



finis
Universidad Finis Terrae
Derecho

UNIVERSIDAD FINIS TERRAE

FACULTAD DE
DERECHO

**LA DEUDA DEL ESTADO CHILENO HACIA EL PUEBLO MAPUCHE:
APUNTES PARA UNA APROXIMACIÓN AL CONFLICTO**

FRANCISCO PÉREZ VICENCIO

Memoria presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae, para optar al
grado de licenciado de Ciencias Jurídicas

Profesor Guía: ÁLVARO VERGARA N

DEDICATORIA

A Dios por ser mi Dios y guardador desde mi niñez

A mi madre por ser incondicional

A mi padre por su consejo preciso

AGRADECIMIENTO

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a mi profesor guía, por su orientación, paciencia y valiosos comentarios durante el desarrollo de esta investigación.

Mi agradecimiento a Dani por su apoyo

Mi agradecimiento a Jere por sostenerme.

INDICE

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES PRELIMINARES

CAPÍTULO I – EL CONCEPTO DE DEUDA

1. ¿TIENE EL ESTADO UNA DEUDA HACIA EL PUEBLO MAPUCHE?

1.1. NACIÓN

1.2. DEUDA

CAPÍTULO II – DEMANDAS MILENARIAS

1. TERRITORIO

2. AUTODETERMINACIÓN

3. OBLIGACIONES AUTOIMPUESTAS

CAPÍTULO III – LEGISLACIÓN: UNA FORMA DE INTEGRACIÓN

1. CONVENIO 169

2. LEGISLACIÓN NACIONAL

3. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL

CAPÍTULO IV – CONCLUSIÓN

RESUMEN

Este trabajo examina la noción de “deuda histórica” del Estado de Chile con el pueblo mapuche. En ella se estudian sus fundamentos históricos, jurídicos y políticos para determinar si dicha deuda constituye una obligación exigible. En la introducción se exponen los antecedentes del conflicto, el surgimiento del movimiento indígena de los años ochenta y el estado del arte. Allí se plantea nuestra pregunta central sobre la existencia y el contenido de la deuda. En el capítulo I se desarrollan los conceptos de nación y deuda, y se sostiene que el mestizaje y el sincretismo cultural configuraron una identidad nacional común que difumina la distinción entre acreedores y diferenciados. El capítulo II aborda las demandas del pueblo mapuche: la reivindicación territorial, la autodeterminación y las obligaciones autoimpuestas. El capítulo III estudia la legislación como vía de integración. En ese capítulo se estudia el convenio número 169 de la OIT, la legislación nacional y los intentos de reconocimiento constitucional. El capítulo IV concluye con lo siguiente: no existiría una deuda jurídica hacia un grupo diferenciado, sino que las demandas del pueblo mapuche deben evaluarse conforme a los principios del Estado de derecho, la democracia y la unidad nacional.

Palabras clave: deuda histórica, pueblo mapuche, Estado de Chile, reconocimiento constitucional, autodeterminación, mestizaje, plurinacionalidad, protección

ABSTRACT

This work examines the notion of “historical debt” owed by the Chilean State to the Mapuche people. Studies its historical, legal, and political foundations in order to determine whether such a debt constitutes an enforceable obligation. The introduction presents the background of the conflict, the emergence of the Indigenous movement in the 1980s, and the state of the art. There, our central question regarding the existence and content of the debt is posed. Chapter I develops the concepts of nation and debt, arguing that miscegenation and cultural syncretism shaped a common national identity that blurs the distinction between creditors and a differentiated group. Chapter II addresses the demands of the Mapuche people: territorial claims, self-determination, and self-imposed obligations. Chapter III studies legislation as a means of integration. That chapter examines ILO Convention No. 169, national legislation, and the attempts at constitutional recognition. Chapter IV concludes with the following: there would be no legal debt owed to a differentiated group; rather, the demands of the Mapuche people must be assessed in accordance with the principles of the rule of law, democracy, and national unity.

Keywords: historical debt, Mapuche people, Chilean State, constitutional recognition, self-determination, miscegenation, plurinationality, protection.

INTRODUCCIÓN

1. Elementos preliminares

En los últimos años del siglo pasado y a principios del presente, ha emergido con fuerza un movimiento intelectual, político y jurídico orientado a revisar críticamente el papel histórico y el trato otorgado a diversas minorías o sectores marginados de la sociedad. Entre estos grupos suelen incluirse las mujeres, las comunidades indígenas, las minorías sexuales, entre otros más (Lilla, 2018). Chile, desde luego, no ha permanecido ajeno a ese fenómeno. Diversos autores han abordado este tema. Desde la academia y a nivel político, estos énfasis investigativos han ido tomando cada vez más fuerza, llegando incluso a traducirse en algunas propuestas de política pública, como la ley indígena (Chile, 1993) o antidiscriminación (Chile, 2012).

En los últimos años, un grupo ha adquirido especial relevancia en estos análisis: los pueblos indígenas. Basta observar el lugar que han tenido en la discusión política de los últimos años o la importancia que tuvieron estos grupos en los últimos procesos constituyentes (Millaleo, 2013). Lo anterior no es extraño, en Chile habita una considerable diversidad de estos pueblos, entre los cuales destaca, por su visibilidad y protagonismo, el pueblo mapuche. Este pueblo originario ha encabezado buena parte de las demandas y reivindicaciones sociales e históricas, debido a diversos factores: su relevancia en la historia nacional, su extensión territorial, su persistente presencia en el debate público y la significativa cantidad de personas que se identifican como parte de esta etnia. Como sostuvo Milan Stuchlik en su libro *La vida en Mediería*, esta discusión ha estado dominada por estereotipos y por distorsiones en la reconstrucción histórica (Stuchlik, 1976). Por otro lado, la discusión se ha visto fuertemente politizada en los últimos años por la aparición del terrorismo en la zona y de grupos paramilitares que han utilizado la causa para otros intereses particulares.

En resumen, el origen del proceso descrito puede rastrearse en los años ochenta, cuando comienzan a consolidarse diversas organizaciones vinculadas al movimiento indígena en Chile. En 1985 se funda la organización Ad Mapu; en 1989 surge la Comisión 500 Años de Resistencia; y en 1992 se constituye el Consejo de Todas las Tierras, una organización araucana que ha sido definida como de orientación indigenista y separatista, cuyo objetivo declarado es la creación de un “Estado mapuche” en el territorio que denominan “Wallmapu” o “Gulumapu”. A estas se suman numerosas otras agrupaciones, no solo del pueblo araucano, sino también de otras etnias originarias del país. Estas organizaciones abordan una amplia variedad de temas relacionados con los pueblos originarios, centradas particularmente en la revisión crítica de los hechos históricos, así como en el análisis de su relación con el Estado y la nación chilena (buscar alguna declaración de estas organizaciones para citar). Muchas de ellas plantean la necesidad de un resarcimiento por los perjuicios que, según algunas interpretaciones, habrían sido causados desde la conformación del Estado nacional chileno, especialmente en lo relativo a la pérdida de territorios, la negación cultural y la exclusión

política. La pregunta que guiará a esta tesis, sin embargo, es la siguiente: ¿es posible afirmar que existe una deuda del Estado hacia el pueblo mapuche? Y si es así, ¿cuál es el contenido de dicha obligación? En este trabajo intentaremos ofrecer algunas claves para responder de mejor manera estas interrogantes.

