



Tomando en serio la libre determinación indígena en Chile:

Aprendizajes de las experiencias indígenas en Estados Unidos y su posible aplicabilidad en Chile

**The Project for Indigenous Self-Determination
2010**

Tomando en serio la libre determinación indígena en Chile:

Aprendizajes de las experiencias indígenas en Estados Unidos y su posible aplicabilidad en Chile

Laura M. Seelau*
Ryan Seelau**

Resumen

En el año 2007, el Estado de Chile emitió un voto a favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Un año después, Chile ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas. Entre los derechos reconocidos y promovidos en estos instrumentos de derechos humanos está el derecho a la libre determinación. El reconocimiento de este derecho y que se pueda concretar en la práctica en Chile, implica una redefinición de las relaciones estatales con los indígenas y una revaloración de la distribución de autoridad. Además, dicho derecho no solamente impone obligaciones al Estado, también conlleva responsabilidad indígena. Mientras el Estado de Chile y los pueblos indígenas que habitan en este país transitan por este nuevo “paisaje” jurídico, se debe valorizar el estudio de la experiencia de los pueblos indígenas estadounidenses. El derecho a la libre determinación fue reconocido en la legislación interna de Estados Unidos en 1975 y su reconocimiento a conllevado a un renacer de las economías y sociedades indígenas, convirtiendo a esa población marginada y pobre en una población que hoy en día está floreciendo. Esta transformación es parte de un largo proceso que ha producido aprendizajes importantes sobre la libre determinación indígena que podrían ser útiles en el contexto actual chileno.

* Laura Seelau tiene título de derecho, certificado en derecho y política indígena, además un título de maestría en estudios latinoamericanos, ambos de la Universidad de Arizona.

** Ryan Seelau tiene título de derecho de la Universidad de Iowa además títulos de maestría y doctorado en derecho y política indígena de la Universidad de Arizona.

Los autores quisieran agradecer a los investigadores del Native Nations Institute for Leadership Management, and Policy por su apoyo de nuestro trabajo, y en particular por los comentarios que ofrecieron en la elaboración del presente análisis; a Jorge Contesse, el Director del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, por la oportunidad de trabajar con el Centro y por sus ediciones y sugerencias al proyecto y este paper en particular; y a Hugo Rivera H., Ingeniero Forestal, MSc, por sus sugerencias y comentarios así como sus cuidadosas ediciones a la versión en castellano.

I. Introducción

En Septiembre de 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (“Declaración”).¹ Chile estuvo entre los 143 países que registró un voto a favor de su adopción. Justo un año más tarde, el 15 de Septiembre de 2008, tras casi veinte años de debate, el gobierno de Chile ratificó el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989) de la Organización Internacional del Trabajo (“Convenio 169”).² El mismo Convenio entró en vigencia en el país en Septiembre de 2009.

La ratificación del Convenio 169 por parte del Estado es el paso más reciente en una serie de cambios—al menos por escrito—en las políticas estatales relativas a los derechos humanos de los pueblos indígenas, habiendo llegado el país a un punto decisivo. Ahora que el Convenio 169 ha sido ratificado y está vigente, el país y los pueblos indígenas allí residentes, tienen la oportunidad de dirigir el impulso ganado por su ratificación hacia fines positivos en el proceso de su implementación. El gran desafío entonces es: ¿cómo realizar la implementación de los derechos promovidos por el Convenio 169 y en la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas? Dado que una idea central de estos instrumentos es la promoción de la libre determinación indígena, la cuestión es: ¿cómo lograr la transición hacia una política robusta de libre determinación indígena en Chile?

En Chile no es una novedad la temática de atender a las demandas y exigencias de los pueblos indígenas. Sin embargo, el paisaje jurídico aplicable en el país ha cambiado sustancialmente debido a las nuevas obligaciones internacionales. El avance del movimiento mundial de los pueblos indígenas, y su coincidencia con el compromiso explícito del gobierno de buscar soluciones dentro del marco normativo establecido en instrumentos como el Convenio 169 y la Declaración, han creado para el Estado chileno y los pueblos indígenas que en él habitan una oportunidad para construir un futuro mejor para el conjunto de la sociedad. El mero

¹ 61ª Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 13 de Septiembre de 2007 (A/61/PV.107), en la cual fue aprobada la Resolución A/RES/61/295.

² Organización Internacional del Trabajo, ILOLEX N° Doc. 192008CHL169.



reconocimiento de los derechos por escrito obviamente no resuelve todo así tampoco invierte el pasado. Todavía existen obstáculos—algunos de ellos pragmáticos y otros teóricos—que superar para realizar dicha implementación³, pero la ratificación del Convenio 169 cambia el debate y abre la puerta hacia un futuro más promisorio tanto para el estado como para los pueblos indígenas. En esta nueva época de relaciones estatales – indígenas, uno de los cambios importantes está dado en que los pueblos indígenas ahora son responsables por ellos mismos, dando lugar a una pregunta básica: ¿qué pueden hacer los pueblos indígenas para el continuo avance de su libre determinación? Mientras el país, y en particular los pueblos Aymara, Atacameño, Colla, Diaguita, Kawashkar, Quechua, Mapuche, Rapa Nui y Yagan,⁴ empiezan a recorrer este “paisaje” y el nuevo escenario planteado, hay lecciones que se pueden tomar de las experiencias de los pueblos indígenas en otros países que han enfrentado situaciones parecidas.

Un país con el cual se puede comparar la situación actual chilena es Estados Unidos, lo que por cierto puede parecer una fuente de comparación inesperada, debido a lo muy distinto de las trayectorias históricas y legales de estos dos países además del hecho relevante de que Estados Unidos no ha ratificado el Convenio 169 ni tampoco ha expresado su compromiso a las normas de la Declaración⁵. A pesar de estas diferencias, existen áreas de coincidencia claras en las experiencias y desafíos de los pueblos indígenas en cada país y en las políticas impulsadas por cada Estado a lo largo de su historia. Por otro lado, aunque Estados Unidos no ha ratificado el Convenio 169, el escenario legal interno sí coincide con algunos de los requisitos reivindicados

³ Para una discusión de las actuales tensiones que resolver en la fase de implementación del Convenio 169, veáse Sebastián Donoso, “Chile y el convenio 169 de la OIT: reflexiones sobre un desencuentro”. Pontificia Universidad Católica de Chile, Temas de la Agenda Pública. Abril 2008. En la actualidad, Sebastián Donoso sirve a la administración presidencial de Sebastián Piñera como Asesor Especial para Asuntos Indígenas, a cargo de la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas dentro del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

⁴ Estos son los nueve pueblos originarios reconocidos por el Artículo 1 de la Ley que establece normas sobre la protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Ley Indígena), Ley N° 19.253 de 1993.

⁵ El gobierno estadounidense, bajo la administración del Presidente Barack Obama, está revisando su posición sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre pueblos indígenas. Veáse los comentarios de la Embajadora Susan E. Rice, Representante Permanente de los EE UU ante las Naciones Unidas, durante el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas, 20 de abril de 2010. Disponible en <http://geneva.usmission.gov/2010/04/21/april20-ambassador-rice/> (última visita 12 de Julio de 2010); y “Secretary Salazar’s Statement of Support Regarding the United States Undertaking a Formal Review of the U.N. Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”, comunicado de prensa del Departamento del Interior de los Estados Unidos del 22 de abril de 2010, disponible en <http://www.bia.gov/idc/groups/public/documents/text/idc009002.pdf> (última visita 12 de julio de 2010).

por el Convenio. Específicamente, en 1975, el Congreso estadounidense aprobó el Acta para la Libre Determinación Indígena y Asistencia en Educación⁶, dando luz a la llamada “era de la libre determinación indígena”, una época marcada por un verdadero retorno en el control sobre sus propios asuntos internos, a las múltiples y diversas tribus situadas dentro del país. Entonces, aunque el derecho a la libre determinación en cada país surge de fuentes diferentes—legislación interna en Estados Unidos e incorporación del derecho internacional en el caso chileno—los dos hoy día deben de operar dentro de un marco jurídico que favorece explícitamente a la libre determinación indígena.

Esta similitud clave de una política que reconoce la libre determinación, es el punto de partida para argumentar a favor de un estudio comparativo entre las situaciones de los pueblos indígenas en Estados Unidos y en Chile. El presente análisis intenta demostrar que los diversos actores trabajando dentro del ámbito del derecho indígena—sean dirigentes indígenas, funcionarios públicos, académicos o directores de ONGs—deben considerar el contexto estadounidense y los resultados producidos durante la era de la libre determinación. Dicha consideración no revelará todas las respuestas, sino que puede contribuir a los actuales debates respecto de cómo, y por qué, se debe convertir a la libre determinación en una realidad en el corto plazo. El caso estadounidense demuestra que la libre determinación es la única política indígena que ha sido exitosa en dicho país. Así también, el caso estadounidense ofrece las experiencias de más de 500 tribus que han ejercido esta libre determinación, cuyos valores son incalculables para los pueblos indígenas en Chile.

Este análisis empieza con tres casos ejemplares de tribus indígenas estadounidenses que han pasado, en muy corto tiempo, de ser sitios de pésimas condiciones de vida a ser comunidades social, económica y culturalmente pujantes hoy en día. Estos ejemplos solo emergieron luego del reconocimiento de la libre determinación y sirven para demostrar los logros posibles cuando existe un ambiente que permite el florecimiento de la libre determinación indígena. A continuación, el artículo argumenta que tales ejemplos—y muchos otros parecidos no discutidos aquí—tienen relevancia en Chile porque, tal como la legislación interna de Estados Unidos

⁶ Acta para la Libre Determinación Indígena y Asistencia en Educación (en inglés, “the Indian Self-Determination and Education Assistance Act”) de 1975, Ley Pública 93-638, 25 U.S.C. §§ 450 et seq.

reconoce la libre determinación indígena, también se reconoce dicho derecho en Chile, debido a su ratificación del Convenio 169. Este compromiso del Estado para promover la libre determinación indígena coincide con otro interés político del Estado chileno: la erradicación de la pobreza. Aquí también, la experiencia de las tribus indígenas estadounidenses tienen relevancia en Chile, porque la superación de la pobreza indígena en Estados Unidos sólo ocurrió o fue posible tras el reconocimiento de la libre determinación. Finalmente, el análisis reanaliza los ejemplares casos estadounidenses y se enfrenta la pregunta, ¿cuáles son las lecciones aprendidas por las tribus indígenas de los Estados Unidos sobre el ejercicio de libre determinación? La respuesta se encuentra en tres principios fundamentales, revelados por una serie de investigaciones, realizadas con el objetivo de entender por qué algunos pueblos tienen más éxito que otros cuando ejercen su libre determinación. Al desarrollar un caso para un estudio comparativo, el artículo termina con algunas recomendaciones de las posibles etapas para dar seguimiento a dicho estudio.

