovación, es el caso de la madera nativa, y el reemplazo de esta por plantaciones exóticas, como una forma de resolver el déficit energético. Al final una cadena que conecta la contaminación ambiental, el deterioro de la calidad de vida de las grandes ciudades, la sobreexplotación de recursos naturales presentes en territorio indígena y la llegada de plantaciones exóticas.

### Contaminación del suelo

Este es el tipo de contaminación y afectación del medioambiente que es compartido por la casi totalidad de los pueblos indígenas en Chile. Especialmente por aquellos que viven en el norte del país, afectados por los procesos extractivos de las grandes mineras. El caso particular del Pueblo Diaguita afectada por el proyecto Pascua Lama de la empresa canadiense Barrick Gold es un caso emblemático al respecto. Sin embargo, la situación

---

<sup>4</sup>Cabe mencionar que precisamente en esas ciudades es donde se registran episodios críticos de contaminación del aire.



en la zona sur no cambia sustantivamente, por cuanto las actividades de contaminación también están asociadas a las actividades agrícolas y forestales, especialmente por las actividades de fumigación efectuadas por estas últimas.

Este punto está directamente relacionado con el punto siguiente, por cuanto significa un inconmensurable daño a los territorios indígenas. El ejemplo de los vertederos en la Región de la Araucanía es emblemático, pues la mayor parte de los vertederos se encuentran en territorios indígenas. Ello ha repercutido en la contaminación del suelo con consecuencias a largo plazo.

#### Residuos<sup>5</sup>

Una situación grave que viven comunidades mapuche, es la instalación de 7 vertederos dentro de comunidades y otros 8 que están a menos de un kilómetro de distancia. Los estudios relacionados al impacto de esos vertederos recién comenzaran a hacerse, a pesar de que esos vertederos llevan más de una década en los territorios.

Cabe hacer mención en este apartado a la disposición de los residuos en comunidades indígenas. Una situación de grave crisis sanitaria es la presentada por el vertedero municipal de Temuco, emplazado en comunidades indígenas, la cual ha contaminado aguas superficiales y subterráneas en la Región de la Araucanía.

El caso del vertedero de Boyeco es dramático, pues el informe emanado desde la Superintendencia de Medio Ambiente del año 2015 reveló que, después de 23 años de funcionamiento, el vertedero generó graves daños al medioambiente: "la obstrucción de canaletas de aguas lluvias y el contacto de éstas con residuos; la falta de un sistema de recolección y recirculación de lixiviados (resultante de un proceso de percolación de fluido), además de la descarga de lixiviados al estero Cuzaco; carencia de cerco perimetral en distintos puntos del vertedero y la presencia de unas 100 personas realizando la recolección de materiales reciclables. Los resultados del monitoreo señalan que las aguas subterráneas no pueden ser utilizadas para riego ni para bebida animal, por no cumplir con los requisitos de las

---

<sup>5</sup>Marco legal respecto de los rellenos sanitarios están asociados al Código Sanitario que viene desde el año 1967, y la asociada a las condiciones sanitarias y de seguridad básicas en los rellenos sanitarios es el decreto 189 del MINSAL del año 2008.

normas nacionales”<sup>6</sup>.

Este vertedero esta en plan de cierre para el año 2016. Sin embargo, la afectación se mantendrá por décadas, deteriorando la calidad de vida de las comunidades mapuche aledañas a este.

## Ruido

Si bien el ruido es considerado un tipo de contaminación ambiental, solo se manejan datos acerca de los ruidos en las grandes ciudades. Sin embargo, la cercanía de comunidades indígenas en el borde de las grandes ciudades esta generando un nivel de ruido que esta afectando la calidad de vida de sus miembros.

## Acceso al agua potable y alcantarillado

En este ámbito no existe información acerca del uso de agua potable y alcantarillado en comunidades indígenas en Chile. El dato estadístico solo hace mención, a que en la zona norte el abastecimiento de agua potable se hace sobre las aguas subterráneas y en el sur, desde las aguas superficiales.

Este aspecto presenta problemas en el sentido de su propiedad y uso. De acuerdo a la legislación vigente, las aguas son un recurso que entró a la lógica del mercado y por lo tanto en la actualidad se pueden solicitar derechos de agua, sin considerar la vinculación del recurso con los territorios indígenas y la gente que en él habita.

