

# El Estado Chileno y la Ley Indígena: un breve análisis de la última década

Guillermo Davinson Pacheco\*

Un recorrido de la relación jurídica con el Estado Chileno en la última década, particularmente del pueblo mapuche, es presentado a través de un análisis de algunos hitos significativos. En tal sentido, al autor intenta generar un espacio de reflexión donde esta temática se constituya en un eje central de Intervención del Trabajo Social Chileno. La revisión de algunas problemáticas en la población indígena, que subyacen pese a la dictación de la Ley Indígena, permite generar espacios donde es posible aportar con una visión técnica, que recoja parte de las necesidades y problemáticas de estos pueblos y sitúe sus transformaciones socio jurídicas en un clima de relaciones interétnicas justas y democráticas en la sociedad Chilena y donde el Trabajo Social se encuentra llamado a aportar significativamente.

\* *Trabajador Social, Magíster en Antropología Social, Docente Carrera de Trabajo Social USS sede Valdivia. Email: gdavins@hotmail.com*

## :: Algunas consideraciones generales

El Estado Chileno, se ha visto en la última década enfrentado a múltiples requerimientos por parte de las organizaciones indígenas a fin que éste reconozca los derechos que estos pueblos demandan. En particular, y haciéndose eco de la urgente necesidad de respetar y promover algunos de estos derechos, los gobiernos de América Latina realizan esfuerzos dispares por modificar sus normativas internas a los avances contenidos en los instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos de los Indígenas. Chile en cambio ha destacado por un letargo jurídico y un accionar contestatario y represivo a las movilizaciones indígenas del sur del país.<sup>1</sup>

La población mapuche de Chile, como así también los otros pueblos indígenas que habitan el país no controlan los elementos claves para asegurar su sobrevivencia, lo cual se expresa en la imposibilidad de ejercer plenamente sus derechos. Estos básicamente dicen relación con el derecho a la identidad, la propiedad de la tierra, el territorio y por cierto a la autodeterminación. En tal sentido, - ha sido el propio Estado Chileno - el que ha contribuido a generar en el colectivo indígena del país situaciones de pobreza social y vulnerabilidad jurídica que sitúan tristemente a nuestro país como uno de los mas atrasados, en cuanto a la negación de derechos indígenas en el contexto latinoamericano. La ley indígena, (N° 19.253) en el pasado exhibida como un paso importante en el desarrollo legislativo es hoy centro de críticas de más vastos sectores sociales.

## :: La ley indígena; de un inicio promisorio a complejidades operativas:

Las tierras indígenas y especialmente las mapuche en sur - pese a la ley indígena, - *“siguen estando desprotegidas y los recursos que en ella se encuentran están a disposición de los requerimientos mineros, forestales y energéticos”* (Aylwin, 1999). En este ultimo tiempo, ha quedado en evidencia que el Estado ha cumplido débilmente su deber de resguardar y ampliar las tierras mapuches, - dejando en el terreno de las reivindicaciones mas sentidas el derecho al territorio. Los conflictos entre mapuches y empresas forestales del sur de Chile, han sido descritos por el Gobierno como un conflicto de intereses entre “particulares” ocultando con ello el rol que le compete al Estado, la escasa

<sup>1</sup> Señalemos que Chile en cambio, ha destacado por un letargo jurídico y un accionar contestatario y represivo a las movilizaciones indígenas del sur del país, para mayor detalle sobre este tema; véase a Aylwin 1999 y 2002 respectivamente.

voluntad política por asumir con los problemas de las comunidades indígenas y desviar la atención política hacia los mapuches como responsables de hechos de violencia. Pero por sobre todo, ha revelado la fragilidad de los instrumentos jurídicos a la hora de dar una efectiva solución a los problemas que demandan la población indígena. La participación indígena – que la Ley garantizaba – a través de figuras establecidas como Áreas de Desarrollo Indígena son en la actualidad un articulado decorativo, ineficaz e impracticable. En este último ámbito, el marco de una serie de iniciativas donde parte importante de su aplicación a recaído en profesionales del Trabajo Social demuestra que ha sido una articulación de proyectos gubernamentales, muchos de ellos carentes de pertinencia cultural.

La recuperación democrática en 1990, propició, no exento de dificultades una nueva relación del Estado Chileno para con los pueblos Indígenas. El primer Gobierno de la Concertación de partidos por la Democracia y seguidamente la promulgación de la Ley Indígena fijan un itinerario – para la época – que *“generó muchas expectativas por parte de los indígenas”* (Ben-goa, 1999:186). No obstante, los movimientos sociales de las organizaciones indígenas, en sus demandas vinculadas a la recuperación de tierras, ha puesto en entredicho este itinerario. Aún persiste erróneamente en la sociedad nacional que la sola dictación de la Ley Indígena N° 19.253 es la única herramienta jurídica para enfrentar los múltiples problemas de los indígenas desconociéndose con ello otros aspectos ineludibles por parte del estado y la sociedad para asumir esta relación. El protagonismo noticioso que estos hechos han generado, han revelado también una desconocida pero antigua actitud hacia los indígenas de parte de la sociedad chilena de franco desprecio, acentuado por un enfoque periodístico de los hechos, donde el mundo indígena es presentado como responsable de no integrarse al desarrollo pujante y exitoso que el modelo presenta.