2. Estado del arte e historia del conflicto

Respecto de estas materias existen diversas posturas. Una es la del profesor Julio Bazán Álvarez, quien sostiene, tras una exhaustiva investigación en materia de tierras, que habría existido una deuda conforme a las inscripciones en los respectivos conservadores de bienes raíces (Bazán, 2011). Bazán, sin embargo, concluye que la deuda ha sido saldada con creces, y que hoy solo se sostendría por razones políticas, tanto en los medios de comunicación como en las causas vinculadas a esta temática (Bazán, 2011). Por otro lado, el profesor Villarroel señala en una publicación que no resulta del todo claro que exista una deuda con los pueblos indígenas. Esta falta de claridad implicaría que, en definitiva, su existencia deba ser necesariamente acreditada mediante prueba suficiente. Solo de esta manera el Estado podría establecer límites y plazos respecto de las eventuales obligaciones derivadas de ella (Villarroel, 2015).

Para otros autores, sin embargo, resulta evidente la existencia de una deuda con los pueblos indígenas, aunque existen diferencias en cuanto a su envergadura (Vial Correa, 2021). Algunos sostienen que esta deuda proviene de injusticias e incumplimientos del Estado, los cuales, cargados de excesos, deben ser analizados progresivamente con el fin de establecer medidas de reparación de manera proporcional, superando la idea de que la relación se ha caracterizado únicamente por abusos y desencuentros (Navarrete, 2019). Otros, yendo más allá, abogan por el reconocimiento de mayores niveles de autonomía y autodeterminación como respuesta a los perjuicios históricos sufridos (Meza Lopehandía, 2012). A través de medidas destinadas a prevenir abusos tanto por parte de criollos como de araucanos, diversas acciones de protección han sido llevadas a cabo por parte de los diferentes gobiernos a través de distintas normas que se remontan incluso con la promulgación del “Reglamento en favor del indio” del 1 de junio de 1813 —que beneficiaba a los indígenas. Además, la intervención militar, la educación impartida por instituciones asociadas al Estado, en especial a la Iglesia, y la asistencia médica formaron parte de un marco de acción estatal que buscaba integrar a los pueblos originarios.

La primera interrogante que intentaremos abordar es si, considerando las demandas formuladas tanto por intelectuales como por diversos sectores de la sociedad, y dado que el tema ha sido objeto de debate público desde hace décadas —alcanzando especial notoriedad durante el fallido proceso constitucional de 2021 debido a su marcado carácter identitario (Svensson, 2022)—, puede sostenerse efectivamente la existencia de una deuda hacia el pueblo mapuche. Por lo demás, lejos de terminar ahí, es necesario revisar tantos antecedentes

históricos respecto de la relación del Estado con los indígenas, además de los antecedentes jurídico-filosóficos que hay en esta materia.

Empezaremos analizando la relación de los indios con la Corona española. Hay fuentes que indican que el trato español hacia el indígena fue de trato hacia un menor de edad, pero no fue así de parte de la Monarquía hispana que promulgó leyes de protección como las Leyes de Burgos u otras, que intentaban evitar abusos, libertad y derecho de propiedad (Hanke, 1988).

En el caso de Chile, se presentó una situación particular en relación con el trato hacia los pueblos indígenas. Si bien la Corona española manifestó, en términos generales, una actitud de relativa consideración hacia los indígenas en diversos territorios de la América hispana, en Chile esta dinámica adoptó características singulares. El prolongado conflicto entre los conquistadores españoles y el pueblo mapuche —denominado como araucanos— generó un profundo desgaste en ambas partes. Por un lado, las comunidades indígenas sufrieron una significativa disminución demográfica y un deterioro en sus condiciones de vida; por otro, los recursos económicos de la administración colonial se vieron seriamente comprometidos, debido al elevado costo de mantener el conflicto armado.

Ante esta situación, los colonizadores comenzaron a implementar mecanismos que permitieran una solución paulatina al problema. Fue así como, en el año 1605, se establecieron los denominados “parlamentos”. Los parlamentos fueron: instancias de diálogo formal entre representantes del Estado colonial y líderes indígenas. Estas asambleas constituían un espacio institucionalizado en el que se intentaba alcanzar acuerdos y estabilizar la relación entre ambos grupos dentro del contexto de la guerra de Arauco. Para algunos autores, estos parlamentos funcionaban como tratados, en los cuales los mapuches y los representantes hispanos pactaban acuerdos específicos para coexistir pacíficamente y evitar las guerras. Otros, en cambio, sostienen que se trató más bien de una imposición de la Corona, debido al poder de fuego, militar y por la incapacidad del indígena de entender el alcance jurídico que los tratados conllevaban. Para quienes sostienen la existencia de una suerte de convención entre los pueblos indígenas y los españoles, se parte del supuesto de que ambos se reconocían como sujetos iguales, dotados de soberanía y capacidad de negociación (Bengoa, 1985). En cambio, quienes interpretan los parlamentos como meras imposiciones afirman que, si bien la Corona había logrado imponerse mediante la fuerza, procuró mantener una relación relativamente estable, no por un reconocimiento de igualdad, sino más bien en atención a los principios cristianos que inspiraron la empresa de conquista y colonización (Villalobos, 2017).

Después, el Estado chileno continuó con esta práctica para evitar conflictos y así en 1825 se sostuvo el Parlamento de Tapihue, en el que se declaró que el Estado chileno era desde el despoblado de Atacama hasta los últimos límites de la provincia de Chiloé y que todos los habitantes serían tratados como ciudadanos chilenos teniendo todos sus beneficios y

prerrogativas, de este modo se unían todos, tanto indígenas como criollos a la nación chilena. El Estado después de todo lo ocurrido, desde el inicio comenzó a regular la relación para evitar los abusos e intentar incorporar a la sociedad, ya que los mapuches habían aceptado ser parte de la nación, para lo que nacen leyes como la Ley N.º 4.169, la Ley N.º 14.511, la Ley N.º 17.729, la Ley N.º 19.253, el Decreto Ley N.º 4.111, y muchos más. Además, debido a la ocupación y a las compras fraudulentas efectuadas por civiles, los engaños y el despojo, el Estado ha restituido ingentes cantidades de tierra a los indígenas. Estos abusos y despropósitos se gestaron a través de diversas prácticas, las cuales serán analizadas en el capítulo relativo a las denominadas “demandas milenarias”. No obstante, a modo preliminar, cabe señalar que muchas de estas situaciones se originaron en actuaciones individuales de agentes estatales, quienes incurrieron en conductas que resultaron perjudiciales para los pueblos indígenas.