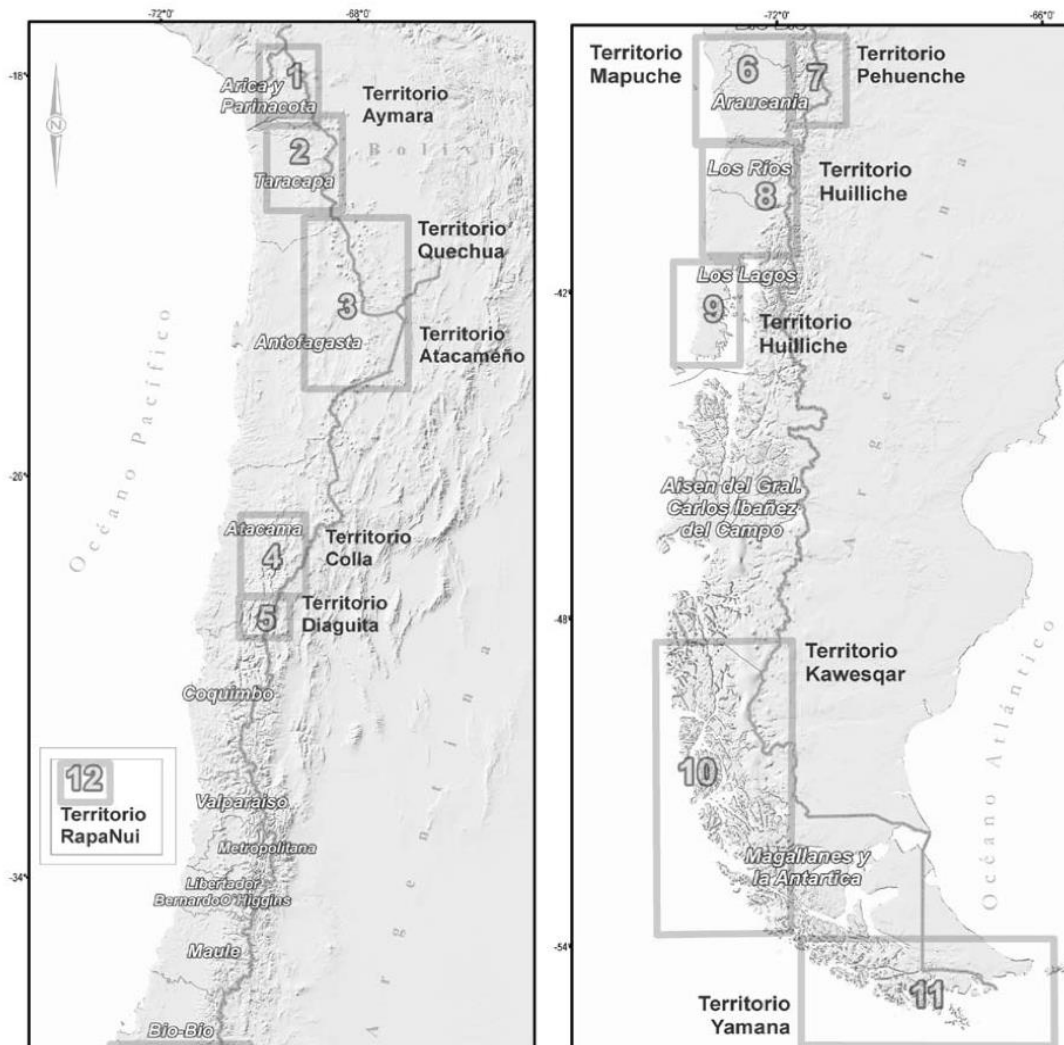
Otro aspecto que se cruza con otros recursos como el agua, están también vinculadas con las comunidades indígenas, por medio de la construcción de centrales de paso para proveer de energía al sistema energético nacional.

## **C) Acceso a la propiedad y el territorio**

---

<sup>6</sup> Informe de Fiscalización Ambiental, Inspección ambiental, Vertedero de Boyeco, Superintendencia del Medioambiente Gobierno de Chile, 2015. [https://drive.google.com/file/d/0ByN4tK2Vi\\_rpSXBpcnpDRXU0M3M/view](https://drive.google.com/file/d/0ByN4tK2Vi_rpSXBpcnpDRXU0M3M/view). Ver también reportaje en prensa: <http://www.australtemuco.cl/imprensa/2015/09/06/full/cuerpo-principal/2/>

Para establecer un acercamiento a este tema, es necesario visualizar la distribución del territorios de los pueblos indígenas a nivel nacional. En el siguiente mapa es posible observar los territorios haciendo la salvedad de que algunos territorios corresponden a un mismo pueblo (Caso Huilliche y Pehuenche)<sup>7</sup>.