II. La libre determinación es la única vía: Tres casos ejemplares de Estados Unidos

Para los pueblos indígenas de Chile el Convenio 169 refuerza a las reivindicaciones que han estado exigiendo por décadas. Sin embargo, a pesar del nuevo reconocimiento jurídico del derecho a la libre determinación, su concreción e implementación aún tiene vallas que superar quedando sin respuestas claras varias preguntas fundamentales: ¿Cómo se define este derecho y sus límites de acción dentro del contexto chileno? ¿Cómo funcionará en la práctica cuando se implemente? ¿Cuáles podrían ser los resultados de esta implementación para el Estado y para los pueblos indígenas?

Al contemplar estas cuestiones importantes, y como parte del diseño de una estrategia para enfrentar los difíciles y novedosos desafíos que ya están emergiendo dentro del nuevo marco normativo, es útil considerar la situación de las tribus en Estados Unidos. La política de la libre determinación indígena en Estados Unidos—y únicamente esta política—ha producido resultados impresionantes beneficios en cuanto a la economía, educación, salud, cultura y

lenguaje, entre otros aspectos de la vida para dichas tribus, que otras políticas caracterizadas por la integración y la asimilación nunca produjeron.

Los tres casos resumidos a continuación son una muestra de estos logros. Sirven solamente como un tratamiento muy somero de los desafíos que enfrentaron y superaron las tribus involucradas, y son ofrecidos aquí con el objetivo de destacar el rol fundamental que una fuerte política de libre determinación jugó para producir los exitosos logros. Obviamente las situaciones dentro de las comunidades respectivas fueron muy complejas; también fueron complejos los métodos adoptados para solucionar los problemas que se enfrentaron. Se reserva para otro momento una discusión más profunda y detallada sobre las estrategias diseñadas y las acciones concretas tomadas para identificar los desafíos y superarlos. Ahora, lo importante de destacar es que en cada caso, no obstante los obstáculos presentes, cuando la tribu obtuvo—y *solo* cuando obtuvo—la oportunidad de ejercer control sobre sus asuntos internos, ella logró construir su propia vía de desarrollo, mejorando la calidad de vida para sus miembros y la comunidad entera.

La Nación Citizen Potawatomi

Por varios siglos antes de la llegada de los europeos y su expansión hacia el oriente, la Nación Citizen Potawatomi ocupaba la región centro-norte del actual Estados Unidos. A principios del siglo XIX, colonos europeos provenientes de la región oriente del país empezaban establecerse dentro del territorio tradicionalmente ocupado por los Potawatomi, dando lugar a una serie de traslados y migraciones de esta Nación. En 1838, bajo una política federal orientada hacia la reubicación de tribus por todo el país, los Potawatomi fueron forzados a marchar sobre más de 1.000 kilómetros, donde se juntaron con otro grupo Potawatomi, siendo ambos grupos restablecidos dentro de una reservación creada por el gobierno federal. Luego de casi tres décadas en esa localidad, los Potawatomi otra vez se trasladaron, esta vez al sur de Estados Unidos donde, inicialmente, recibieron del gobierno federal una extensión de territorio. Sin embargo, en 1867 el gobierno federal empezó la parcelación de territorios indígenas, incluso aquellos ubicados al interior de los límites de las reservas, y así durante los siguientes 75 años, los Potawatomi perderían casi la totalidad de sus recursos.⁷ Cien años después de la época de

⁷ The Citizen Potawatomi Nation, <http://www.potawatomi.org> (última visita 12 de julio de 2010).



parcelación, a la llegada de 1970, la Nación Citizen Potawatomi sólo contaba con US\$550 en recursos económicos y una sola hectárea de tierra. A pesar de la situación sombría, los miembros de la Nación Citizen Potawatomi continuaban luchando por mejorar su situación. Dedicaban tiempo y energía tratando de reconstruir su capacidad de autogobernarse y determinar su propio destino. Una y otra vez, enfrentaban la resistencia desde afuera—política y jurídica—pero no abandonaban su objetivo. Creían que ellos mismos debían controlar su propio destino y resolver sus propios problemas; estaban convencidos de que un gobierno extranjero no lo hiciera. A pesar de su pobreza y marginalidad en tiempos recientes, hoy en día, la Nación Citizen Potawatomi cuenta con US\$371 millones en recursos económicos⁸, y maneja la mayoría de sus propios programas sociales, incluso aquellos de salud y educación. En muy corto tiempo, la nación ha logrado mejorar en impresionante medida el estándar de vida de sus miembros.

Además de ser capaz de proveer servicios importantes a sus miembros, la Nación Citizen Potawatomi también ha emprendido un proyecto para re-definir su propia Nación. Igual como muchos pueblos indígenas, los miembros del pueblo Citizen Potawatomi viven hoy día dispersados por todo el país. A pesar de las distancias geográficas que los separan, su historia y cultura los amarran y los sostienen como un pueblo unificado. En reconocimiento de su unidad como pueblo, la Nación Citizen Potawatomi ha adoptado innovadoras medidas para incorporar a todos sus miembros como parte integral de la Nación, incluso ha extendido la mano a aquellos miembros que han optado vivir lejos de la reserva. En años recientes, los dirigentes Citizen Potawatomi han ampliado más allá de la reserva un conjunto de servicios y, les han ofrecido a esos miembros, voz política a través de representación en el gobierno Citizen Potawatomi. La Nación Citizen Potawatomi logra esta incorporación por el uso de una compleja red de telecomunicaciones para la votación, como para la realización de actividades gubernamentales, siendo la primera institución gubernamental conocida en Estados Unidos con tanta capacidad tecnológica. Esta innovación permite a los miembros dispersos por todo el país ser candidatos en elecciones, votar y opinar sobre el futuro de su pueblo. Este es un buen ejemplo de los diversos

⁸ Honoring Nations Report: Citizen Potawatomi Community Development Corporation, 2006 Honoring Nations Honoree, Harvard Project on American Indian Economic Development, Honoring Nations Program. Disponible en: <http://hpaied.org/images/resources/publibrary/Citizen%20Potawatomi%20Comm%20Dev%20Corp.pdf> (última visita 12 de Julio de 2010).



mecanismos inventados por los pueblos indígenas para asegurar su continuo crecimiento y el ejercicio del poder sobre sus propias vidas.⁹

La Nación Mississippi Choctaw

La Nación Mississippi Choctaw reside en el centro-sur de Estados Unidos, cerca del río Mississippi. Tradicionalmente, la tribu mantenía una fuerte economía basada en el comercio con otras tribus de la región, y también con los colonos europeos. Sin embargo, poco después de la formación de Estados Unidos, los Choctaw comenzaron perder su base territorial, hasta que debido a varios tratados desfavorables, políticas federales e invasión paulatina por colonos no indígenas quedaron con sólo una fracción del extenso territorio original. A la llegada del siglo XX, los Choctaw eran una de las comunidades más pobres de todo el país, una condición que se mantenía así ya por varias décadas. A pesar de ser reconocido como tribu indígena por el gobierno federal en 1945—y con ello el poder de formar su propio gobierno—aún en la década de los sesenta, la tasa de desempleo de los miembros Choctaw residentes de la reserva superaba el 80%. Durante el transcurso de las tres décadas siguientes, estas condiciones de pobreza y marginalidad cambiaron porque los Choctaw decidieron ejercer el poco poder que tenían para crear un ambiente que atrayese la inversión económica. Las reformas fueron múltiples: crearon sistemas de gobierno y administración efectivos; aprovecharon programas federales disponibles para fomentar el desarrollo y la capacitación; negociaron con corporaciones y gobiernos externos para recaudar los recursos necesarios para impulsar un desarrollo. Encontraron numerosos obstáculos, pero los superaron. Y luego de sólo tres décadas, los Choctaw transformaron su situación de pobreza y desempleo en una situación en la que actualmente no sufren del desempleo y consiguen mantener recursos económicos sustanciales.¹⁰ Otro logro impresionante de los Choctaw no se encuentra en la economía creciente, ni en la cantidad de dinero que ahora tienen, sino en cómo han usado estos nuevos recursos económicos. Desde el principio de su

⁹ “Regional Councils and Legislative Districts: A great difference”. John “Rocky” Barrett, Citizen Potawatomi Nation Tribal Chairman. Available at <http://barrettforchairman.com/articles/regionslegislature.pdf> (última visita 12 de Julio de 2010).

¹⁰ “Historical Choctaw Timeline”. Mississippi Band of Choctaw Indians. <http://www.choctaw.org/History/Historic%20Timeline/Historic%20Timeline.html> (última visita 12 de Julio de 2010).

renacimiento económico, los líderes Choctaw han reinvertido los recursos en programas y proyectos para enriquecer las vidas de los miembros tribales y revitalizar su cultura. Por ejemplo, han desarrollado, con bastante éxito, un proyecto de revitalización de su lengua tradicional. Entre el éxito económico y la revitalización cultural, las esperanzas y expectativas de una comunidad han sido levantadas y, hoy día, ser Choctaw es un orgullo para los miembros de esta tribu.

También reviste mucha importancia que los Choctaw hayan logrado mejorar drásticamente la calidad de vida de todos los miembros de la tribu. En los años sesenta, la mayoría de los Choctaw sufrían pésimas condiciones de salud donde sólo un 10% de la población contaba con instalaciones de agua y casi un tercio no disponía de electricidad. Como resultado, las tasas de mortalidad infantil estaban entre las más altas del país y la expectativa de vida sólo alcanzaba los 50 años de edad. Reconociendo las necesidades del pueblo, los Choctaw decidieron esforzarse para cambiar la situación, y entraron en negociaciones con el gobierno federal para obtener, mediante contratación, el control sobre la administración de programas de salud dentro de sus comunidades. Esta acción contribuía al mejoramiento de las condiciones, pero más importante que ello fue el hecho que se establecía así el fundamento para acciones futuras de mayor impacto. Luego de varios años de experiencia en la administración de servicios tradicionalmente bajo dirección federal, los Choctaw de nuevo entraron en negociaciones con el gobierno, saliendo exitosos en la toma del control total de sus propios servicios de salud. Una de las consecuencias de esta transferencia de control es que ahora la Nación Choctaw recibe directamente los fondos federales designados para sus servicios de salud. Los Choctaw rediseñaron sus programas de salud e implementaron prácticas creativas para reducir los gastos y a la vez para ofrecer nuevos servicios de importancia especial para sus miembros. A inicios del año 2000, los indicadores de salud entre los Choctaw habían mejorado de manera impresionante; las tasas de mortalidad infantil había caído, la salud de los jóvenes había mejorado y la

expectativa de vida había aumentado los 68 años de edad.¹¹ En consecuencia, todos han sido beneficiarios del éxito económico de la tribu.¹²