Con el paso del tiempo, la asimilación, el mestizaje fue produciendo la gran masa de chilenos que existe hoy y por tanto, se han creado instituciones tanto del aparato estatal como de la sociedad civil con el fin de beneficiar a los descendientes de los indígenas, creando subsidios, financiamientos, becas, además de todos los privilegios y derechos que tenemos todos por ser parte de la comunidad nacional.

En fin, después de todo, la pregunta principal sería: una vez definidas las deudas o demandas de quienes las han propugnado es ¿siguen existiendo deudas pendientes con los pueblos indígenas? Y una vez definido si es que existen o no deudas pendientes con los pueblos nativos o al menos con su descendencia, es necesario revisar si se continúa con algún tipo de discriminación positiva o ellas deben ir cesando por el hecho de haberse saldado.

CAPÍTULO I – EL CONCEPTO DE DEUDA

1. ¿Tiene el Estado una deuda hacia el pueblo mapuche?

Para responder a la pregunta que guía nuestra investigación debemos desarrollar dos conceptos: nación y deuda. La premisa es la siguiente: se piensa que un grupo (el pueblo mapuche) posee una deuda frente al Estado chileno. De esa manera, tendremos que analizar si un ente colectivo podría contraer una deuda como un ciudadano individual frente al Estado. En segundo lugar, tendremos que analizar el concepto de deuda. En efecto, se ha alegado en los últimos años que, por diversas injusticias y actos relatados en la introducción, existía una deuda entre estas dos entidades. Entonces, ¿puede emerger una deuda de estos actos?

Resulta pertinente hacer algunas precisiones para clarificar los primeros conceptos: en Chile podría existir una deuda en relación con el pueblo mapuche y al supuesto conflicto latente. En consecuencia, por una parte habría acreedores (los descendientes de los indígenas) y por otra deudores, que serían todos los chilenos representados por el Estado en tanto persona jurídica, al mismo tiempo, las reparaciones deben materializarse a través de los fondos generales de la nación, por lo tanto, este “crédito” o “deuda”, que es el derecho a exigir algo

de alguien (Orrego, 2023), se desprende y fundamenta en el hecho de que los indígenas tienen una existencia previa a la española y chilena, así como en la pérdida de su acervo cultural y el despojo sufrido de sus territorios. (Vial Correa, 2021). En esos términos, debido a que los impuestos generales son recaudados desde todos los ciudadanos, el deudor al final terminaría siendo la nación completa.

Ahora bien, para abordar los conceptos previamente expuestos y aquellos que se desarrollarán en lo sucesivo, resulta indispensable identificar con precisión a los sujetos involucrados. Esto deberá hacerse tanto desde la perspectiva del acreedor como del deudor. En términos generales, el acreedor es aquel titular del derecho a exigir una determinada prestación. El deudor, por su parte, es aquel quien se encuentra jurídicamente obligado a satisfacerla.

Si trasladamos estas categorías al ámbito de la materia en análisis, se hace necesario determinar quiénes encarnan dichas posiciones jurídicas. Dicha operación exigiría responder a interrogantes fundamentales como las siguientes: ¿quiénes son, concretamente, los sujetos involucrados? ¿Cómo deben ser conceptualmente definidos? Y, en definitiva, ¿Nos encontramos frente a sujetos coincidentes o diversos? En este contexto, y como punto de partida para el desarrollo de estas cuestiones, resulta imprescindible examinar el concepto de nación, su contenido y su configuración dentro de la realidad constitucional chilena.

1.1. Nación

Cuando en esta investigación hablamos de nación, lo hacemos en un sentido jurídico. El término es relevante para el análisis de las poblaciones indígenas, porque en los años recientes ha existido un creciente debate en torno al tema con problemas que han tensionado la esfera de la política. Así, por ejemplo, pueden mencionarse el fallido ingreso de la entonces ministra Izkia Siches a Temucuicui (Cruzat, 2022, párr. 3), o también el atentado de Lumaco (Universidad Andrés Bello, 2025).

Desde la perspectiva jurídica, la nación puede definirse como una comunidad determinada tanto por factores objetivos, como el nacimiento o la asimilación, como por vínculos sociológicos (lengua, religión y costumbres) y psicológicos (sentido de pertenencia y conciencia de un origen y destino común), que se expresan en formas de vida compartida, cooperación y solidaridad (Fayt, 1985). En la misma línea, se la concibe como una comunidad integrada por elementos como la lengua, la cultura, la raza y la religión que, a partir de un pasado histórico común, se proyecta políticamente en el presente y busca continuidad en el futuro, constituyendo así un grupo humano unido por un vínculo espiritual que sustenta su unidad (Verdugo Marinkovic & García Barzelatto, 2020).

La importancia de precisar los contextos y definiciones radica en determinar si en Chile existe una distinción clara entre quienes se consideran acreedores y el resto de la sociedad, o si, por el contrario, la población constituye un solo cuerpo social, con diversas experiencias y

orígenes —como ocurre con grupos de ascendencia alemana, italiana, entre otros—, pero unido por un marco político y jurídico común. Recordemos que esto es lo que guía a nuestra investigación. Desde esta perspectiva, se descartaría la existencia de dos grupos antagónicos en términos generales, reduciéndose el conflicto a sectores minoritarios que sostienen posturas autonomistas que analizaremos en su momento.

Desde una mirada sociológica, la nación puede entenderse como una comunidad humana identificable que comparte un territorio históricamente configurado, así como mitos, memorias colectivas, una cultura pública común y un sistema de derechos y deberes que permiten la cohesión del grupo (Smith, 1991). Las definiciones sobre nación, desde luego, difieren, pero en este trabajo nos decantaremos por aquella postura que sostiene que las naciones no constituyen realidades naturales ni inmutables, sino construcciones históricas relativamente recientes, en las que muchas tradiciones y símbolos han sido elaborados con el fin de consolidar un sentido de pertenencia colectiva (Eric Hobsbawm, 1991). En esta misma línea, se ha planteado que la nación debe entenderse como una comunidad política imaginada, es decir, una entidad que existe en la conciencia compartida de sus miembros, limitada territorialmente y dotada de soberanía, cuyo fundamento radica en procesos culturales y comunicacionales que permiten a individuos que no se conocen entre sí concebirse como parte de un mismo colectivo (Anderson, 1993).