Los derechos de propiedad y al territorio indígena en Chile están normados por la Ley 19.253 del año 1993. Sin embargo, el año 2008 el Congreso de Chile ratificó el Convenio 169 de la OIT, la cual abrió un espacio jurídico para los reclamos asociados al territorio.

<sup>7</sup>Vista general de los territorios indígenas en Chile. Fuente: Guía de antecedentes territoriales y culturales de los Pueblos Indígenas de Chile. Ministerio de Obras Públicas, Santiago de Chile, 2012.

Sin embargo, desde la llegada de la democracia en el año 1990, la legislación indígena no consideraba el derecho al territorio, ni a la posibilidad de autogestión o autodeterminación respecto de ellas. Fue en el marco de negociación política de inicio de la década de los 90s, periodo de transición política en el país, en la cual se dejó fuera estos aspectos.

Por lo tanto el acceso a la propiedad y el territorio fue y es motivo actual de conflictos. El caso mapuche es emblemático, pues en el marco de procesos de desarrollo nacional, se ha privilegiado el impulso de actividades empresariales en desmedro de las comunidades que han habitado por siglos esos espacios. Consecuentemente se ha limitado el acceso de propiedad y al territorio como parte de una política nacional.

Lo mismo ocurre en el caso del acceso a Parques Nacionales, administrados por un órgano del Estado como es CONAF. Los pueblos indígenas han perdido acceso al aprovechamiento de recursos del cual siempre han contado para su subsistencia.

### **III. Gestión territorial en territorios originarios: tensiones en la relación Estado y Pueblos Indígenas.**

Es importante, antes de entrar a verificar el estado de las cosas en cuanto a la relación entre el Estado y los pueblos indígenas respecto de la gestión territorial, los alcances de la juridicidad vigente al respecto.

Ya se decía anteriormente que la legislación indígena que ha normado la relación Estado y Pueblos Indígenas se agotó en el tiempo y especialmente porque no incorporaba al territorio dentro de los derechos. Sin embargo, la ratificación del Convenio 169 de la OIT vino a rectificar esa situación, aun cuando es cuerpo jurídico de reciente aplicación.

Si analizamos esta legislación podemos encontrar los siguientes aspectos que dan cuenta del tema de la gestión del territorio.

“Los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras y territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna manera, y en particular los aspectos colectivos de esta relación..” (Art. 13.1). El Convenio agrega al concepto de

tierras indígenas el de territorios, concepto que cubre "la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna otra manera" (Art.13.2).

Reconocimiento a la "propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan" y 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." (Art.14.1). Dispone además, que los gobiernos deberán tomar medidas "para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión" (Art.14.2) e instituir "procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras..." (Art. 14. 3).

Deberán protegerse especialmente los derechos de los pueblos indígenas "a recursos naturales existentes en sus tierras", derechos que comprenden la "participación en la utilización, administración y conservación de dichos recursos." (Art. 15.1). Los gobiernos deberán "establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en que medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras." Los mismos pueblos "deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades." (Art. 15.2)

Estos pueblos "no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan." (Art.16.1). Excepcionalmente, cuando el traslado se considere necesario, "solo podrán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa." Cuando no haya consentimiento, "el traslado y la reubicación solo deberá tener lugar al termino de procedimientos adecuados establecidos por la legislación... en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados." (Art. 16. 2)

Si bien esta legislación es la más avanzada al interior del país, no deja de presentar dificultades en su aplicación, dada las múltiples presiones que existen para que sus articulados no impidan la "inversión" privada, en pos del "desarrollo del país". Además

que no incluye la posibilidad de que los pueblos tengan derecho a veto a las iniciativas estatales y privadas, sino solo a modo de consulta.

Además del Convenio 169 de la OIT, existen otros instrumentos que están directamente relacionados con el territorio y el medioambiente, pero que son de poco uso por parte de las organizaciones indígenas.

El Convenio sobre Diversidad Biológica de Naciones Unidas (1992), ratificada por Chile el año 1995, dispone que los Estados deberán respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas que entrañen estilos de vida tradicionales para la conservación y la utilización de la diversidad biológica y promover su aplicación amplia, con la aprobación y participación de quienes posean dichos conocimientos (art. 8 letra j).