La Aldea Akiachak de Alaska

A diferencia de otros pueblos indígenas en Estados Unidos, los grupos en el estado de Alaska no cuentan con reservas establecidas al nivel federal, ni gozan del mismo tipo de reconocimiento federal. Los grupos de Alaska se organizan en aldeas y, bajo el marco jurídico pertinente, cada aldea se trata esencialmente como una corporación. La aldea tiene derecho de propiedad sobre sus tierras y el poder de formar un gobierno municipal, pero, a diferencia de las demás tribus en Estados Unidos, su soberanía limitada no es legalmente reconocida, no puede negociar directamente con el gobierno federal y carece de muchos otros poderes gubernamentales, incluso del poder de imponer impuestos. A pesar de estas restricciones, las aldeas indígenas de Alaska han desarrollado estrategias novedosas para expandir su poder político y gubernamental. Por ejemplo, a principios de los años ochenta, los Akiachak decidieron intentar re-tomar el control sobre su territorio, sus recursos naturales y sobre algunos servicios sociales que hasta entonces habían estado manejados por el gobierno federal. Para lograr sus objetivos, reorganizaron su gobierno municipal, establecieron un sistema jurídico municipal y empezaron a administrar, poco a poco, varios programas federales. También, aumentaron su capacidad de negociar y cooperar con otros grupos e instancias gubernamentales de la región. Todo lo que efectuaron fue planificado e implementado a la luz de una visión estratégica que había sido desarrollada para el beneficio de su propia comunidad. En el último tiempo, el proceso dio lugar no solamente a un aumento en su poder gubernamental, sino que también en un mejor bienestar de la comunidad.¹³

¹¹ Honoring Nations Report: Choctaw Health Center, Mississippi Band of Choctaw Indians, 1999 Honoring Nations Honoree, Harvard Project on American Indian Economic Development, Honoring Nations Program. Disponible en, <http://hpaied.org/images/resources/publibrary/Choctaw%20Health%20Center.pdf> (última visita 12 de Julio de 2010).

¹² Stephen Cornell & Joseph P. Kalt, *Two Approaches to Economic Development on American Indian Reservations: One Works, the Other Doesn't* 16 (Harvard Project on American Indian Economic Development & the Native Nations Institute for Leadership, Management and Policy 2005) (JOPNA N° 2005-02 disponible en http://www.jopna.net/pubs/jopna_2005-02_Approaches.pdf, última visita 12 de Julio de 2010).

¹³ Stephen Cornell & Joseph P. Kalt, *Two Approaches to Economic Development on American Indian Reservations: One Works, the Other Doesn't* 16 (Harvard Project on American Indian Economic Development & the Native

* * *

Estos tres ejemplos, además de otros incontables por todo el país, demuestran lo que se puede lograr bajo una política de libre determinación. Los avances logrados en cada ejemplo emergieron solamente en la era de la libre determinación indígena. Por otro lado, dado el enfoque que han tenido los estudios de los logros económicos, estos ejemplos frecuentemente ocasionan cuestionamientos sobre los efectos de este desarrollo en la cultura del pueblo. Se asume que el desarrollo económico—tener empresas, fábricas, bancos, por ejemplo—contraviene ‘la cultura’ y representa nada más que la integración o la asimilación. Pero tal duda no existe dentro de las mismas comunidades. Ser indígena no significa—nunca ha significado—ser pobre. Las tribus indígenas reconocen que mantener la cultura tiene un costo concreto; requiere dinero. Y, en cada tribu, los dirigentes y miembros indígenas, ahora que encabezan y dirigen el desarrollo, han decidido re-invertir sus nuevos recursos económicos en programas culturales. Por lo tanto, las empresas y actividades económicas que a primera vista parecen ser contra-culturales, proveen los recursos necesarios para la revitalización de la lengua, ceremonias y festejos tradicionales, construcción de centros culturales y museos, entre otras actividades gravitantes para mantener las tradiciones y la cultura de sus pueblos. Sin embargo, tal vez la prueba más concreta de la vitalidad cultural, es el hecho de que las tribus están gozando del renacimiento y crecimiento de sus poblaciones. No es posible tener una cultura sin gente, y como señaló el difunto líder de la tribu Choctaw, Philip Martin, cuando se le preguntó sobre la cultura de su tribu: “Todos los miembros solían salirse, ahora están regresando”.¹⁴

Otro punto notable es que la magnitud del autogobierno que existe hoy día no existió siempre. Hasta los años setenta—y para algunas tribus hasta el presente—el gobierno estadounidense diseñaba en Washington y administraba dentro de las reservas cada uno de los programas orientados hacia el beneficio de las tribus. Estos programas fueron diversos, incluyendo la construcción de escuelas y desarrollo del currículo; el diseño de los servicios de salud; el manejo y venta de recursos naturales; la construcción de viviendas; y la administración de justicia. En cada reserva, habían oficinas físicas del Departamento de Asuntos Indígenas, ocupadas por

Nations Institute for Leadership, Management and Policy 2005) (JOPNA N° 2005-02 disponible en http://www.jopna.net/pubs/jopna_2005-02_Approaches.pdf, última visita 12 de Julio de 2010).

¹⁴ Chief Philip Martin, Mississippi Band of Choctaw Indians.

burócratas de Washington quienes eran la última autoridad sobre cualquier asunto. Cada cosa que quisiesen hacer los dirigentes indígenas primero tenía que ser autorizada por el Departamento. Ante esta realidad, aunque una soberanía tribal limitada era parte de la jurisprudencia estadounidense, en la práctica no existía la soberanía, ni el autogobierno, ni la libre determinación. Tampoco era claro cómo podía existir la soberanía o el autogobierno tribal ante la aplastante presencia federal. Aún así, las tribus más exitosas reconocían que la soberanía no es un fenómeno en blanco y negro, y que en cambio ella existe sobre una escala. Aunque parecía que el gobierno federal gozaba del poder absoluto, las tribus buscaban espacio para el ejercicio de la libre determinación, de la soberanía. En ocasiones, encontraban dicho espacio, aún cuando solo existía en pequeña escala. Por causa de ejercer la libre determinación dentro de los ámbitos posibles, lograron capacitarse en diversos temas de manejo y administración, creciendo no solamente su capacidad de autogobierno, sino que también los límites de su ejercicio.

III. La relevancia de los casos estadounidenses en Chile

Si bien estos tres casos son impresionantes, ¿tienen relevancia para Chile? Esto es, ¿hay suficientes similitudes entre las circunstancias actuales de Chile y las circunstancias en Estados Unidos que posibilitaron estos casos? Esta sección del artículo analiza dos razones principales, que indican el por qué las experiencias de Estados Unidos sí tienen relevancia dentro del contexto chileno. En primer lugar, cada caso solo emergió cuando fue adoptada en Estados Unidos una política de libre determinación indígena. Fue esta política que posibilitó—por primera y única vez en la historia—que los pueblos indígenas retomaran el control sobre sus propias vidas. Esta sección demuestra como el gobierno chileno hoy es obligado también al respeto y promoción de la libre determinación indígena debido a la ratificación del Convenio 169, y por eso se encuentra dentro de circunstancias parecidas a aquellas existentes en Estados Unidos inmediatamente tras la adopción de la política que ese país adoptó en los años setenta. En segundo lugar, cada caso demuestra como la libre determinación es la única política eficaz en combatir la pobreza y marginalización sufrida por los pueblos indígenas. Desde esta perspectiva, Estados Unidos y Chile tienen en común el hecho de que sus respectivas poblaciones indígenas componen el sector más pobre dentro de cada país y ambos buscan métodos para combatir este problema social; de hecho, la erradicación de la pobreza ha sido parte importante de la

plataforma del actual Presidente Chileno Sebastián Piñera. Las situaciones de Estados Unidos y de Chile tienen en común características suficientes para hacer posible, y aún útil, la comparación.

a. Políticas de libre determinación indígena en los Estados Unidos y Chile

Un estudio comparativo entre la situación de los pueblos indígenas en Chile y Estados Unidos inmediatamente levanta interrogantes sobre las múltiples diferencias: la colonización hispana versus la inglesa; el sistema jurídico basado en la tradición civil versus el derecho consuetudinario; diferencias fundamentales en cuanto al concepto de la propiedad y el significado del título de dominio; y, un gobierno centralizado versus un gobierno basado en el concepto del federalismo. Es evidente que estas diferencias fundamentales no pueden ser ignoradas; las estrategias adoptadas por un país para atender cuestiones de política y derecho se basan en su propia historia, cultura y política y, por cierto, no pueden ser replicadas de manera idéntica en otro país.

A pesar de las diferencias anteriores, existen, no obstante, varias semejanzas entre Estados Unidos y Chile, especialmente dentro del contexto de las relaciones estatales-indígenas. Haciendo un repaso somero de las distintas historias de las relaciones estatales-indígenas en cada país, se revela que a lo largo de su precurso, estas relaciones han estado marcadas por la adopción de estrategias similares para enfrentar la situación de los pueblos indígenas, o para decirlo en palabras del colonizador, para poder ‘solucionar el problema indígena’. Aunque no siguen la misma cronología, ni fueron impulsadas de manera uniforme dentro de cada país, las estrategias adoptadas por cada Estado han incluido la confirmación de tratados seguido por su denegación; la reubicación o exterminio de pueblos indígenas; los intentos de asimilar o integrar a los indígenas como parte indistinguible de la población; la creación de reservas y su posterior división en predios individuales; y, la imposición de políticas uniformes a todos los pueblos dentro del país, ignorando sus características específicas.¹⁵

¹⁵ Véase en general, David H. Getches, Charles F. Wilkinson, Robert A. Williams, Jr., *Cases and Materials on Federal Indian Law: Fifth Edition* 186-87 (West 2005).; Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato

Las estrategias adoptadas por cada país no son las únicas similitudes. Los resultados también son parecidos. La ejecución de estas estrategias, ostensiblemente desarrolladas para ayudar a los pueblos indígenas y sacarlos de la pobreza y subdesarrollo, no han sido exitosas para mejorar las vidas de los pueblos indígenas. Estas estrategias, ahora entendidas como paternalistas, no funcionaron ni en Estados Unidos, ni en Chile, ni han funcionado en ningún país en que residen hoy pueblos indígenas. Ninguna de estas estrategias logró sacar de esa posición a los sectores más pobres y desfavorecidos de la población; por todo el mundo, los pueblos indígenas sometidos a tales políticas permanecen en posiciones de marginalidad y desventaja. Pero, la gran mayoría de estas políticas no fueron adoptadas para el beneficio de los pueblos indígenas, la verdad es que fueron desarrolladas con el objetivo de poder asimilarlos o, definitivamente, eliminarlos. Por fortuna, estas estrategias racistas tampoco lograron su objetivo; los pueblos indígenas no sólo han sobrevivido, también, han mantenido con fuerza sus propias culturas, costumbres, instituciones, idiomas, religiones y sociedades.