Desde la perspectiva de los historiadores chilenos, Chile puede entenderse como una nación constituida en Estado, pero también como una construcción histórica. En este sentido, Alfredo Jocelyn-Holt afirma que se trata de “un esfuerzo desde arriba” que logra una comunidad imaginada hegemónica desde el siglo XIX (Jocelyn-Holt Letelier, 2014). Por su parte, Mario Góngora sostiene que la nación chilena surge principalmente de la acción del Estado, especialmente a través de procesos bélicos y de mecanismos como los símbolos patrios, la educación y la organización institucional (Góngora, 2013). De este modo, se refuerza la idea de la nación como una construcción histórica, desde la cual se va vislumbrando, en ambas concepciones, la existencia aparente de una sola comunidad nacional, en la que los pueblos originarios formarían parte de un mismo cuerpo político y social con el resto de la población.

Para contextualizar la composición sociológica de Chile y comprender estas definiciones en relación con la realidad actual en Chile, resulta necesario analizar, de manera sintética, la evolución histórica de las relaciones existentes, a fin de esclarecer si efectivamente coexisten dos entidades en conflicto o en definitiva a la luz de la nación se comprenden también los descendientes de los indígenas.

Los niveles de mestizaje en los países hispanoamericanos han sido más altos que en las colonias anglosajonas, y Chile no es la excepción, lo que se explica en parte por la distinta regulación de las relaciones con los pueblos indígenas. En el mundo anglosajón, predominó una lógica de exclusión, violencia y segregación que dificultó la integración (Hyland, 1920).

En cambio, la monarquía española reconoció a los indígenas como vasallos de la Corona, promoviendo —al menos normativamente— su incorporación al orden colonial, en una concepción influida por la tradición jurídica y moral católica (Iturralde, 2019). Este marco favoreció el mestizaje, especialmente en la zona de frontera chilena, donde, según Sergio Villalobos, la relativa estabilidad se explicaba por el comercio, la prosperidad material y la amplia ascendencia mixta de la población (Villalobos, 2018). Asimismo, testimonios misioneros evidencian la formación de identidades híbridas, en las que coexistían elementos indígenas y europeos, lo que permite entender el mestizaje no solo como un fenómeno biológico, sino como una dinámica social sostenida que influyó en la organización y en las relaciones entre ambos grupos (Enrich, 1891).

Desde antes de la independencia, el mestizaje —y, en términos más amplios, la cuestión racial— se manifestó con intensidad en Chile, configurando progresivamente una población de origen mixto entre españoles, indígenas y sus descendientes, lo que constituyó un elemento decisivo en la formación del imaginario nacional. En el plano cultural, este proceso se tradujo en la construcción de símbolos, prácticas e identidades compartidas, favoreciendo la idea de una comunidad común incluso antes de la consolidación del Estado. Un hito relevante en esta dirección es el decreto de Bernardo O'Higgins de 3 de junio de 1818, que dispuso sustituir las denominaciones raciales por la de “chileno”, incluyendo expresamente a los indígenas (O'Higgins, 1818). Con todo, más allá de esta voluntad estatal, existen indicios de que los propios sectores indígenas y mestizos ya se reconocían como parte de una misma comunidad nacional. Así lo sugiere Ambrosio Letelier (Villalobos, 2013) al describir la presencia de símbolos republicanos en territorio araucano, y también los registros del Parlamento de Taphue, donde se proclamaban expresiones como “viva la patria, viva la unión”, reflejando la temprana apropiación de una identidad común (Villalobos, 2018).

La cuestión que se plantea, entonces, es cómo estos procesos históricos permiten comprender la realidad actual y responder a la interrogante inicial. En efecto, el sentido de pertenencia a una comunidad común no es reciente, sino que puede rastrearse incluso antes de la independencia, cuando numerosos indígenas manifestaban vínculos de lealtad hacia la Corona y se reconocían como parte del orden político vigente. En la actualidad, esta tendencia se observa con mayor nitidez: según datos del Centro de Estudios Públicos, solo un 17% de quienes se identifican como mapuches se “autoperciben” exclusivamente como tal, mientras que un porcentaje significativo declara una identidad mixta, combinando lo mapuche y lo chileno (CEP, 2023). Esto sugiere que, en la práctica, la población chilena se reconoce mayoritariamente en una identidad compleja y mestiza, en la que confluyen diversas herencias culturales. En consecuencia, la distinción entre grupos aparece más vinculada a procesos de autopercepción que a diferencias objetivas, configurándose una identidad nacional que integra lo indígena, lo europeo y lo occidental en un mismo marco común.

1.2. Deuda

Sin perjuicio de lo anterior respecto de la composición de la sociedad nacional, algunos autores —como se ha visto— sostienen que aún existe una deuda; por ello, para un análisis más exhaustivo, resulta necesario desmenuzar los conceptos involucrados.

En Chile, al menos cuando hablamos de “deuda”, usualmente nos situamos en el ámbito del derecho civil, particularmente en la teoría general de las obligaciones. Por obligaciones entendemos como vínculos jurídicos que imponen al deudor la necesidad de dar, hacer o no hacer algo en favor del acreedor. Estas pueden clasificarse según su naturaleza, objeto y exigibilidad. En términos generales, existe consenso en entender a las obligaciones como una relación jurídica que vincula a sujetos determinados y genera un deber jurídicamente exigible. Desde esta perspectiva, se ha definido la obligación como un vínculo jurídico entre personas determinadas, en virtud del cual una de ellas se encuentra en la necesidad jurídica de dar, hacer o no hacer algo en beneficio de otra, destacándose tanto la relación jurídica como su contenido prestacional (Meza Barros, 2007). En la misma línea, otros autores señalan que la obligación supone un vínculo entre dos o más personas, que sitúa a una en la posición de deudor frente a otra, quedando constreñida a cumplir una prestación consistente en dar, hacer o no hacer algo (Abeliuk Manasevich, 2014). Por su parte, el Código Civil de Chile recoge esta noción en su artículo 1437, al establecer que la obligación es un vínculo jurídico por el cual una persona queda obligada a dar, hacer o no hacer algo en favor de otra, consolidando así sus elementos esenciales: la existencia del vínculo jurídico, la determinación de los sujetos y la exigibilidad de la prestación. De este modo, el cumplimiento de la obligación se traduce en la ejecución de una prestación, ya sea mediante la entrega de una cosa, la realización de un hecho o la abstención de una conducta.