La Agenda XXI, que reconoce la histórica relación de los indígenas con sus tierras incluyendo en ellas el ambiente total de las áreas que tradicionalmente han ocupado, así como los conocimientos tradicionales que tienen de ellas (Cap. 26.1); demanda a los gobiernos establecer arreglos para fortalecer la participación de estas comunidades en la formulación de políticas, leyes, programas relacionados con el manejo de recursos y estrategias de conservación (Cap. 26.3c); y plantea la necesidad de permitir a los indígenas mayor control sobre sus tierras, autogestión de sus recursos, y participación en la toma de decisiones que les afectan, incluyendo, participación en la administración de áreas protegidas.

Siguiendo el espíritu de estos instrumentos, analizaremos la situación actual de la gestión de los territorios indígenas.

Si bien no podemos abarcar todas las situaciones asociadas, daremos un vistazo general, a partir del análisis de dos programas institucionales asociados a la gestión territorial, y en forma posterior a aspectos más específicos relacionados a la situación de los parques nacionales ubicados en territorios indígenas, y la problemática asociada a las concesiones mineras.

## **A) Programas de compras de tierras**

La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, institución creada bajo la Ley 19.253, reconoció que para los pueblos indígenas la tierra era un fundamento principal de su existencia y cultural, estableciendo que era deber del Estado y la sociedad en general proteger esas tierras, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación (art.1). Nótese sin embargo, que esta legislación no reconoce los territorios.

Bajo este reconocimiento, se plantea entonces que las tierras deben ser protegidas no podrán ser enajenadas, embargadas ni gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas de una misma etnia (art.13). Tampoco podrán ser arrendadas en el caso de las tierras de comunidades, y solo por un plazo no superior a cinco años en el caso de las tierras de propiedad individual. Además, solo podrán permutarse por tierras de no indígenas de similar valor, con la autorización de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), pasando estas últimas a considerarse tierras indígenas. Otros aspectos de la legislación asociada a tierras, plantea que la división de las tierras se efectuará por mayoría absoluta de los miembros de la comunidad.

Para los efectos de esta ley se crea un Fondo de Tierras y Aguas, lo cual permitiría:

- a) otorgar subsidios para la adquisición de tierras por personas y comunidades indígenas cuando la superficie de que dispongan sea insuficiente;
- b) financiar mecanismos que permitan la solución de problemas de tierras, en especial con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones judiciales o extrajudiciales que recaigan sobre tierras indígenas; y
- c) financiar la constitución, regularización o compra de derechos de agua o financiar obras destinadas a obtener este recurso (art. 20). Los recursos de este Fondo estarán compuestos por aquellos fijados por la ley anual de presupuesto, además de aportes de la cooperación internacional, de particulares, organismos públicos y privados, así como por las tierras del Estado (art. 21). Las tierras no indígenas y aguas adquiridas con este fondo, no podrán ser enajenadas por un plazo de 25 años desde su inscripción (art. 23).

Lo interesante en esta legislación, mas allá de que la ley 19.253 no reconozca el territorio, es la inclusión de las aguas como recurso a proteger y adquirir para las comunidades indígenas.

Por otro lado, es que el Estado de Chile coloca a disposición del fondo las tierras fiscales, para compensar la falta de tierras por parte de las comunidades y hacer cumplir la legislación<sup>8</sup>. A ello se debe agregar el saneamiento de tierras indígenas en la zona norte del país, beneficiando a familias aymaras y likanantay.

Sin embargo, existen evidentes problemas a la hora de evaluar la política pública de gestión y compra de tierras, por cuanto no existen mecanismos de participación eficaces, que den un marco apropiado para una gestión pública de calidad<sup>9</sup>.

Las críticas al proceso de entrega y compra de tierras indígenas, pasa primero por reconocer que es insuficiente para paliar las múltiples necesidades que tienen las comunidades. Por otro lado, también se hace crítica a la calidad de la tierra entregada, así como el escaso respaldo para hacer productivas las tierras entregadas. El fenómeno producido por la compra de tierras indígenas, ha provocado que exista especulación con los precios de mercado.

Sin embargo y a pesar de estas políticas de protección de las tierras, se han producido situaciones que revierten lo hecho por el Estado, especialmente por el apoyo dado a proyectos de inversión en territorios indígenas. Centrales hidroeléctricas, carreteras, proyectos forestales han lesionado gravemente la relación de las comunidades con sus espacios de vida. De hecho la compra de tierras a comunidades fuera de su territorio original ha producido conflictos con las comunidades aledañas a las tierras adquiridas, por el hecho de que esas tierras eran de uso ancestral.