Sin tener en cuenta las diferencias ni las semejanzas históricas entre Estados Unidos y Chile, en la actualidad, estos dos países están comprometidos, al menos por escrito, con una política de libre determinación indígena. Esto es, sin importar cómo cada país llegó a adoptar su propia política, hoy día, estos dos países han declarado su intención de avanzar para una libre determinación indígena como parte de sus respectivos programas estatales. Al menos en Estados Unidos, por primera vez en la historia de los pueblos indígenas desde la fundación del Estado, la política de la libre determinación ha creado un ambiente en el cual aparecen signos positivos del mejoramiento de la calidad de vida para los pueblos indígenas.

La libre determinación indígena en Estados Unidos

Aunque no tomaría su forma actual hasta los años sesenta, la era de la libre determinación indígena en Estados Unidos tiene sus raíces en un acta legislativa de 1934. Hasta entonces, las estrategias estatales de resolver el problema indígena, sobre todo aquellas orientadas hacia su

con los Pueblos Indígenas (28 de octubre de 2003), Editado por el Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas. Primera edición, Santiago de Chile, octubre de 2008.

eventual asimilación e integración, no habían sido exitosas en exterminar a los pueblos ni tampoco en integrarlos como parte constitutiva de toda la población. Tras múltiples décadas de experiencia en el empleo de políticas de asimilación, y en particular, de parcelación de sus territorios, quedó claro que los intentos de convertir a los indígenas en agricultores y miembros indistinguibles de la sociedad habían fracasado.¹⁶ Por eso, a principios de la década de los veinte, las políticas federales tomaron otra forma, dando a luz a la era conocida como la ‘era de la reorganización’, la cual duraría desde 1928 hasta 1945. La legislación emblemática de esta época fue el Acta de Reorganización Indígena de 1934 (“ARI”, conocida por “IRA” en su siglo en inglés).¹⁷

El ARI trajo fin a las políticas que habían causado la parcelación de vastos territorios indígenas, comenzando de manera paulatina a retornar el control a las varias tribus sobre sus asuntos internos. Específicamente, el ARI les otorgó a las tribus el derecho de redactar y adoptar sus propias constituciones, y con ello, el derecho del autogobierno.¹⁸ La retórica del ARI era muy fuerte y puso un proceso en marcha que finalmente daría lugar a la era de la libre determinación indígena en Estados Unidos. No obstante ello, en la práctica, el ARI sólo fue otra forma de la asimilación e integración.¹⁹

Si bien el lenguaje prometedor del ARI no fue un verdadero reconocimiento de la libre determinación ni del autogobierno, y a pesar que dejó el terreno fértil sembrado para su futuro reconocimiento, el ARI sufría varios defectos fundamentales. La deficiencia más destacable fue el hecho de que el ARI tenía una estrategia impuesta de manera uniforme, desde arriba hacia abajo, para todas las tribus del país, cada una de las cuales tiene su propia historia, costumbres, tradiciones y valores. Por ejemplo, el Acta permitía y más aún, promovía, la adopción de

¹⁶ David H. Getches, Charles F. Wilkinson, Robert A. Williams, Jr., *Cases and Materials on Federal Indian Law: Fifth Edition* 186-87 (West 2005).

¹⁷ Véase por ejemplo, Institute for Govt. Research, Studies in Administration, *The Problem of Indian Administration* (John Hopkins Press 1928) ("The Merriam Report").

¹⁸ The Indian Reorganization Act, 25 U.S.C.S. §§ 461 et seq.

¹⁹ Para un comentario general sobre la ARI, véase Felix S. Cohen, *On the Drafting of Tribal Constitutions*, editado por David E. Wilkins, y con introducción por Lindsay Gordon Robertson. (University of Oklahoma Press 2006); David E. Wilkins y K. Tsianina Lomawaima, *Uneven ground: American Indian sovereignty and federal law*. (University of Oklahoma Press 2001).

constituciones tribales y el establecimiento de gobiernos tribales. Pero esto era un compromiso que se traducía en letra muerta dado que contenía una trampa, pues el ARI no permitía que las tribus diseñaran su propia constitución y su propio gobierno según sus valores. En cambio, el ARI sólo permitía que las tribus “elegieran” una estructura gubernamental y un modelo constitucional para acompañarla. En realidad, durante la implementación del ARI, el gobierno federal redactó una sola constitución, siguiendo el modelo occidental y la ofreció a las diferentes tribus en todo el país, quienes sólo tenían el poder de votar a favor o en contra de su adopción. Las tribus que votaron a favor ‘ganaron’ el autogobierno, y los que votaron en contra siguieron estando bajo la administración y dirección del gobierno federal. En síntesis, el ARI imponía a las tribus un sistema de organización y gobierno diseñado en Washington y exportado a las reservas. La constitución ofrecida estipulaba que cada tribu tendría un jefe electo y una asamblea general que sería responsable de legislar, resolver conflictos y manejar los negocios de la tribu. El modelo impuesto estaba más en sintonía con el modelo de democracia occidental existente en Estados Unidos. Para la mayoría de las tribus que la adoptaron, ésta careció de toda concordancia cultural, una deficiencia que resultaría fatal para su éxito.²⁰ En el último tiempo, esta estrategia de “un tamaño para todos” fracasó al igual como lo hicieron las demás estrategias políticas implementadas.

Este primer intento por parte del gobierno estadounidense para avanzar hacia política de libre determinación no salió exitoso; era potente por escrito, pero muy débil en la práctica. En los años sesenta, luego de una década de políticas que rechazaba los principios del ARI y, donde se que había visto el intento de terminar las tribus y el modo de vida indígena, las políticas federales volvieron de nuevo a la idea de permitir a las tribus gobernarse por ellos mismos. Esta vez la política llegó con mejor ímpetu y se volvieron a redactar los errores que habían causado el fracaso del ARI. En 1970, el entonces Presidente Richard Nixon, dio un discurso al Congreso de Estados Unidos, anunciando su visión de las relaciones estatales-tribales. Nixon pronunció que

²⁰ Duane Champagne, *Challenges to Naïve Nation Building in the 21st Century*, 34 Ariz. St. L.J. 47, 48-9 (Spring 2002); Stephen Cornell & Joseph P. Kalt, *Two Approaches to Economic Development on American Indian Reservations: One Works, the Other Doesn't* 16 (Harvard Project on American Indian Economic Development & the Native Nations Institute for Leadership, Management and Policy 2005) (JOPNA No. 2005-02 located at http://www.jopna.net/pubs/jopna_2005-02_Approaches.pdf, última visita 12 de Julio de 2010); Eric Lemont, *Developing Effective Processes of American Indian Constitutional and Governmental Reform: Lessons From the Cherokee Nation of Oklahoma, Hualapai Nation, Navajo Nation, and Northern Cheyenne Tribe*, 26 Amer. Indian L. Rev. 147, 162 (2001/2002).

las políticas indígenas del gobierno federal debían basarse en las capacidades y conocimientos indígenas. Presentado como una cuestión fundamental de la “justicia” declaró: “Ahora es el momento de romper decisivamente con el pasado y crear las condiciones para una nueva era, en la cual el futuro indígena será determinado por acciones indígenas y decisiones indígenas.”²¹ Como parte de su presentación al Congreso, el Presidente Nixon mandó un proyecto legislativo y una nueva política federal que reforzaría a la autonomía indígena; que aseguraría que los indígenas podrían controlar sus propias vidas; y que los indígenas se hicieran independientes del control federal, sin perder su apoyo.²²

Cinco años después de ese discurso, el Congreso aprobó el Acta para la Libre Determinación Indígena y Asistencia en Educación (“ALDIAE”) de 1975 (conocida por “ISDEA” en su sigla en inglés), un acta todavía vigente. El ALDIAE estableció un nuevo marco jurídico para las relaciones estatales-tribales.²³ Entre las provisiones del preámbulo, el Congreso manifestó que “la prolongada dominación federal sobre servicios indígenas ha retrasado en vez de aumentado el progreso de los pueblos y comunidades indígenas por privarles de la oportunidad de desarrollar las capacidades necesarias para el auto-gobierno, y les ha denegado a los pueblos indígenas una voz efectiva en la planificación e implementación de programas para su beneficio que respondan a las necesidades de las comunidades indígenas”.²⁴

El ALDIAE reforzó el autogobierno indígena mediante una política de libre determinación indígena. Bajo las provisiones del ALDIAE, las tribus se hicieron responsables del control y la operación de una variedad de servicios y programas administrados anteriormente por el gobierno

²¹ President Richard M. Nixon. Special Message to the Congress on Indian Affairs. (July 8, 1970). 1970 Pub. Papers 564. Traducción del autor. El texto original, en inglés es el siguiente: “It is long past time that the Indian policies of the Federal government began to recognize and build upon the capacities and insights of the Indian people. Both as a matter of justice and as a matter of enlightened social policy, we must begin to act on the basis of what the Indians themselves have long been telling us. The time has come to break decisively with the past and to create the conditions for a new era in which the Indian future is determined by Indian acts and Indian decisions.”

²² President Richard M. Nixon. Special Message to the Congress on Indian Affairs. (July 8, 1970). 1970 Pub. Papers 564.

²³ Acta para la Libre Determinación Indígena y Asistencia en Educación de 1975, Ley Pública 93-638, 25 U.S.C. 450 et seq.

²⁴ 25 U.S.C. §. 450(a). Traducción del autor.

federal.²⁵ Para facilitar esta transferencia, el ALDIAE establece que la Secretaría del Interior, a cargo de los asuntos indígenas y, también la Secretaría de la Salud, Educación y Bienestar están obligados a realizar la transferencia de control sobre la operación y administración de ciertos programas federales a las tribus cuando éstos lo soliciten. Este directivo es la innovación central del ALDIAE, posibilitando el autogobierno indígena en la práctica.²⁶

Al inicio, el compromiso central del ALDIAE para reconocer y promover la libre determinación fue nada más que un compromiso por escrito. No existía la voluntad ni el interés, por parte del Congreso ni del Presidente Nixon, para atender los asuntos indígenas. De hecho, fue un compromiso políticamente conveniente para Nixon, un conservador quien creía firmamente en el gobierno local y en estrictas limitaciones al poder federal y quien además encontró un déficit en el presupuesto federal. No obstante las motivaciones del gobierno, el día en que fue reconocida la libre determinación, cambió de manera fundamental el debate sobre los roles respectivos del gobierno federal y las tribus mismos. La puerta estaba abierta— muy poco al principio—hacia un futuro en el cual los pueblos indígenas podrían ejercer la libre determinación.