Uno de los sectores económicos al cual sigue vinculado el mundo indígena del sur de Chile, lo constituye la agricultura, la cual presenta ciclos de pobreza que la sitúan con indicadores deficitarios. En ese contexto, las tierras, siguen siendo un problema histórico. Hacer Justicia *“frente al problema de las tierras indígenas a través de los tribunales de Justicia, ha sido y sigue siendo un camino intransitable para los indígenas”* (véase Davinson, 1997 y 2000). Los instrumentos y el sistema de administración de Justicia en su relación con los Indígenas denotan graves injusticias, retrasos omisiones y en definitiva atropello efectivo a derechos esenciales de estos Pueblos. La administración de la Justicia y la relación de ésta con los indígenas, es un tema pendiente. Es en este ámbito donde el Trabajo Social, requiere de una redefinición de sus objetivos esenciales de intervención, que permita contar con una plataforma de elementos técnicos que den respuesta a esta serie de problemáticas socioculturales que presentan estos pueblos.

La promulgación de la ley N° 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional

de Desarrollo Indígena, - generó en la Sociedad Chilena, - la idea que parte importante de las demandas de los pueblos indígenas chilenos se vería en el corto plazo asumidas por el aparato gubernamental. Así vendrían las respuestas tendientes a solucionar las graves e históricas injusticias que con la población indígena ha incurrido el Estado Chileno. Si bien estos objetivos no se han logrado como lo demuestran los hechos, existe coincidencia en fijar este momento, de la promulgación de la referida ley como un paso importante del movimiento indígena en búsqueda de un nuevo trato entre el Estado y los pueblos indígenas chilenos.

La Ley entonces llenaba de expectativas a vastos sectores nacionales, sin embargo, es indiscutible, que uno de los principales elementos que subyacía al espíritu del legislador, - como era el concepto de protección de los pueblos indígenas - es en la actualidad, el más cuestionado.

En la IX región de la Araucanía, se ha vivido con mayor intensidad un importante número de movilizaciones indígenas dirigidas a denunciar las debilidades de esta normativa. Lo cual ha gatillado una serie de acciones judiciales desde el aparato gubernamental para responder las demandas indígenas, entre las que destacan principalmente; las solicitudes de ministros en visita y/o la aplicación de determinadas leyes para sancionar responsables del denominado conflicto forestal. Sin embargo, estos hechos son sólo una parte de una importante cadena de acontecimientos por parte del Ejecutivo destinadas a mantener

un movimiento indígena desarticulado.

Diversas presiones ha debido soportar en la práctica la Ley Indígena, incluso se puede sostener que desde sus primeros momentos, esta idea de protección al indígena fue seriamente cuestionada, y donde se ha ido expresando en algunos hechos de reciente data. Entre los casos más publicitados basta nombrar la construcción de la central hidroeléctrica de Ralco. Sin embargo, a esta situación puntual se deben sumar otros hechos, que en los últimos años han marcado los procesos sociales de la IX región, muchos de ellos de gran convocatoria en la sociedad no indígena regional. Así acciones de recuperación de tierras principalmente han tenido como consecuencia detenciones, sometimientos a procesos, y a la postre encarcelamientos de muchos dirigentes mapuches. Entre estos últimos se debe mencionar a Héctor Llaitul Carrillanca, Asistente Social mapuche.

## :: Consideraciones finales

La Ley Indígena para la mayor parte de la ciudadanía es visualizada en lo mediático en la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, (CONADI) organismo que en algunos de los casos antes nombrados ha tenido poco protagonismo, más allá de ocupar la agenda noticiosa por los cambios de sus directores nacionales. Cambios o remociones rodeados de polémicas no habituales en la administración del estado, quedando en un segundo plano cualquier evaluación sobre la eficiencia de este organismo en

su rol de protector de los pueblos indígenas.