Por último y a modo de mirada general sobre la gestión de territorios indígenas, lo que se concluye es que en el marco de las políticas de desarrollo económico, Chile privilegia la inversión empresarial, por sobre la preservación de los derechos de los pueblos indígenas a su territorio. Esto es importante considerar al momento de evaluar la gestión del territorio indígena, por cuanto en Chile los pueblos indígenas no son dueños de los recursos naturales existentes en sus territorios, por lo que cualquier privado puede

---

<sup>8</sup>De acuerdo a los datos de CONADI del año 2000, la gran mayoría de las tierras fiscales traspasadas, o en vías de serlo, a indígenas corresponden a tierras ubicadas en las regiones del BíoBío, Araucanía y Los Lagos, en el territorio mapuche. Solo 8 de las 46 tierras traspasadas corresponden a tierras ubicadas en el norte del país, beneficiando a comunidades aymara y atacameñas y una corresponde a tierras ubicadas en Isla de Pascua, beneficiando a familias Rapa Nui (CONADI; 2000).

<sup>9</sup>En la actualidad ello intenta subsanarse por medio del proceso de consulta, específicamente el reglamento del Ministerio de Desarrollo Social por medio del decreto 66 y por intermedio del Ministerio de Medioambiente a través del Decreto 40.



inscribir los recursos naturales a su nombre. Este es el caso de las concesiones mineras o los derechos de agua.

A pesar de esta situación, la institucionalidad pública ha logrado que algunos pueblos indígenas en el norte de Chile puedan adquirir y regularizar la tenencia de sus recursos naturales, el agua específicamente.

También es preciso incluir en el ámbito de la gestión del territorio, el trabajo desarrollado por el Ministerio de Bienes Nacionales, que ha desarrollado acciones como la entrega de tierras fiscales a comunidades indígenas en todo el país. El "Ministerio de Bienes Nacionales ha trabajado en el fortalecimiento de las comunidades, a través de la gestión y disposición de los bienes fiscales necesarios, así como también a través de la regularización de Títulos de Dominio sobre predios particulares. El propósito de esta labor es otorgar certeza jurídica a la ocupación o uso ancestral, ampliar las tierras indígenas y situar a las familias y comunidades en condiciones de ser beneficiarias de los programas del Estado que suponen titularidad del dominio sobre la tierra que se habita o trabaja<sup>10</sup>.

## **B) Otros aspectos de la gestión pública de territorios indígenas**

### - Situación de los parques

Un punto de discordia es la administración de los Parques Nacionales. En relación a otros países en los cuales se ha generado procesos de co-administración de los parques, en Chile se mantienen los Parques sin la participación de las comunidades indígenas. Sin embargo, existen ejemplos que comienzan a aparecer. Este es el caso del Parque Nacional Rapa Nui, en la que CONAF (Corporación Nacional Forestal) implementó la consulta indígena. En ella el 86% de los 333 votantes aprobó una coadministración del Parque con la isla. Más allá de las críticas respecto de su validez, constituye quizás un primer atisbo de un proceso en ciernes.

### - Concesiones mineras.

Las concesiones mineras son quizás el mayor problema y peligro para las comunidades indígenas. Si bien la mayor parte de los procesos de extracción minera se encuentran en

---

<sup>10</sup> [http://www.bienesnacionales.cl/?page\\_id=1621](http://www.bienesnacionales.cl/?page_id=1621)

el norte del país, en los últimos años se han presentado concesiones mineras en el sur del país.

Una rápida mirada a la situación del norte y los territorios indígenas afectados se puede representar en la presente descripción: "Longitudinalmente predomina el ecosistema altiplánico, que abarca las regiones de Arica-Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama, desde Visviri por el norte hasta el salar de Maricunga por el sur. Estos territorios son, en su mayor parte, de posesión aymara, atacameña, quechua y colla. Al sur del volcán Copiapó desaparece el altiplano y comienzan los valles cordilleranos, con ríos exorreicos de montaña, ecosistema ocupado en la cordillera y pre cordillera por comunidades collas y por la comunidad diaguita de Huasco Alto" (Yáñez y Otárola, 2008)

Las principales causas de conflicto en estos territorios es por la presencia de acuíferos y cuencas receptoras de precipitaciones. Las mineras buscan extraer esos recursos naturales en forma superficial y subterránea ocasionando considerables daños al medioambiente, por el desequilibrio de la hidrología del territorio y el secado de las reservas hídricas que no alcanzan a ser reemplazadas por las precipitaciones anuales. (op. cit. 2008).