Hoy, haciendo una retrospectiva que permita evaluar el progreso con los ojos de la historia, se puede indicar que son los mismos pueblos indígenas los verdaderos protagonistas en el crecimiento y fuerza actual de la libre determinación. A la vez, el gobierno federal juega un rol de apoyo, cuya importancia no puede ser desconocida. Mediante la legislación, el Estado abrió la puerta hacia la posibilidad del verdadero ejercicio de la libre determinación. De esta forma ha sido que importantes modificaciones en el proceso de canalizar más directamente a las tribus los recursos para programas indígenas, también han servido para fortalecer el trabajo de las tribus. Pero, al fin de cuentas, fueron las acciones y la actitud de las tribus, sus miembros y sus dirigentes lo que determinó el éxito de la política de libre determinación. Y este éxito ha sido tan impresionante y, las relaciones estatales – indígenas tan mejoradas, que, desde su aprobación, cada administración presidencial ha mantenido el compromiso central del ALDIAE,

²⁵ Michael P. Gross, “Indian Self-Determination and Tribal Sovereignty: An Analysis of Recent Federal Indian Policy.” 56 Tex. L. Rev. 1197 (1977-1978).

²⁶ Michael P. Gross, “Indian Self-Determination and Tribal Sovereignty: An Analysis of Recent Federal Indian Policy.” 56 Tex. L. Rev. 1199 (1977-1978); Acta para la Libre Determinación Indígena y Asistencia en Educación, 25 U.S.C. §§. 450f(a) and 450g(a).

reconociendo que la libre determinación indígena es la única estrategia probada para construir y fomentar economías y gobiernos tribales más fuertes, responsables y efectivos. Por eso, se entiende que la política aplicada no solamente beneficia a las tribus interesadas, sino que también a las comunidades circundantes y al gobierno federal en último término. Los resultados alcanzados bajo esta política de libre determinación se presentaron en los resúmenes de las comunidades Citizen Potawatomi, Mississippi Choctaw y Akiachak, discutidos anteriormente, sin mencionar otros ejemplos de éxito que se ven en innumerables tribus por todo el país.

La libre determinación indígena en Chile

Las raíces de la libre determinación indígena en Chile tienen sus orígenes en los años ochenta. Si bien fue una época de gran opresión bajo la dictadura militar, habían algunos eventos positivos para los pueblos indígenas. Durante la década, empiezan aparecer en el escenario organizaciones explícitamente indígenas: en el norte se forman las primeras organizaciones Aymaras, en el sur se crean los “Centros Culturales Mapuches” y, en la Isla de Pascua, el pueblo Rapa Nui comienza reconstituirse con el renacimiento del Consejo de Ancianos.²⁷ La aparición de estas organizaciones marca definitivamente el principio del movimiento indígena dentro de Chile, porque definen el momento en que las demandas planteadas por estos grupos empezaban basarse en su estatus como ‘indígena’ en vez de, por ejemplo, su estatus como campesino. Puesto que las demandas fueron expresadas en términos étnicos, buscaban soluciones también explícitamente étnicos, es decir, indígenas.

Aún antes del retorno a la democracia, las demandas de las organizaciones indígenas tenían efectos en la formación de políticas estatales. Por ejemplo, una nueva relación con los pueblos indígenas empezaba tomar forma con el Acuerdo de Nueva Imperial, suscrito entre las principales organizaciones indígenas y el entonces candidato a la Presidencia, Patricio Aylwin. Luego del retorno a la democracia en 1990, el movimiento indígena en Chile ya contaba con el apoyo del movimiento indígena mundial y los avances de éste logrados al nivel internacional, siendo el principal entre ellos la redacción y adopción en 1989 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Al lado del progreso internacional, Chile emprendía la

²⁷ Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, pp. 51-52.

formulación de su propia cartera de políticas, legislación, programas e instituciones dirigidas a los temas indígenas, cuya cartera reconocía a los pueblos indígenas de modo distinto a como había sido hasta el momento. Si bien el progreso en cuanto a los compromisos establecidos por el Acuerdo ha sido lento, desde el retorno a la democracia en 1990, han sido aprobados una serie de acciones, incluso, reformas legislativas; el desarrollo de políticas públicas; y, programas de apoyo y promoción, que tratan explícitamente la situación de los pueblos indígenas en el país. Entre los diversos esfuerzos cuentan: la Ley Indígena de 1993²⁸ y junto con ella la creación de la Corporación Nacional del Desarrollo Indígena (CONADI), el Fondo para Tierras y Aguas Indígenas y el Fondo de Desarrollo Indígena; el Programa Orígenes; la creación de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas²⁹ y su informe final; la política conocida como “Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”; los proyectos de reforma constitucional dirigidos al reconocimiento de los pueblos indígenas a nivel constitucional³⁰; y varios otros proyectos de ley y política que tratan de asuntos indígenas. Ante este conjunto de esfuerzos, la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato sugiere que “[e]s quizá el fin de un largo período de ‘integración frustrada’”.³¹ Las nuevas políticas de Estado— aunque no son perfectas— indican una posible re-orientación hacia una época que podría ser la “época de la libre determinación indígena” en Chile.

Entre los avances recientes más destacables que promueven aún más el camino a la libre determinación y que sirven además para concretar el derecho en la fábrica legislativa del Estado, cuentan la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 2008 y el voto de Chile, junto con 143 otros países, a favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la cual fue adoptada por la Asamblea General de la ONU en septiembre del mismo año. Adicionalmente, dos veces en la última década, Chile ha sido sujeto de visitas del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades

²⁸ Ley N°19.253 del 5 de octubre de 1993 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas.

²⁹ Decreto Supremo N° 19 del 18 de enero de 2001, que crea la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato.

³⁰ Boletín N° 5427-07, Reconocimiento de los pueblos indígenas, introducido en la Cámara de Diputados el 30 de octubre de 2007 y Boletín N° 5522-07, Reconoce a los pueblos indígenas de Chile, introducido en el Senado el 23 de noviembre de 2007.

³¹ Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, p 52.

fundamentales de los indígenas, una vez en 2003 y otra en 2009, siendo esta última entre la ratificación y entrada en vigencia del Convenio 169.³²

Si bien algunas de estas medidas—particularmente el proyecto de reforma constitucional y un reglamento sobre la consulta—han sido fuertemente criticadas, por entenderse como compromisos vacíos por haber excluido a los mismos pueblos indígenas de los procesos de elaboración y por adoptar una posición de paternalismo,³³ todavía representan algún nivel de progreso positivo en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas dentro del país. También, en consideración de los múltiples proyectos de ley y político tratando explícitamente temas indígenas, es cierto que, aunque el progreso no es perfecto y la metodología a veces dudosa, el gobierno ha demostrado un esfuerzo para tratar de la situación de los pueblos indígenas en el país. Además, la mera ratificación del Convenio 169—a pesar de que no han sido reformadas todas las leyes y políticas internas, que actualmente no guardan concordancia con el Convenio—sin duda establece derechos concretos para los pueblos indígenas de Chile que no existían anteriormente.³⁴ En consecuencia, la ratificación del Convenio 169 y su entrada en vigencia en

³² Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a Chile. U.N. Doc. N° E/CN.4/2004/80/Add.3 (17 de noviembre de 2003); Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior. U.N. Doc. N° A/HRC/12/34/Add.6 (5 octubre 2009).

³³ Una de las iniciativas más recientes que ha sido duramente juzgado es el Decreto N° 124 del Ministerio de Planificación del 4 de septiembre de 2009 que reglamenta el artículo 34 de la Ley N° 19.253 a fin de regular la consulta y participación de los pueblos indígenas. Las críticas subrayan la discordancia entre el Decreto y el Convenio N° 169. Véase, por ejemplo, “Texto comentado del Decreto 124 del ‘Reglamento de Consulta y Participación de los pueblos indígenas en Chile’”, Centro de Políticas Públicas. Disponible en: <http://www.politicaspublicas.net/panel/consulta/392-decreto-124.html> (última visita 15 de julio de 2010); Para algunos textos que critican de manera más general las políticas del Estado, véase: Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior. U.N. Doc. N° A/HRC/12/34/Add.6 (5 octubre 2009); José Aylwin, “Implementación de Legislación y Jurisprudencia Nacional Relativa a los Derechos de los Pueblos Indígenas: La Experiencia de Chile” Documento de Trabajo N° 3, Observatorio Ciudadano (2005), disponible en www.observatorio.cl.

³⁴ Constitución Política de la República de Chile, artículo 5, inciso 2, el cual declara que “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes”.; “Informe Anual Sobre Derechos Humanos en Chile, 2009” p. 221, Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Santiago, Chile 2009. Para un análisis sobre la tramitación parlamentaria del Convenio 169, véase “Informe Anual Sobre Derechos Humanos en Chile, 2008” pp. 366-374, Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Santiago, Chile 2008.

Chile marca el comienzo de una nueva época en los derechos de los pueblos indígenas de Chile. La libre determinación es el principal hito entre el conjunto de derechos ahora reconocidos.³⁵

Mientras que existe un gran volumen de literatura que trata del significado y contenido de la libre determinación, así como su evolución y desarrollo en la ley internacional³⁶, en términos simples, la libre determinación significa que los pueblos indígenas tienen el control sobre los asuntos que les afectan directamente y únicamente a ellos. Dicho de otra manera, la libre determinación responde claramente a cuestiones sobre quién debe tomar las decisiones de los pueblos indígenas, y la respuesta es que son los pueblos indígenas los que deben decidir por ellos mismos tomando el control sobre sus propios destinos. No importa la forma ni el tema de la iniciativa o programa—ya sea una acta legislativa o una decisión administrativa; o sea una iniciativa que trata del desarrollo, de la educación, de la salud, del uso de los territorios y recursos naturales—si afecta directamente y únicamente a los pueblos indígenas, la libre determinación significa que los pueblos indígenas deben tener el poder de tomar las decisiones. Cuando el Estado chileno ratificó el Convenio 169, se obligó definitivamente al reconocimiento y promoción de este principio.³⁷

El valor del compromiso mismo no puede ser ignorado. Aún si el derecho sólo existe por escrito, sin mucha fuerza en la práctica, el mero reconocimiento de la libre determinación si significa algo. Cambia de manera fundamental los límites del debate sobre los derechos indígenas y los respectivos roles de los gobiernos central, local e indígena. Específicamente, la puesta en marcha de la libre determinación como derecho positivo conlleva una cuestión nueva. Ahora, las acciones—o la falta de ellas—del Estado chileno no son las únicas que importan. La libre

³⁵ En el preámbulo del Convenio 169, la Conferencia General subraya la necesidad de traer fin a “la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores” y reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas respecto de “asumir control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico...” Dichos objetivos se evidencian en las provisiones del Convenio 169, por ejemplo el artículo 6 del Convenio, el cual reconoce el derecho emblemático de consulta. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce de manera explícita el derecho a la libre determinación en su artículo 3.

³⁶ Véase, por ejemplo, Lee Swepston, “The ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention (No. 169): Eight Years After Adoption,” *The Human Rights of Indigenous Peoples*, 17, 18-28 (1998).