Ahora bien, esta comprensión corresponde al ámbito civil y patrimonial, donde las deudas surgen por la voluntad de las partes y se relacionan con intereses económicos. Sin embargo, una vez comprendido ese marco conceptual, podemos avanzar hacia el tema central: la idea de que podría existir una “deuda con los pueblos indígenas”. En Chile, esta expresión no alude a una deuda civil o financiera regulada por el Código Civil, sino a una deuda histórica, social y política del Estado y la sociedad chilena hacia los pueblos originarios.

En esa línea, y de acuerdo con nuestro ámbito de estudio, tendremos que dar la definición de deuda en el ámbito del Derecho Público, que sería la que se entiende como el deber jurídico que recae sobre el Estado y sus órganos, fundado en el principio de legalidad y orientado a la satisfacción del interés general, el cual no surge de la autonomía de la voluntad, sino de la Constitución y la ley (García de Enterría & Fernández, 2008).

Desde esta perspectiva podría haber obligaciones que asume el Estado por una ley que lo autodetermina y en definitiva satisfacer un interés nacional con el propósito de contribuir a la paz social, pero a la luz de lo que estudiaremos en el caso chileno se corre el riesgo de que

los acreedores conciban la deuda como indefinidamente postergable en su cumplimiento; sin embargo, tal planteamiento resulta moralmente inadmisibles, pues transforma al acreedor en un dependiente perpetuo del deudor (Foerster, 2000).

1.2.1. Deuda en el derecho internacional y comparado

Dado el carácter controversial del tema a nivel nacional, resulta pertinente recurrir a experiencias comparadas que permitan orientar el análisis, observando cómo otros Estados han abordado —o intentado resolver— situaciones similares. Por ello, se examinarán brevemente algunos casos relevantes. Uno de los casos más reconocidos es el de Nueva Zelanda, donde la relación entre el Estado y el pueblo maorí se remonta al Tratado de Waitangi de 1840. Con el tiempo, y frente a las diversas irregularidades asociadas a su incumplimiento, se creó la Ley del Tratado de Waitangi, que estableció el Waitangi Tribunal, encargado de conocer y resolver reclamaciones históricas. Posteriormente, en 1993, se promulgó la Ley de Tierras Maoríes, que enfatiza la relación espiritual y territorial entre estas tierras y los pueblos indígenas.

En fin, vemos cierta similitud respecto de que habría aparentemente una especie de resarcimiento o intento de reparación a cierta deuda que se habría generado con los pueblos indígenas (Cordero, 2025). Ahora más cerca tenemos los casos hispanoamericanos, diversos países han reconocido que existen ciertos factores que han debido de considerarse dentro de su convivencia nacional, diría Meza-Lopehandía sobre Colombia:

La fuerza del movimiento indígena y la legitimidad de sus aspiraciones se mostró en la redacción de las nuevas constituciones de América, especialmente las del mundo andino. La Constitución colombiana de 1991 fue la primera que recogió seriamente las reivindicaciones indígenas al comenzar estableciendo como bien jurídico constitucionalmente jurídico la “diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. (Meza-Lopehandía, 2012, p.20).

En cuanto al derecho comparado, la Constitución del Perú de 1993 reconoce la pluralidad étnica y cultural de la Nación, insertando este principio dentro del catálogo de derechos fundamentales y estableciendo un marco de respeto a la diversidad como base del orden constitucional (Constitución Política del Perú, 1993, art. 2.19).

De manera similar, la Constitución de Bolivia, tras la reforma de 1994, avanzó un paso más al reconocer facultades normativas y jurisdiccionales a las autoridades de las comunidades indígenas. Es así como la reforma constitucional les otorga la posibilidad de ejercer funciones de administración y aplicación de sus propias normas como mecanismos alternativos de resolución de conflictos, de acuerdo con sus costumbres y procedimientos tradicionales. Sin embargo, el ejercicio de sus poderes concedidos queda sujeto a unos límites: la compatibilidad con la Constitución y las leyes, correspondiendo al legislador armonizar estas

funciones con las atribuciones de los poderes del Estado (Constitución Política de Bolivia, 1994, art. 171).

En sentido estricto, podríamos señalar que se trata de una cuestión política, que se traduce posteriormente en normas y mecanismos jurídicos creados por distintos Estados en los que vive población indígena. Los problemas tienden a darse primero en un ámbito político y solo después son abarcado mediante leyes, tal como ocurre acá. En estos casos, según vemos, tanto en el caso de Nueva Zelanda, como en los países hispanos se ha reconocido una especie de deuda por los errores pasados sobre los pueblos indígenas y una reinterpretación de los hechos históricos, enfocándose esencialmente en el territorio, en una nueva forma de ver la nación y en el reconocimiento político y constitucional.

1.2.2. Sobre la deuda en Chile

Con lo analizado hasta ahora, corresponde examinar cómo se llegó a la construcción de la idea de una “deuda” con los pueblos indígenas. Dicha noción no surge espontáneamente, sino que se ha ido configurando progresivamente a través de diversos discursos políticos, declaraciones públicas y cuerpos normativos que han contribuido a instalar la existencia de esta deuda en el debate nacional. Se trata, además, de un concepto relativamente reciente dentro del imaginario político y jurídico chileno, pues históricamente en Chile no se utilizó esta expresión para describir la relación entre el Estado y los pueblos indígenas. En consecuencia, corresponde ahora analizar la manera en que esta idea comenzó a gestarse y consolidarse a nivel nacional.

En 1989, al final del gobierno militar presidido por Augusto Pinochet, se firmaron los acuerdos de Nueva Imperial entre Don Patricio Aylwin —candidato presidencial de la Concertación de Partidos por la Democracia— y dirigentes indígenas, con el fin de avanzar en materias de interés recíproco.

La parte principal del pacto o acuerdo consistía en el reconocimiento a nivel constitucional de los pueblos indígenas y de sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales. Este acuerdo además consistía en la incorporación expresa de que dichos pueblos serían considerados como sujetos colectivos dentro del orden constitucional, así como el reconocimiento de un conjunto de derechos destinados a resguardar su identidad, participación y desarrollo.

A cambio de este reconocimiento, las organizaciones indígenas que firmaron el pacto se comprometían a apoyar y defender al futuro gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, encabezado por don Patricio Aylwin Azócar, así como su gestión orientada a la recuperación democrática de Chile. Este apoyo se concebía no solo como una adhesión política circunstancial, sino como un respaldo activo al proceso de transición y consolidación democrática del país.

Aunque esta declaración de quien sería el futuro Presidente de la República no es un acto oficial del Estado, sino más bien armas políticas para los efectos de captar a electores de ciertos nichos y así llegar al poder. Sin embargo, las declaraciones de este tipo no quedaron ahí, sino que diversos gobiernos comenzaron a referirse explícitamente a la existencia de una deuda del Estado con los pueblos indígenas, lo que se tradujo en discursos y medidas concretas (Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1989).