La concesión de los recursos mineros ubicados en territorios indígenas del norte y sur incrementan la presión sobre los territorios indígenas, que solo en el último tiempo han conseguido detener algunas de estas iniciativas. La herramienta que ha permitido detener los proyectos están basados en la falta del proceso de consulta indígena. Sin embargo, la legislación asociada ha sido fuertemente criticada, por cuanto respecto de las concesiones mineras, o en el caso de proyectos hidroeléctricos, quedan sujetos a la normativa dada por las consultas medioambientales (Decreto 40) o por el Decreto 66 que no cumplen estándares mínimos de una consulta de buena fe.

#### **IV. Fortalezas y debilidades**

La debilidad mas evidente en la vinculación de los pueblos indígenas con el Estado, es la débil institucionalidad asociada a la defensa de los derechos al acceso y propiedad de sus recursos naturales y del medioambiente. Las críticas asociadas a los reglamentos que fijan los criterios para la consulta indígena en Chile son considerados instrumentos

insuficientes para la defensa del territorio por parte de las organizaciones y líderes. En la actualidad esa situación no está resuelta completamente y los niveles de conflictividad respecto de proyectos de inversión en los territorios no han estado exentas de polémicas.

La crítica recogida en torno a la consulta indígena, se asocia a que los resultados a los cuales se llega, por ejemplo en torno a los proyectos de inversión, quedan al arbitrio de la buena voluntad del Estado, específicamente, si este los considera "pertinente" y no como una obligación en todo momento. Asimismo, aún existen debilidades en aplicar el instrumento de la consulta bajo los estándares internacionales.

En cuanto a las políticas de gestión de tierras, a través de los instrumentos de política pública existentes, dan cuenta de al menos tres grandes problemas. Por un lado, los escasos recursos que se dedican a resolver la reivindicación de tierras en Chile y por ende del territorio; las situaciones poco transparentes respecto de las adquisiciones de tierra al existir intermediarios particulares; y el escaso apoyo para la gestión de las tierras adquiridas. Ello da como resultado una serie de efectos perversos para la gestión del territorio de parte del Estado para los pueblos indígenas. Algunos de esos resultados son:

- La presión constante sobre las políticas públicas desde las comunidades que exigen la restitución de las tierras reconocidas por el Estado, así como aquellas tierras y territorios ancestrales. Al mismo tiempo se encuentra la resistencia de los privados que desean que las tierras que poseen las comunidades y sus recursos naturales, sean liberados de sus restricciones de compra y venta. El argumento esgrimido es que la reivindicación de tierras ha generado más conflictos que beneficios.
- El círculo vicioso en el proceso de adquisición de tierras con fondos públicos, por cuanto los valores de la tierra se han elevado en el último tiempo, generando una distorsión en el precio de la tierra y la consecuente escasez de recursos para su adquisición. Ello redundaría en una crítica en torno a dejar la política de restitución de tierras por la vía del mercado.
- Por último se encuentra la insolvencia que muchas comunidades sufren al habitar en espacios alejados de sus territorios de origen. Este hecho tiene muchas complicaciones, en tanto como una forma de resolver la situación de reivindicación de territorios ancestrales, la política pública opta por buscar tierras

alejadas del espacio original. El objetivo a corto plazo es destrabar la situación de conflicto, sin embargo las consecuencias de estas decisiones son funestas. Entre esos efectos perversos se encuentran la disgregación de las familias y comunidades; la desadaptación ante espacios ecológicos distintos al original; la demora en el traslado de las familias dada la escasez de recursos para mantenerse en el nuevo territorio; los conflictos latentes con comunidades aledañas por los derechos de propiedad ancestral, entre otros.

Por último, la escasa comprensión en torno a la importancia del territorio para los pueblos indígenas, es un punto aparte en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas. La gestión de sus territorios es para los pueblos indígenas un punto clave, por cuanto significa comenzar un proceso de autogestión que aún no tiene el suficiente apoyo estatal. Además, si se considera el territorio desde la visión jurídica implica el control sobre los espacios propios, pero también de los que han ocupado históricamente. Ello colisiona con el derecho privado a la tierra, un conflicto no resuelto hasta ahora y una debilidad del sistema por ahora.