³⁷ Véase nota 36, supra. Véase el artículo 5, inc. 2 de la Constitución que declara la supremacía de los tratados internacionales ratificados por Chile; el Informe de Derechos Humanos de la UDP 2008.

determinación conlleva responsabilidades concretas para los pueblos indígenas, tal que ahora también importan mucho las acciones de los pueblos indígenas mismos, como están ejerciendo, o cómo van a ejercer, este derecho fundamental. La cuestión cambia de enfoque: ¿qué está haciendo el gobierno por nosotros? A ser, ¿qué podemos hacer por nosotros mismos? La mera consideración de esta nueva cuestión es una manifestación de la libre determinación en si misma y ofrece a los pueblos indígenas una oportunidad para influir en el entendimiento y significado del Convenio 169.

El punto al cual han llegado las leyes y políticas de Chile es parecido al momento que existía en 1975 cuando en Estados Unidos fue reconocida la libre determinación indígena. En aquél momento, el derecho sólo existía en una hoja de papel firmado por el Congreso. Nada más. Los resultados de la nueva política no estaban previstos, y por cierto no estaban garantizados. La realidad era que el futuro de la política dependía mucho de las acciones tomadas por los mismos pueblos indígenas y, sobre todo, de una transformación de perspectiva respecto de qué significa tener control del propio destino y ser responsable de ellos mismos. Algunas de las tribus indígenas en Estados Unidos—las tribus más prósperas hoy—vieron una oportunidad única cuando se abrió la puerta de la libre determinación y la aprovecharon. Hoy, con la posibilidad de juzgar la política tras el paso del tiempo, queda evidente que resultó muy bien aplicada tanto para los pueblos indígenas como para el Estado.

b. La libre determinación indígena como estrategia pragmática para superar la pobreza indígena

Como demostraron los ejemplos resumidos anteriormente, la política de la libre determinación indígena en Estados Unidos ha tenido resultados positivos sobre un rango amplio de medidas del estatus socioeconómico. Desde su adopción e implementación en los años setenta, muchas tribus por todo el país han visto el renacimiento de sus economías locales, impresionantes logros en la educación, mejor acceso a servicios de salud, reducción en la delincuencia y fortalecimiento de sus culturas y lenguas. El mero hecho de que ese positivo progreso sólo haya tenido relación con una política que promueve la libre determinación, indica que la experiencia estadounidense merece atención en Chile.

El compromiso de sacar a la población chilena de la pobreza ha sido parte de las políticas de cada uno de los últimos presidentes, así como también del actual Presidente Sebastián Piñera. En su primer discurso público tras el cambio de mando, el Presidente Piñera compartió con el pueblo chileno su visión de “construir un Chile desarrollado, sin pobreza, con verdadera igualdad de oportunidades y con oportunidades de progreso para todos sus hijos. Cualquiera sea la condición de la cuna que los vio o los verá nacer.”³⁸ Dos meses más tarde, en su primer mensaje a la nación, Piñera reiteró su compromiso central de “erradicar la extrema pobreza antes de 2014 y la pobreza antes de 2018 y terminar con las desigualdades excesivas”.³⁹ Describiendo el objetivo como “un imperativo moral”, anunció una propuesta concreta para enfrentar la pobreza, con programas orientados hacia la eliminación de las causas de la pobreza junto con el alivio de sus consecuencias.⁴⁰

Los compromisos del Presidente responden a problemas de pobreza y desventaja socioeconómica bien documentados en los censos nacionales y varias encuestas realizadas, tanto por entidades gubernamentales, como por organizaciones civiles. Dentro de la población chilena, los pueblos indígenas ocupan el espacio más bajo en la escala social. En una encuesta de 2006 sobre los Mapuche de las regiones VIII, IX, X y Metropolitana llevada a cabo por el Centro de Estudios Públicos, la pobreza y el empleo eran los problemas más urgentes identificados por los encuestados.⁴¹ En el mismo estudio, cuando a los encuestados se les preguntó sobre los problemas que sufren los mapuche en particular, la pobreza fue el segundo problema más importante a resolver, siendo el primero la recuperación de tierras indígenas.⁴²

El problema de la pobreza indígena en Chile no es únicamente un problema Mapuche. Los resultados de la encuesta CASEN de 2006 revelan que, aunque ésta va disminuyendo, la tasa de

³⁸ Presidente Sebastián Piñera, Discurso desde el balcón del Palacio de La Moneda, 11 de marzo de 2010.

³⁹ Presidente Sebastián Piñera, Mensaje a la Nación. 21 de mayo de 2010.

⁴⁰ Presidente Sebastián Piñera, Mensaje a la Nación. 21 de mayo de 2010.

⁴¹ “Los Mapuche rurales y urbanos hoy: Datos de una encuesta 2006.” Centro de Estudios Públicos p. 6

⁴² “Los Mapuche rurales y urbanos hoy: Datos de una encuesta 2006.” Centro de Estudios Públicos p. 8

pobreza de la población indígena es de 19,0% en comparación con 13,3% de la población no indígena.⁴³ En todas las otras mediciones relativas al estatus socioeconómico—educación, alfabetismo, vivienda y salud—los pueblos indígenas se encuentran desfavorecidos cuando se comparan con el resto de la población chilena.⁴⁴

Las propuestas actuales del Presidente Piñera para superar la pobreza se enfocan en tres puntos: la falta de trabajo, la mala calidad de educación, y la debilidad de la familia.⁴⁵ El plan anunciado no considera la vulnerabilidad particular que sufren los pueblos indígenas y, por ende, no cuenta con un aspecto étnico, una deficiencia vista también en planes anteriores y que ha sido criticada en el contexto de aquellos planes.⁴⁶ Tampoco adopta ni incorpora los principios del Convenio 169, y por ello carece del respeto a los derechos humanos.⁴⁷ Afortunadamente, ahora existe una importante oportunidad de que dos políticas que van muy de la mano avancen juntas: la libre determinación como estrategia pragmática para erradicar la pobreza y promover el desarrollo. Desde la experiencia tribal estadounidense, han emergido datos mostrando que una política de libre determinación es el único método que ha servido para mejorar el estatus socioeconómico de los pueblos indígenas. En el contexto chileno, donde las poblaciones indígenas sufren las tasas más altas de pobreza, el avance de la libre determinación, ya no sólo de forma escrita, sino que en la práctica, es una oportunidad también para sacar de la pobreza a este sector de la población. Puesto que la eliminación de la pobreza es un objetivo explícito del gobierno chileno, no hay duda que sería beneficioso para todos quienes están abocados en esta tarea, que se realicen y conozcan más estudios comparativos entre las situaciones indígenas en Chile y Estados Unidos, como también con otros países, que permitan un mejor y más claro análisis de los pro y las contra de la aplicación de una determinada estrategia de implementación en Chile.

⁴³ “CASEN 2006: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional: Pueblos Indígenas,” p. 11 Ministerio de Planificación.

⁴⁴ Véase en general, CASEN 2003 y CASEN 2006 del Ministerio de Planificación; “Estadísticas Sociales de los Pueblos Indígenas en Chile, Censo 2002.” Instituto Nacional de Estadísticas en convenio con el Ministerio de Planificación.

⁴⁵ Presidente Sebastián Piñera. Mensaje a la Nación. 21 de mayo de 2010.

⁴⁶ Claudio A. Agostini, Philip H. Brown, and Andrei Roman, “Poverty and Inequality among Ethnic Groups in Chile” Forthcoming, *World Development* (November 2009).

⁴⁷ José Aylwin. “El mensaje de Piñera y los Derechos Humanos”. Observatorio Ciudadano. 10 de junio de 2010.

IV. Principios fundamentales de la efectiva libre determinación en Estados Unidos

En Estados Unidos, la adopción de una política de libre determinación ha producido resultados positivos, como se vio en los ejemplos ofrecidos anteriormente. Desde la aprobación del Acta de la Libre Determinación Indígena en 1975, la situación de marginalidad y pobreza de los pueblos indígenas ha sido mejorando en Estados Unidos. Pero resultados positivos no están garantizados. Entonces, ¿qué se puede aprender de las experiencias de las tribus estadounidenses? Dicho de otra manera, ¿hay lecciones del contexto estadounidense que podrían ser útiles si estuvieran aplicadas en otro contexto y, específicamente, el contexto chileno?

A lo largo de las últimas décadas tras la aprobación del ALDIAE en Estados Unidos, el Instituto de las Naciones Nativas (“INN”, conocido como “NNI” por su signo en inglés), en asociación con el Proyecto de Harvard sobre el Desarrollo Económico de los Indígenas Americanos (“PHDEIA”, conocido como “HPAIED” por su signo en inglés)⁴⁸, han investigado sistemáticamente la situación de las tribus en los Estados Unidos, enfocando sus estudios en una sola cuestión principal: ¿Por qué tienen más éxito algunos grupos indígenas que otros en crear comunidades prósperas, sanas y funcionales? Esta cuestión surge del reconocimiento que, aunque la mayoría de las tribus pueden ejercer la libre determinación, los resultados de sus esfuerzos varían mucho de un pueblo a otro. Las investigaciones realizadas por INN y PHDEIA indican que no se puede explicar este fenómeno solamente por el acceso a recursos naturales, logros educacionales, ubicación cerca de mercados ni cultura. La explicación de resultados diferenciados entre comunidades parece estar relacionado con la forma de organización dentro de cada comunidad indígena. La manera elegida por la tribu para organizarse y tomar sus decisiones es el factor más importante que determina si va tener éxito o no en construir una comunidad próspera y sana. De forma más específica, desde los estudios realizados, ha emergido una serie de principios fundamentales que parecen determinar el éxito de la tribu: (1) el autogobierno en la

⁴⁸ INN fue creado en 2001 como extensión del Harvard Project on American Indian Economic Development, el cual ha realizado investigaciones sobre el desarrollo económico y gobierno de los pueblos indígenas desde los años ochenta.

práctica; (2) instituciones gubernamentales fuertes, capaces y efectivas; y (3) concordancia cultural.

a. El autogobierno en la práctica

El primer principio destacado en las investigaciones realizadas es el denominado “autogobierno en práctica”, el que se plasma cuando el poder de tomar decisiones reside en los pueblos indígenas.⁴⁹ Hay una distinción muy importante entre tener el derecho a la libre determinación por escrito (la situación actual en Chile) y ejercerlo diariamente en la práctica. Esto último, el *ejercicio* del derecho, es lo que importa para el éxito de la tribu. Básicamente, las investigaciones demuestran que cuando los mismos pueblos indígenas toman las decisiones en la práctica, los resultados son mejores. Por ejemplo, hay evidencia en innumerables casos que cuando personas ajenas a los pueblos indígenas intentan manejar los recursos del pueblo, administrar sus instancias políticas y sus programas—sin importar sus buenas intenciones—los resultados son peores en comparación con situaciones en las cuales los pueblos indígenas desarrollan y administran programas por ellos mismos.⁵⁰ Este principio es válido en un amplio rango de situaciones, dando como resultados: el manejo más eficiente y sostenible de los recursos naturales; mejores precios por la venta de productos; mejores programas sociales, de salud o educación; y tasas crecientes de miembros que regresan a sus comunidades.⁵¹

⁴⁹ Cornell, Stephen and Joseph P. Kalt. *Two Approaches to Economic Development on American Indian Reservations: One Works, the Other Doesn't*, p. 12 (JOPNA No. 2005-02. Harvard Project on American Indian Economic Development and the Native Nations Institute for Leadership, Management and Policy 2006).