Durante la promulgación de la Ley N.º 19.253 (Ley Indígena) en Nueva Imperial el 28 de septiembre de 1993, el presidente Aylwin afirmó que Chile comenzaba a saldar “la deuda histórica que tiene el Estado con los pueblos indígenas de Chile” (Aylwin Azócar, 1993).

Ricardo Lagos, también en la presentación de “las políticas de nuevo trato con los pueblos indígenas” señaló que “El Estado chileno tiene una deuda con sus pueblos originarios; una deuda que sólo se saldará con respeto, justicia y desarrollo compartido” (Lagos Escobar, 2003, p. 5).

La presidenta Michelle Bachelet en sus gobiernos, también habló sobre este tema, de hecho, para la firma del proyecto de ley que creaba el ministerio de pueblos indígenas señaló: “Con este paso empezamos a saldar deudas con los pueblos indígenas que hemos arrastrado por demasiado tiempo” (Bachelet Jeria, 2016).

Hasta ahora hemos revisado las declaraciones de presidentes pertenecientes principalmente a sectores de izquierda o centroizquierda, quienes han reconocido la existencia de una supuesta deuda del Estado con los pueblos indígenas. Sin embargo, vale preguntarse qué ha señalado el único presidente de derecha posterior al plebiscito de 1988. Don Sebastián Piñera en junio de 2013 para la conmemoración del Día Nacional de los Pueblos Originarios expresó: “Tenemos una deuda histórica con nuestros pueblos originarios, y debemos avanzar en saldarla con desarrollo, respeto y oportunidades para todos” (Piñera Echenique, 2013).

En cuanto a la opinión pública, diversas encuestas han mostrado una tendencia persistente a reconocer esta deuda. Según los datos citados en *El pueblo mapuche en el siglo XXI*, en particular, los resultados de encuestas aplicadas en 2013 demuestran que un gran porcentaje de la población nacional adhiere con la idea de que el Estado chileno tiene una deuda pendiente con el pueblo araucano. Asimismo, las encuestas y estudios que fueron realizados específicamente entre población que se autodefine como mapuche en la zona sur, reflejan una percepción mayoritaria en el mismo sentido. No obstante, estas publicaciones indican también que el reconocimiento de esta deuda no se asocia esencialmente a las dimensiones específicas como el reconocimiento constitucional o la participación política, las cuales tienen una adhesión inferior respecto con la noción de la existencia de una deuda histórica (Aninat, Figueroa Huencho, & González Toro, 2017).

Estos antecedentes permiten concluir que, si bien existe un amplio reconocimiento social respecto de la deuda histórica, persisten diferencias relevantes en cuanto a la comprensión de

su contenido y a las formas concretas que debería adoptar su reparación dentro del orden institucional.

Sin embargo, las opiniones podrían haber cambiado. Más recientemente nos demuestran las consultoras de opinión pública que esta idea existe en la población nacional aún en estos tiempos; la CADEM 2021 nos indica que un 77% de los encuestados creen que el Estado chileno tiene una deuda con los pueblos indígenas (Cadem, 2021).

Observamos, entonces, un cambio histórico: hasta los años 80 y 90, el Estado buscaba regular, proteger e integrar a los pueblos indígenas; pero desde finales del siglo XX ya el Estado no trataría a los indígenas como sujetos a los que hay que cuidar, proteger e integrar, sino más bien a sujetos a los que habría que indemnizar por acciones u omisiones pasadas en perjuicio de estos pueblos.

En este sentido, el profesor Leonardo Gatica sostiene:

Este trabajo no persigue ahondar en relaciones históricas, pero lo que se puede adelantar para terminarlo es que, sin pretensiones eruditas, existe la necesidad de hacer un planteamiento esencialmente político para entender que si se quiere reconocer una deuda que pueda comprometer al Estado, la exigencia en lo especial en ello no es consultar sólo al pueblo, sino comprender que éste es un asunto de las instituciones políticas, nacido de la voluntad de una democracia representativa, esto es, resolución de minorías y mayorías debidamente fundamentadas y acordadas. Esto requiere en un Estado democrático, entendiendo que, si se quiere reconocer una deuda histórico-social con sus etnias originarias, llevar a cabo antes un proceso que corresponda a sus definiciones como tal. En otras palabras, no es cosa que unilateralmente, por ejemplo, un gobierno de mayoría decida reconocerlas en función de su ventaja sin aceptar ni permitir que exista un análisis de la opinión de los organismos de la sociedad civil y de las instituciones, de su pluralismo de convicciones y tolerancia. (Gatica Villarroel, 2015, pp. 20–21).

En conclusión, para este autor, la existencia de una “deuda” hacia los pueblos indígenas no es un hecho aislado, sino la acumulación de discursos, actos y decisiones estatales y sociales encaminadas a reconocer, política y jurídicamente, una responsabilidad histórica que aún forma parte del debate nacional.

Como hemos podido constatar tanto en materia internacional, como nacional, los Estados y las sociedades han comenzado a aceptar y reconocer la existencia de una deuda con sus pueblos originarios, dando paso a distintas resoluciones destinadas a indemnizar o resarcir los daños causados.

CAPÍTULO II – DEMANDAS MILENARIAS

Habiendo analizado previamente la noción de nación y el concepto de deuda tanto a nivel nacional como internacional, corresponde ahora examinar las principales demandas históricas del pueblo mapuche en Chile. Estas se han estructurado principalmente en torno a dos grandes ejes: el territorio y la autodeterminación. En primer lugar, se estudiarán las reivindicaciones territoriales, especialmente aquellas vinculadas a la recuperación, protección y administración de tierras consideradas ancestrales. Posteriormente, se abordará la demanda de autodeterminación, entendida como la aspiración de los pueblos indígenas a obtener mayores espacios de autonomía, reconocimiento político y capacidad de decisión respecto de sus asuntos internos, culturales y sociales. Ambas materias resultan esenciales para comprender el debate contemporáneo sobre la relación entre el Estado chileno y los pueblos originarios. Para finalmente agregar algunos conceptos sobre cómo el Estado en representación de la sociedad ha ido adquiriendo deudas.

1. TERRITORIO

Aparentemente todos los pueblos indígenas tienen cierta relación —más que cierta— una conexión intrínseca con el territorio. Así lo reconoce el Comité de Derechos Humanos (1994) de la ONU en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 27 interpreta que la tierra es esencial para la identidad cultural. A ello se suman innumerables textos, declaraciones e instrumentos internacionales que insisten en esta idea.

En Chile, los pueblos indígenas no son la excepción y menos aún el pueblo araucano. Al momento de la llegada de los españoles existía presencia mapuche incluso en la zona de Santiago, según indican hallazgos arqueológicos, toponimias y el hecho de que los incas tuvieron resistencia para incursionar más allá del cerro Huelén—cuyo nombre actual es Santa Lucía — (Falabella et al., 2016).