Las fortalezas están asociadas a los cambios paulatinos en la gestión pública hacia los pueblos indígenas. La ratificación del Convenio 169 de la OIT ha obligado a las instituciones públicas a enmendar el rumbo respecto de entregar atribuciones para que los pueblos indígenas puedan gestionar sus territorios. Son variados los ejemplos en los cuales los pueblos han asumido la tarea de co-administrar parques nacionales o para el uso de recursos naturales para uso turístico, entre otros.

Seguidamente, es importante resaltar las experiencias ganadas por los pueblos indígenas en la administración de sus territorios. Si bien las ADI<sup>11</sup> pueden ser consideradas precursoras de este proceso, no incluían a los pueblos indígenas en tanto actores con derechos a organizar y administrar sus territorios. El Convenio 169 vino a entregar mayores prerrogativas a los pueblos, a pesar de los problemas en su aplicación.

## **A. Propuestas**

En cuanto a la gestión de los territorios indígenas y el rol del Estado, es preciso decir que en Chile existe desconocimiento y un prejuicio evidente al respecto. Especialmente por lo

---

<sup>11</sup> ADI, Áreas de Desarrollo Indígena, basados en la Ley 19.253, buscaba priorizar la aplicación de instrumentos de política pública en espacios territoriales acotados.

que eso significa para el imaginario del Estado-nación, en que cualquier acción en la cual los pueblos puedan gestionar sus territorios, es considerada una especie de sedición o acción separatista.

A modo de propuesta se puede plantear la realización de una campaña comunicacional respecto del valor de los derechos indígenas y su derecho a gestionar sus territorios, además de la responsabilidad del Estado. La idea sería que no solo el Estado y sus órganos se hagan responsables de hacer cumplir estas normativas, sino también para que la sociedad indígena y no indígena tome conciencia del valor que involucra.

Una segunda propuesta en este ámbito, es la realización de un programa de formación para los funcionarios públicos que estén conectados a estas problemáticas. Cabe señalar que los incumplimientos en torno a la legislación y al rol de las instituciones del Estado para cautelar estos derechos, se asocian al desconocimiento de las nuevas normativas que protegen los derechos indígenas.

En cuanto a la situación del medioambiente y el acceso a la propiedad y el territorio, es clave generar acciones que permitan que las instituciones públicas asociadas al tema, desagreguen los datos. Esta acción podría desembocar en que los análisis e interpretación de los datos asociados al medioambiente, se enriquezcan con la inclusión de variables étnico-culturales. Así entonces se pueden evitar los daños al medioambiente en territorios indígenas y resolver de alguna forma lo que se ha dado en llamar el "racismo ambiental". Por otro lado permitiría contar con instrumentos con pertinencia cultural para el análisis de la situación del medioambiente, los recursos naturales y la gestión de los territorios indígenas.

La propuesta en este ámbito, sería construir criterios y estándares de gestión pública, que consideren los derechos de los pueblos. Criterios como la participación y consulta, el lenguaje, la cultura, los determinantes socioculturales, etc. La definición de un estándar mínimo de gestión territorial indígena, permitiría además profundizar el proceso de descentralización del Estado, en la cual están empeñados diversos actores en Chile en los últimos años.

En último término plantear que la relación de los pueblos indígenas con su medioambiente, involucra una serie de aspectos culturales que pueden ser un aporte para una interacción ser humano-naturaleza. Una interacción que define una nueva

forma de "apropiación" distinta del territorio y su gestión. Un visión particular para un cambio y transformación general, en especial para la compleja situación que vive en el mundo en la actualidad.

## **A. Conclusiones**

La situación de los pueblos indígenas en Chile, respecto de la gestión de sus territorios aún tiene mucho camino por recorrer. Por un lado significa derrotar los prejuicios y temores infundados de autoridades políticas, de funcionarios públicos y de la sociedad en general, respecto de un derecho consagrado por la juridicidad internacional y nacional. Ello no implica detener el desarrollo nacional, ni tampoco romper con la integridad nacional, sino al contrario, viene a dar cauce a reivindicaciones y demandas históricas que pueden adoptar caracteres no deseados.