⁵⁰ Taylor, Johnathan B. *Determinantes del éxito del desarrollo en las naciones nativas de los Estados Unidos: Una introducción a los resultados de la Investigación del Proyecto de Harvard Sobre el Desarrollo Económico de las Indígena [sic] y el Instituto de Naciones Nativas para Liderazgo, Gerencia y Política*, p. 3 (Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy. Udall Center for Studies in Public Policy. The University of Arizona. 2008) (Harvard Project on American Indian Economic Development. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. 2008).

⁵¹ Taylor, Johnathan B. *Determinantes del éxito del desarrollo en las naciones nativas de los Estados Unidos: Una introducción a los resultados de la Investigación del Proyecto de Harvard Sobre el Desarrollo Económico de las Indígena [sic] y el Instituto de Naciones Nativas para Liderazgo, Gerencia y Política*, p. 3 (Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy. Udall Center for Studies in Public Policy. The University of Arizona. 2008) (Harvard Project on American Indian Economic Development. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. 2008).

Dos razones principales sirven para explicar estos exitosos resultados: 1) con el “autogobierno en la práctica”, la estrategia de desarrollo reside en manos indígenas, y por eso refleja con mayor precisión los intereses, visiones y preocupaciones del pueblo afectado; 2) el “autogobierno en la práctica” asegura que existe una vinculación entre quienes toman la decisión y aquellos que viven las consecuencias de dicha decisión, tomándose así mejores decisiones.⁵² En contraste con autoridades foráneas a la comunidad, los dirigentes indígenas están más cerca a las condiciones locales y conocen mejor las necesidades, valores y esperanzas de sus comunidades; por eso sus decisiones reflejan de forma más fiel las prioridades de la comunidad.⁵³

b. Instituciones gubernamentales fuertes, capaces y efectivas

El segundo principio que comparten las comunidades indígenas exitosas, destacado en las investigaciones, se refiere a “instituciones gubernamentales fuertes, capaces y efectivas”. Este principio tiene que ver con la *manera* de ejercer el autogobierno. Un pueblo puede tener el derecho de la libre determinación, y aún del autogobierno, pero no valen nada si éste no es capaz de ejercerlo de manera efectiva.⁵⁴ “Sin instituciones eficaces, afirmar los poderes del autogobierno significa poco. Los poderes del gobierno autónomo vienen con las responsabilidades de gobernar eficazmente.”⁵⁵ Sólo cuando existan instituciones

⁵² Cornell, Stephen and Joseph P. Kalt. *Two Approaches to Economic Development on American Indian Reservations: One Works, the Other Doesn't*, p. 13 (JOPNA No. 2005-02. Harvard Project on American Indian Economic Development and the Native Nations Institute for Leadership, Management and Policy 2006); Taylor, Johnathan B. *Determinantes del éxito del desarrollo en las naciones nativas de los Estados Unidos: Una introducción a los resultados de la Investigación del Proyecto de Harvard Sobre el Desarrollo Económico de las Indígena [sic] y el Instituto de Naciones Nativas para Liderazgo, Gerencia y Política*, p. 3 (Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy. Udall Center for Studies in Public Policy. The University of Arizona. 2008) (Harvard Project on American Indian Economic Development. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. 2008).

⁵³ Taylor, Johnathan B. *Determinantes del éxito del desarrollo en las naciones nativas de los Estados Unidos: Una introducción a los resultados de la Investigación del Proyecto de Harvard Sobre el Desarrollo Económico de las Indígena [sic] y el Instituto de Naciones Nativas para Liderazgo, Gerencia y Política*, p. 3 (Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy. Udall Center for Studies in Public Policy. The University of Arizona. 2008) (Harvard Project on American Indian Economic Development. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. 2008).

⁵⁴ Cornell, Stephen and Joseph P. Kalt. *Two Approaches to Economic Development on American Indian Reservations: One Works, the Other Doesn't*, p. 14 (JOPNA No. 2005-02. Harvard Project on American Indian Economic Development and the Native Nations Institute for Leadership, Management and Policy 2006).

⁵⁵ Taylor, Johnathan B. *Determinantes del éxito del desarrollo en las naciones nativas de los Estados Unidos: Una introducción a los resultados de la Investigación del Proyecto de Harvard Sobre el Desarrollo Económico de las*

gubernamentales estables y capaces se puede concretar y aprovechar el derecho de la libre determinación. Básicamente, cuando una comunidad tenga instituciones fuertes, capaces y efectivas, significa, de forma simple, que tiene la capacidad de convertir la voluntad comunitaria en actos concretos.

Para entender la importancia de las instituciones y cómo se definen, es necesario identificar el rol que ocupan dentro de una sociedad, sea indígena o no. Un papel importante es establecer las normas de conducta aceptadas que predominan dentro de una sociedad. Las instituciones, por la realización de las actividades de una comunidad, definen a la vez las normas sobre un amplio rango de situaciones, incluso la toma de decisiones, la resolución de conflictos, las relaciones entre el pueblo y las entidades fiscales o privadas de afuera, entre otros asuntos. Además, aunque las instituciones juegan el mismo rol en cada sociedad—el establecimiento de normas—se diferencian de una comunidad a otra.⁵⁶ Por ejemplo, dentro de una comunidad tal vez sea aceptable que un consejo de ancianos negocie acuerdos con foráneos y, dentro de otra comunidad, tal vez un solo líder electo atienda al mismo asunto.

Cuando se alude a instituciones gubernamentales es fácil pensar en una constitución escrita, oficinas de burocracia, tribunales de justicia y las demás instituciones con las que se familiarizan y conforman las democracias modernas. Sin embargo, “tener instituciones” en ese sentido no es necesario. Viendo a las instituciones como el mecanismo de asignar y definir los límites de autoridad, las instituciones pueden estar basadas en una constitución escrita, en la tradición oral, o en las costumbres practicadas diariamente; lo importante es que sean diseñadas por los mismos pueblos indígenas.⁵⁷ Así pues, la palabra “instituciones” se refiere aquí la organización aceptada

Indígena [sic] y el Instituto de Naciones Nativas para Liderazgo, Gerencia y Política, p. 3-4 (Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy. Udall Center for Studies in Public Policy. The University of Arizona. 2008) (Harvard Project on American Indian Economic Development. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. 2008).

⁵⁶ Cornell, Stephen and Joseph P. Kalt. *Two Approaches to Economic Development on American Indian Reservations: One Works, the Other Doesn't*, p. 14 (JOPNA No. 2005-02. Harvard Project on American Indian Economic Development and the Native Nations Institute for Leadership, Management and Policy 2006).

⁵⁷ Taylor, Johnathan B. *Determinantes del éxito del desarrollo en las naciones nativas de los Estados Unidos: Una introducción a los resultados de la Investigación del Proyecto de Harvard Sobre el Desarrollo Económico de las Indígena [sic] y el Instituto de Naciones Nativas para Liderazgo, Gerencia y Política*, p. 3-4 (Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy. Udall Center for Studies in Public Policy. The University of

dentro de una comunidad; la manera de ejercer autoridad dentro de la comunidad, es decir, quién la ejerce en circunstancias específicas y mediante qué procesos; y los mecanismos para aplicar las decisiones de la comunidad.

Aunque las instituciones pueden asumir una variedad de formas, la experiencia de las tribus en Estados Unidos indica que no todas las instituciones son igualmente eficaces. Hay tres criterios claves que definen una institución como eficaz. Primero, las instituciones—cualquier forma que tomen—necesitan ser estables, es decir, las normas de conducta y el proceso de asignar autoridad a alguien no pueden cambiar con frecuencia ni de manera arbitraria o fácil. Segundo, las instituciones deben dar forma a una burocracia que sea capaz de cumplir tareas específicas de manera oportuna y confiable. Requiere que la institución además sea capaz de convertir una decisión en actos concretos. Tercero, debe de existir una separación entre los asuntos políticos y las demás actividades que realiza el pueblo, por ejemplo, en la resolución de conflictos, en la administración de servicios o en el manejo de un negocio.⁵⁸

c. Concordancia cultural

El tercer principio revelado en las investigaciones de INN y PHDEIA ayuda a contestar la pregunta: ¿qué define una institución como ‘efectiva’? Se trata de una cuestión de legitimidad dentro de la comunidad misma. Para ser legítima, y en consecuencia, más efectiva, un componente necesario es que una institución tenga concordancia cultural con la comunidad en que se encuentra. Es decir, las instituciones y las actividades realizadas por una comunidad deben de estar arraigadas en su cultura y en sus valores, en particular sus expectativas sobre la distribución de poder y autoridad. Tal vinculación entre las instituciones y la cultura es necesaria porque un componente de efectividad es la legitimidad, y las instituciones son legítimas desde la

Arizona. 2008) (Harvard Project on American Indian Economic Development. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. 2008).

⁵⁸ Cornell, Stephen and Joseph P. Kalt. *Two Approaches to Economic Development on American Indian Reservations: One Works, the Other Doesn't*, p. 15 (JOPNA No. 2005-02. Harvard Project on American Indian Economic Development and the Native Nations Institute for Leadership, Management and Policy 2006).

perspectiva del pueblo a que sirven sólo cuando existe concordancia cultural.⁵⁹ Por ejemplo, para algunos pueblos, viene a ser la concentración del poder y autoridad política en un solo representante electo conforme a sus expectativas, mientras que otros pueblos valoran el poder disperso y compartido entre personas elegidas por el consenso de todos los miembros. Es importante que la forma de organización concuerde con las expectativas del pueblo.