Sin embargo, habría que precisar que la fuerza política y militar propiamente araucana se concentraba más allá del río Biobío. La mayoría de la historiografía coincide en que allí existió una frontera efectiva entre la Monarquía Hispánica y el mundo indígena mapuche.

Esta situación quedó formalmente reconocida en las denominadas Paces de Quilín, celebradas el 6 de enero de 1641, en estas paces la monarquía de España reconoce que habría una suerte de autonomía e independencia del pueblo araucano, aunado al hecho de otorgarles dominio sobre el territorio comprendido entre el río Biobío por el norte y el río Toltén por el sur. Dicho espacio quedó expresamente excluido de la jurisdicción de la Capitanía General de Chile, consolidando así una frontera que no solo fue militar, sino también política y diplomática, aun cuando no podrían haber comprendido el alcance de esos conceptos (Faundes Peñafiel, 2011).

Según Faundes la Corona española habría hecho una especie de cesión territorial hacia los araucanos. El historiador Zavala que se remite a fuentes históricas más directas, reproduce las exigencias atribuidas al cacique Linco Pichón al marqués de Baides. Estas exigencias

fueron recogidas por el jesuita Felipe Gómez de Vidaurre en el siglo XVIII, aunque sin precisar la fuente original de la cual obtuvo esta información. Según este relato, Linco Pichón presentó tres demandas fundamentales: como primera cuestión los indios debían ser un pueblo independiente y no ser obligados de ninguna manera a servir a los españoles; como segundo que se considerara a los indios como un grupo aliado a la Corona; para finalmente que el Biobío fuera considerado el límite o frontera entre ambas comunidades, a saber: la nación española y el pueblo araucano, prohibiéndose el tránsito armado en ambos lados de la frontera (Zavala Cepeda, 2015).

Por su parte, en la transcripción que elaboró Don Diego Rosales en su Historia General, recoge fragmentos de varios discursos enunciados por los caciques durante los diversos parlamentos, en las que destaca esencialmente las palabras pronunciadas por el toqui general Liencura. En ellas se expresa una vehemente retórica de sometimiento y entrega, reconociendo la soberanía española sobre todo el territorio. Se ofrece en estos discursos, además la cesión de tierras y armas, manifestando la intención y disposición de servir bajo una misma fe, religión y autoridad real (Villalobos, 2018).

Este tipo de discursos —que no fueron aislados ni excepcionales— se repitieron de manera constante en los parlamentos araucanos, dando cuenta de una narrativa en la que los indígenas parecían ceder no solo el dominio territorial, sino también su fe y su soberanía política a la Corona española.

En la línea más crítica, se ha sostenido por el profesor Villalobos que, sin perjuicio de la retórica de los parlamentos, nunca se estipuló formalmente la existencia real de una línea fronteriza que haya sido reconocida por los gobernantes, tampoco se establecieron limitaciones efectivas al poder militar de la Corona para incursionar sobre los territorios que se extienden al sur del Biobío. Por el contrario, concluidos los parlamentos, el propio marqués de Baides reorganizó la estrategia del sistema defensivo español, fortaleciendo y reconstruyendo diversos fuertes en la zona fronteriza. Se acompañaron a estas medidas la erección de nuevos fuertes, la mejora de las estructuras y el traslado estratégico de diversas instalaciones militares.

Todos estos antecedentes sirven de base para cuestionar la idea de algún tipo de cesión ni menos la plena cesión y efectiva soberanía por parte de los araucanos, en vez de eso, los parlamentos constituyeron espacios de negociación política simple, en los que coexistieron discursos de sometimiento más allá de lo simbólico con prácticas efectivas de afirmación del dominio monárquico en todos los territorios del Chile colonial (Villalobos, 2018).

De estos antecedentes históricos y jurídicos se desprende que la frontera entre españoles y mapuches fue más bien práctica y territorial que soberana. En la realidad operó una frontera efectiva, pero la correspondiente cesión de los indígenas que reconocían la conquista y la

soberanía del rey español, buscando una convivencia pacífica y una buena relación entre ambos pueblos. Esto contrasta con la extendida idea del “mito de la guerra de 300 años”.

Diversos autores estiman que este territorio fronterizo comprendía cerca de cinco millones de hectáreas, entre el Biobío y el Toltén (Bengoa, 2000).

La Corona española respetó dicho territorio y comenzó —como ya hemos explicado— un prolongado proceso de mestizaje y de vida fronteriza. Los parlamentos araucano-españoles continuaron durante la colonia manteniéndose en relativa paz sobre el territorio. Pero el escenario cambió en occidente: Napoleón invadió España, apresó al rey y comenzó el proceso de independencia hispanoamericano del que Chile no estuvo exento. Ya había germinado en la mente de la elite americana la idea de emancipación.

Tras la independencia, la nueva República debía definir la relación con los araucanos, por ello desde el inicio de la joven república se les reconoció un nuevo estatus legal además de regular con criterio el espacio del nuevo Estado chileno y sus aborígenes. El hecho más importante es el Parlamento de Tapihue de 1825 donde se juntan autoridades chilenas con los caciques indios y en el que se acuerdan muchas materias centrales —que ahondaremos profundamente en otro momento— entre ellas el territorio y la soberanía. El Parlamento reza así:

2º El Estado se compone desde el despoblado de Atacama hasta los últimos límites de la provincia de Chiloé. (Universidad de Chile, 2017)

En este parlamento queda claro que todo el territorio quedaba bajo jurisdicción del Estado chileno, y los araucanos aceptaron dicha definición. Así, por tanto, desde la época colonial se observa una aceptación y con la República una consolidación efectiva: todo el territorio que alguna vez perteneció a los aborígenes está, ahora, bajo la soberanía y jurisdicción del Estado chileno.

Se ha establecido que el Estado chileno se extendió formalmente y ejerció su soberanía sobre todo el territorio indicado; sin embargo, con el fin de prever conflictos y preservar la paz en la zona se establecieron diversas restricciones recíprocas relativas al tránsito de personas. Esencialmente se dispuso la prohibición del ingreso de criollos al denominado “ultrabiobío”, así como el acceso de indios al territorio norte del Biobío.

Esta medida fue consignada expresamente en el Parlamento de Tapihue de 1825, en el cual se justificó dicha prohibición por los indistintos conflictos ocurridos en anteriores épocas. Es así y en este contexto que se alude a los “robos escandalosos que antiguamente se hacían de una y otra parte”.