En este sentido son perceptibles dificultades en torno a la aplicación del Convenio 169 de la OIT, en cuanto es la única legislación que reconoce no solo el derechos de los pueblos a sus tierras, sino también a sus territorios. Un primer problema es que el cuerpo jurídico chileno no se ha adaptado a los nuevos requerimientos, ni a mejorar los estándares en la aplicación de diversos instrumentos de política publica. La dificultad más evidente esta asociada a que la constitución chilena no reconoce a los pueblos indígenas. Por lo mismo, no existe concordancia entre la existencia de una sola nación, única e indivisible y centralizada, respecto de la entrega de mayores derechos a pueblos pre-existentes a la nación.

Situaciones representadas por los pueblos indígenas, dan cuenta de vacíos y debilidades en la aplicación de la legislación, especialmente en torno a la consulta previa, libre e informada respecto de proyectos de inversión en territorios indígenas. Si la aplicación actual ya es un problema, lo es aún mas la implementación de medidas respecto de proyectos anteriores a la ratificación de esta legislación. Esta es la situación representada por la actividad minera en el norte o la instalación de vertederos municipales en territorios indígenas y el consecuente daño al Medio ambiente y al hábitat de los pueblos.

## Referencia bibliográfica

Aylwin O, José. El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Tierra y al Territorio en América Latina: Antecedentes Históricos y Tendencias Actuales, 2002.

Aylwin, José y Ximena Cuadra. Los desafíos de la conservación en los territorios indígenas en Chile. Observatorio Ciudadano. 2011. [http://www.iccaconsortium.org/wpcontent/uploads/images/stories/Database/issueexampladesafos\\_conservacin\\_territorios\\_indgenas\\_chile.pdf](http://www.iccaconsortium.org/wpcontent/uploads/images/stories/Database/issueexampladesafos_conservacin_territorios_indgenas_chile.pdf)

Chantal, Marie "Políticas Indigenistas y Reivindicaciones Indias en América Latina 1940-1980". América latina etnodesarrollo y etnocidio, ediciones FLACSO, 1982.

González Cortez, Héctor y Hans GundermannKröll. Acceso a la propiedad de la tierra, comunidad e identidades colectivas entre los aymaras del norte de Chile (1821-1930) Chungara, Revista de Antropología Chilena, Volumen 41, No 1, 2009. Páginas 51-70

Mendoza M; M. Bustamante; S. Sajbochol, M. Del Rosario, M. Aranda. Sistemas legales y Pluralismo Jurídico en América Latina. Proyecto Participa, Fundación Konrad Adenauer, Programa Regional de Participación Política Indígena, 2015.

Muñoz, Bernardo. Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile. CEPAL Chile, 1999.

Yáñez, Nancy Fuenzalida y Raúl Molina Otárola. La gran minería y los derechos indígenas en el norte de Chile., Santiago: Lom, 2008.

Informe de Fiscalización Ambiental, Inspección ambiental, Vertedero de Boyeco, Superintendencia del Medioambiente Gobierno de Chile, 2015. [https://drive.google.com/file/d/0ByN4tK2Vi\\_rpSXBpcnpDRXU0M3M/view](https://drive.google.com/file/d/0ByN4tK2Vi_rpSXBpcnpDRXU0M3M/view)

Informe de Fiscalización Ambiental, Inspección ambiental, Vertedero de Boyeco, Superintendencia del Medioambiente Gobierno de Chile, 2015. [https://drive.google.com/file/d/0ByN4tK2Vi\\_rpSXBpcnpDRXU0M3M/view](https://drive.google.com/file/d/0ByN4tK2Vi_rpSXBpcnpDRXU0M3M/view).

Los derechos de los pueblos indígenas en Chile. Informe del Programa de Derechos Indígenas Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera: LOM Ediciones 2003.

Tierras ancestrales y recursos naturales: un análisis sobre el informe de la comisión interamericana de derechos humanos de 2009. SouthernLightsGroup.

Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos. OEA, 2010. En <http://www.cidh.org>

"Políticas Legislativas del Estado de Chile, las Tierras y Territorios Mapuche". En: Cultura Hombre y Sociedad; CUHSO, Universidad Católica de Temuco-CONADI, Chile, 1999.

Ley Indígena 19.253, de 1993

Convenio 169 de la OIT

Ley 20.249 que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios y Reglamento de la Ley, 2008.

Informe del Estado del Medioambiente, Resumen Ejecutivo. Ministerio del Medioambiente. 2011.

Informe investigación: Estudio caso Vertedero Boyeco. "Impactos del Vertedero Boyeco en la calidad de vida de los habitantes del territorio. Región de la Araucanía, Chile". Universidad de la Frontera Temuco, Chile, 2012.