Un sector de la sociedad chilena, entendió que los conflictos entre comunidades Mapuches Pehuenches del Alto Bío -Bío y Endesa, se complejizaba debido a una debilidad manifiesta de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena CONADI, a las presiones de la Corporación Nacional de Medio Ambiente CONAMA y a la férrea voluntad del Gobierno de la administración del entonces Presidente Frei por autorizar la ejecución de esta obra (Central Hidroeléctrica Ralco del Alto Bío - Bío) al más breve plazo y que ello no implicará un retraso para el calendario energético del país. Una visión distinta al rol asignado a la CONADI (y que refiere grados de compromiso con los afectados que hasta poco se desconocían por parte de este organismo) en este conflicto los manifiesta Namuncura (1999) posterior a su salida de esta entidad.

El conflicto Ralco es significativo, por cuanto describe los grados crecientes de permeabilidad a las presiones del Ejecutivo al aparato gubernamental indígena. Si bien las coacciones a los organismos del Estado, no son un elemento nuevo, en este caso se hizo evidente la intervención que a la postre perjudicó a este grupo de mapuche pewenche del Alto Bio - Bío. En cuanto a la Ley Indígena, y respecto a sus avances y obstáculos para su materialización en el territorio mapuche (Aylwin, 2000) aborda los cambios que este cuerpo jurídico ha experimentado en estos años de aplicación. En una de sus consideraciones finales anali-

za sus potencialidades y dificultades que en sus funciones ha tenido la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, destacándose que muchos de los problemas identificados no requieren necesariamente de una reforma legal para su superación, sino más bien de una mayor voluntad o efectividad a las acciones de esta Corporación gubernamental o de otros organismos públicos encargados de su desarrollo.

Si bien, - la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena - ha desarrollado una importante labor en los aspectos organizacionales de las comunidades indígenas, así también en lo que respecta a traspaso de tierras, aplicación de planes y programas en educación intercultural y también en el ámbito productivo; no es menos cierto que uno de *“los principales déficit de este ente gubernamental es la incapacidad de dar respuesta a la creciente evolución de las demandas indígenas, las cuales en sus aspectos centrales apuntan al reconocimiento de derechos bastante asumidos en el contexto internacional”* (Aylwin, 1999).

La paulatina incorporación de profesionales del Trabajo Social a las múltiples expresiones de los temas étnicos en nuestro país obliga a establecer un análisis crítico y propositivo a las complejas problemáticas

que estos revisten. A juicio de (Báez, s/f:2) nos recuerda a *“ser capaz de analizar los diferentes procesos sociales que nos lleven a deconstruir la realidad para comprender los efectos que mitigan cotidianamente la calidad de vida de los seres humanos y fundamentar así su acción e intervención en terreno, que se sustente en una reflexión teórica y metodológica constante, que permita dilucidar lo que muchas veces no ve el gobierno ni la política social.”* El trabajo Social, y en especial los esfuerzos regionales, han intentando paulatinamente fijar en la agenda programática de la sociedad nacional el tema de la diversidad étnica. Pese a ello, podemos señalar sin temor a equivocarnos, que en muchas aulas formadoras del Trabajo Social Chileno este tema se haya completamente ausente. En ese marco adquiere connotación revisar áreas vinculadas con la formación, la intervención social, la identidad y la producción de conocimiento, elementos gravitantes a ser desarrollados en los planes curriculares. Una preparación disciplinaria que apunte justamente a comprender las particularidades, permitirá contribuir a la efectiva dignificación de los pueblos indígenas de Chile, una responsabilidad central e ineludible del ejercicio profesional del Trabajo Social en nuestro contexto nacional.

## Referencias

- Aylwin, J. (1999). *Relaciones Pueblos Indígenas – Estado*. Revista la Balsa.
- Aylwin, J. (2000). *Ley Indígena: Avances y obstáculos para su materialización en el territorio Mapuche (1994 –1997)*. Chile: Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera.
- Aylwin, J. (2002). *El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Tierra y al Territorio en América Latina: Antecedentes Históricos y Tendencias Actuales*. En OEA (Ed.), Sesión del Grupo de Trabajo sobre la Sección Quinta del Proyecto de Declaración con especial énfasis en las formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras y territorio. Washington.
- Bengoa, J. (1999). *Historia de un Conflicto: El Estado y los Mapuche en el siglo XX*. Santiago: LOM.
- Davinson, G. y Tereucan J. (1997). *La situación de las personas y comunidades mapuche en su relación con la Asistencia Judicial gratuita*. Revista Pentukun 1(7), 33-45.
- Davinson, G. (2000). *El Estado chileno, la justicia y su relación con los pueblos indígenas*. En M. Castro (Ed.), *Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal: Desafíos para el tercer milenio* (pp. 181-190). Santiago: Universidad de Chile.
- Namuncura, D. (1999). *Ralco: Represa o Pobreza*. Santiago: LOM.
- Báez Martínez, Liliana (s/f). *Trabajo Social en tiempos de cambio*  
<http://tsocial.ulagos.cl/ensayos/trabajos/Ensayo%20Liliana%20B%E1ez.doc>