En vista de este entendimiento, el principio de la concordancia cultural sirve como respuesta, y es un remedio a, una historia común en la cual pueblos indígenas han sido sometidos a prácticas, normas e instituciones extranjeras. Uno de los problemas más grandes que enfrentan los pueblos indígenas por todo el mundo—incluidos Estados Unidos y Chile—es la superación de los daños causados por una historia de sometimiento a reglas, instituciones y procesos que no corresponden a sus culturas y no reflejan sus propios valores.⁶⁰ La experiencia histórica ha revelado que sistemas foráneos carecen de legitimidad y autenticidad dentro de la comunidad supuestamente beneficiaria.⁶¹ Los resultados de esta experiencia se ven en Estados Unidos con las tribus que adoptaron constituciones durante la era de reorganización. Dichas constituciones fueron escritas por extranjeros y ofrecidas a las tribus como solución de única talla para todos, pero en realidad solucionaban muy poco, especialmente dentro de las tribus que mantenían valores y expectativas sobre la distribución de autoridad completamente opuestos a las formas de organización impuestas. Las instituciones creadas bajo una visión extranjera no gozaban de legitimidad y por ende no eran capaces de realizar actividades en nombre del pueblo. Varios pueblos indígenas en todo Chile también han sido forzados a organizarse de la manera establecida en la Ley Indígena o por la CONADI, en vez de poder organizarse según sus propios valores y creencias bajo la

⁵⁹ Cornell, Stephen and Joseph P. Kalt. *Two Approaches to Economic Development on American Indian Reservations: One Works, the Other Doesn't*, p. 15 (JOPNA No. 2005-02. Harvard Project on American Indian Economic Development and the Native Nations Institute for Leadership, Management and Policy 2006)

⁶⁰ Cornell, Stephen and Joseph P. Kalt. *Two Approaches to Economic Development on American Indian Reservations: One Works, the Other Doesn't*, p. 15 (JOPNA No. 2005-02. Harvard Project on American Indian Economic Development and the Native Nations Institute for Leadership, Management and Policy 2006)

⁶¹ Taylor, Johnathan B. *Determinantes del éxito del desarrollo en las naciones nativas de los Estados Unidos: Una introducción a los resultados de la Investigación del Proyecto de Harvard Sobre el Desarrollo Económico de las Indígena [sic] y el Instituto de Naciones Nativas para Liderazgo, Gerencia y Política*, p. 4-5 (Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy. Udall Center for Studies in Public Policy. The University of Arizona. 2008) (Harvard Project on American Indian Economic Development. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. 2008).

toma de decisiones y el ejercicio de poder.⁶² El principio de la concordancia cultural busca invertir esta historia de asimilación cultural mediante la creación—o la *re-creación*—de instituciones y estructuras fundamentadas en la propia cultura del pueblo indígena.

La búsqueda de concordancia cultural no es simplemente un ejercicio de retrasar el reloj. En muchos casos, las tradiciones y costumbres ancestrales se han perdido. En otros casos, no es práctico ni ideal regresar a tradiciones ancestrales. La cultura no es estática, sino dinámica, siempre cambiando y adaptándose a nuevas situaciones y desafíos. Por eso, es necesario que los pueblos indígenas se esfuercen para identificar cuáles son los desafíos que se enfrentan en la actualidad, y entonces determinar cuáles son sus valores e ideas actuales con respecto a aquellos desafíos.⁶³ Podría ser necesario revitalizar viejas instituciones y prácticas o podría ser necesario inventar y desarrollar nuevas. Los pueblos indígenas de hoy no tienen la posibilidad de vivir aislados del resto del mundo, y los problemas que enfrentan hoy son distintos a aquellos encontrados en el pasado.

Además de reconocer la importancia de diseñar instituciones culturalmente apropiadas, también se reconoce que tienen que ser eficaces en el mundo de hoy y no solamente una réplica de prácticas y tradiciones antiguas que no tienen aplicación en el presente. Entonces, aunque puede ser difícil, las instituciones necesitan llegar a un equilibrio entre las demandas de la sociedad moderna y los valores y tradiciones del pueblo.⁶⁴ Buscar este equilibrio no es un abandono de la cultura ni de la tradición, sino una re-inención de antiguos métodos para enfrentar desafíos

⁶² Véase en general *Los derechos de los pueblos indígenas en Chile: Informe del Programa de Derechos Indígenas*, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera (2003).

⁶³ Cornell, Stephen and Joseph P. Kalt. *Two Approaches to Economic Development on American Indian Reservations: One Works, the Other Doesn't*, p. 15 (JOPNA No. 2005-02. Harvard Project on American Indian Economic Development and the Native Nations Institute for Leadership, Management and Policy 2006)

⁶⁴ Taylor, Johnathan B. *Determinantes del éxito del desarrollo en las naciones nativas de los Estados Unidos: Una introducción a los resultados de la Investigación del Proyecto de Harvard Sobre el Desarrollo Económico de las Indígena [sic] y el Instituto de Naciones Nativas para Liderazgo, Gerencia y Política*, p. 4-5 (Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy. Udall Center for Studies in Public Policy. The University of Arizona. 2008) (Harvard Project on American Indian Economic Development. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. 2008).

novedosos, algo que han hecho los pueblos indígenas una y otra vez a lo largo de la historia.⁶⁵ Sin importar el método eventualmente adoptado, el factor importante es recordar que las instituciones deben reflejar las expectativas y valores de las comunidades que representan y sirven o no serán efectivas.⁶⁶

* * *

Las investigaciones en Estados Unidos han demostrado que las comunidades indígenas que se han comprometido en una actitud de “autogobierno en la práctica”, junto con una voluntad de decisión de tener instituciones gubernamentales capaces que gocen de concordancia cultural, están floreciendo. Además, han revelado dos puntos más generales que también merecen mención.

Primero, el positivo progreso que se ve en los pueblos indígenas estadounidenses nunca ha sido logrado a raíz de una política, programa o fondo diseñado en Washington y luego impuesto en las tribus por todo el país. En cambio, el positivo progreso de los pueblos indígenas se puede atribuir solamente al reconocimiento en la práctica de la libre determinación. Aunque ha sido importante que el gobierno federal juegue un rol de apoyo con respecto a varias ideas, estrategias, esfuerzos y programas de las múltiples tribus, el verdadero éxito y auto-sostenimiento no fue concretado hasta que las tribus mismas cambiaron desde adentro y se convirtieron en protagonistas de su propio futuro. Dicho de otra manera, el éxito visto en varias tribus no puede ser atribuido a una política desarrollada e implementada desde arriba hacia abajo;

⁶⁵ Taylor, Johnathan B. *Determinantes del éxito del desarrollo en las naciones nativas de los Estados Unidos: Una introducción a los resultados de la Investigación del Proyecto de Harvard Sobre el Desarrollo Económico de las Indígena [sic] y el Instituto de Naciones Nativas para Liderazgo, Gerencia y Política*, p. 4-5 (Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy. Udall Center for Studies in Public Policy. The University of Arizona. 2008) (Harvard Project on American Indian Economic Development. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. 2008).

⁶⁶ Taylor, Johnathan B. *Determinantes del éxito del desarrollo en las naciones nativas de los Estados Unidos: Una introducción a los resultados de la Investigación del Proyecto de Harvard Sobre el Desarrollo Económico de las Indígena [sic] y el Instituto de Naciones Nativas para Liderazgo, Gerencia y Política*, p. 4-5 (Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy. Udall Center for Studies in Public Policy. The University of Arizona. 2008) (Harvard Project on American Indian Economic Development. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. 2008).

al contrario, el éxito ha sido el resultado de políticas diseñadas e implementadas por las tribus desde abajo hacia arriba.

Segundo, los conceptos interrelacionados de soberanía, autogobierno y libre determinación no pueden ser estrictamente interpretados como atributos que un pueblo o un Estado simplemente tiene o no tiene. Para algunos puede parecer conveniente mantener una distinción entre blanco y negro, pero es mejor y un beneficio concreto entender que la soberanía, y por tanto, el autogobierno y la libre determinación, existen y se manifiestan sobre un espectro. Dicho entendimiento lleva importancia particular en un caso como Chile, donde el espacio para ejercer la libre determinación puede parecer casi inexistente. Pero, aún en un contexto restringido, hay asuntos sobre los cuales un pueblo indígena tiene actualmente el poder de tomar decisiones y hay otros asuntos sobre los cuales en la actualidad no tiene ese poder. Un paso importante para efectuar cambios positivos en la implementación y en el ejercicio de la libre determinación, es localizar los espacios—sin importar que tan pequeños sean—en los cuales sea posible ejercer algún nivel de autogobierno y libre determinación. Frecuentemente, y como demuestra la experiencia estadounidense, el ejercicio eficaz de la libre determinación aunque sea de pequeña medida contribuye al crecimiento y ampliación de la libre determinación. Actuar donde se pueda—y hacerlo de manera efectiva—es un método probado para ampliar el derecho a la libre determinación.

V. Conclusión

Es bien aceptado que los pueblos indígenas del mundo tienen en común una historia que ha oscilado entre la exterminación y la asimilación; que ha ocasionado la pérdida de sus territorios, culturas e idiomas; y que les ha relegado a la marginalidad y pobreza. El marco normativo internacional—elaborado principalmente en el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas—busca soluciones también comunes. Una solución es el reconocimiento e implementación del derecho a la libre determinación. En Chile, este marco normativo está arraigándose y, como parte del proceso, los pueblos indígenas y el Estado chileno están enfrentando nuevos desafíos relacionados con la adaptación del derecho de libre determinación para incorporarlo al contexto interno, y están esforzándose para hacer la transición a su

verdadero reconocimiento e implementación. Como parte de estos procesos, vale la pena considerar los esfuerzos de otros pueblos indígenas por el mundo. Las tribus indígenas en Estados Unidos ofrecen un punto de comparación potencialmente significativo. Desde los años setenta, ellas han estado ejerciendo la libre determinación, y ahora cuentan con décadas de experiencias—logros y fracasos—desde las cuales es posible aprender algo.

No hay garantías de que las prácticas exitosas en los Estados Unidos gozarán del mismo éxito en Chile, pero ahora es el momento de investigarlo. Décadas de resultados de investigaciones de INN y PHDEIA proveen hipótesis que pueden—y deben—ser estudiadas en Chile, además de suministrar gran cantidad de datos para posibilitar comparaciones entre los dos países. Los estudios de INN y PHDEIA empezaron con el reconocimiento que aunque todas las tribus estadounidenses eran pobres, no eran igualmente pobres. Plantearon la pregunta, ¿porqué existen tantas desigualdades entre las tribus? Sería de gran valor para Chile realizar un estudio parecido. Para hacerlo, será necesario localizar los asuntos sobre los cuales los pueblos indígenas ya pueden ejercer su derecho de libre determinación. Con toda probabilidad, ya existen ejemplos en Chile—como aquellos de Estados Unidos—de pueblos que han logrado ejercer de manera efectiva su libre determinación. ¿Cómo lo hacen? ¿Cuáles han sido los resultados? Y ¿Qué podría significar para los otros pueblos indígenas de Chile?

En este momento, muchos se enfocan en preguntar cuál va a ser el próximo esfuerzo del gobierno chileno, pero sería de mayor valor en intentar acercarse al derecho de la libre determinación desde otra perspectiva—una que pone el enfoque en aquello que pueden hacer los pueblos indígenas por ellos mismos, así como respecto de que están haciendo ya. Dicha actitud busca soluciones para problemas que son desarrollados e implementados desde abajo hacia arriba en vez de en la dirección opuesta. La adopción de tal camino es vital si los pueblos indígenas van a ocasionar cambios verdaderos y perdurables. El hecho simple es que ha llegado la era de la libre determinación indígena; ahora los pueblos indígenas pueden influir y determinar su futuro.