Sin embargo, el intercambio, el comercio, y la relación fronteriza derivaron en lo que se ha denominado la colonización espontánea producto del desplazamiento de chilenos hacia el sur del Biobío por razones de una profunda crisis alimentaria y la necesidad de utilizar esas

tierras que son muy fértiles. Según el profesor Arturo Leiva a mediados de 1850 vivían en esas tierras cerca de trece mil personas que se fueron asentando (Leiva, 1984).

Es innegable que los particulares que ingresaron a estas tierras se apropiaron de tierras indígenas a través de diferentes métodos y de mala manera incurriendo en prácticas irregulares o abiertamente fraudulentas. El coronel Cornelio Saavedra, pacificador de la Araucanía, se queja amargamente por el trato hacia los indios de parte de personas inescrupulosas, denunciando:

“individuos de mala fama, que con su conducta perjudican a los habitantes honrados y principalmente a los indígenas.” (Correa, 2014, p. 28)

Estos abusos se profundizaron en el tiempo debido a interpretaciones del recién creado Código Civil. Según el historiador Martín Correa se consideraba muchas de estas tierras como *res nullius* o baldías, susceptibles de ser reclamadas legítimamente por el Estado o particulares (Correa, 2014).

Con la promulgación de diversas leyes —que analizaremos en el acápite de legislación nacional— puede observarse que, pese a la existencia de cierto desdén por el aborigen, también existía preocupación por su situación. El Estado siempre procuró, al menos formalmente, otorgarles una especial protección con el fin de evitar atropellos. Cuando aquí se habla del “Estado”, la referencia apunta principalmente al gobierno central y al parlamento, pues como se verá, muchos de los funcionarios que componían el Estado y que actuaban en la zona directamente incurrieron en faltas, delitos y atropellos que perjudicaron a los indígenas.

Ya hemos establecido que el Estado chileno comprendía la totalidad del territorio que alguna vez fue indígena, por lo que era necesario regularizar la zona y con ello, era menester que imperara el Estado de derecho. En este contexto, con la ley de 1852 se crea la provincia de Arauco y autorizó al Presidente de la República a reglamentar el gobierno en la frontera y otorgar protección al indio de manera eficaz, promoviendo su civilización con el fin de regular los contratos y el comercio con ellos (Donoso & Velasco, 1928).

Después mediante diversas leyes, el Estado fue avanzando en la regulación de estos territorios, creando instituciones destinadas a cuidar, proteger y amparar la suerte de la propiedad indígena. Esta función recayó en la figura del intendente y, más tarde, en la del protector de los indígenas, ambos concebidos como autoridades encargadas de velar por la defensa y amparo de los derechos territoriales de las comunidades.

A pesar de leyes destinadas a proteger al indígena, las prácticas fraudulentas fueron frecuentes. El decreto del 2 de junio de 1856 no produjo los efectos esperados, debido a que con anterioridad a su promulgación ya se habían otorgado innumerables poderes y autorizaciones que tenían el propósito de facilitar el despojo de las propiedades de los indios,

mediante una multiplicidad de artificios legales. La situación fue graficada por un juez de letras de la época, quien señaló que, “Se cerró la puerta del taller, pero la moneda falsa ha quedado en libre circulación” (Donoso & Velasco, 1928, p. 65).

Algunas situaciones que ocurrieron la relatan diversos autores para mostrar lo que ocurría, Saavedra advertía:

Sin temor de equivocarme puedo asegurar a V.S. que, en general, tales contratos son simulados; que los terrenos que se embargan a virtud de ellos, o no son de los supuestos deudores, o son baldíos, y por consiguiente del Estado. En dichos contratos se ve de ordinario aparecer a un indio recibiendo a interés, 4, 6 y hasta 10.000 pesos a plazo de dos, tres meses y hasta de quince días con hipotecas de vastas extensiones de terrenos (Saavedra, 2009, p.48).

Tras analizar una escritura pública en la que figuran como otorgantes indígenas que no residían en los terrenos objeto de la enajenación, el historiador que examina dicho documento plantea una serie de interrogantes que ponen en duda la legitimidad del acto jurídico. En primer lugar, se pregunta por qué la supuesta voluntad de enajenar no se manifestó de manera conjunta y en una misma oportunidad, si efectivamente se trataba de un acuerdo voluntario entre las partes involucradas. Asimismo, cuestiona la ausencia de antecedentes relativos a un hecho de tal trascendencia en la memoria histórica de la comunidad, considerando que la enajenación de tierras habría implicado la decisión consciente y coordinada de un número significativo de familias mapuche.

Finalmente, el análisis se detiene en un aspecto particularmente revelador: la presencia, en la escritura, de apellidos que no coinciden con aquellos reconocidos por los descendientes de los antiguos habitantes del territorio, quienes afirman que dichos apellidos no existen ni existieron en la zona. Estas inconsistencias refuerzan la sospecha de que el instrumento pudo haber sido confeccionado de manera irregular, constituyendo un ejemplo más de las prácticas de despojo encubiertas bajo una apariencia de legalidad formal (Correa, 2014).

Hemos descrito los abusos y fraudes ocurridos en el territorio de la Araucanía y alrededores. No obstante, una vez que el Estado pudo regularizar las tierras que estaban sin tutela jurídica, comenzó otro proceso que fue muy importante en esta materia: la creación de los títulos de merced. De acuerdo con la Ley del 4 de diciembre de 1866, estos títulos se otorgaron como resguardo de cierta propiedad a los indígenas; se gestionaron a través de la Comisión Radicadora en las provincias del Biobío hasta Osorno, y se otorgaron definitivamente entre 1884 y 1929, alcanzando un total de 2.918 títulos otorgados (Bazán, 2011).

Los denominados títulos de merced constituyeron una forma de reconocimiento legal del territorio araucano, debido a que otorgaron a los indios o a sus comunidades una especie de protección formal frente a los intereses tanto de los colonos como del propio Estado. Es a

través de este mecanismo institucional que se buscaba dotar de cierta seguridad y protección territorial a los indios, marcando un límite a la expansión del asentamiento no indígena.

No obstante, el sentido y los objetivos de esta política deben comprenderse dentro de un proceso más amplio de ocupación estatal del territorio en manos de los araucanos. En virtud del análisis llevado a cabo por la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, en un segundo momento de la ocupación se vinculó directamente con políticas explícitas del Estado. Es así como a partir de 1866 se dictaron las primeras leyes de ocupación, las cuales establecieron al territorio araucano como zona disponible para la colonización y declararon estas tierras de dominio fiscal, calificación que habilitó al Estado para asumir el control jurídico del territorio. Todo lo anterior tenía como propósito evitar que las tierras fueran apropiadas por aventureros y especuladores, resguardando el espacio suficiente para la colonización extranjera, que era uno de los objetivos prioritarios para los gobernantes de la época.

Ahora bien, sabemos que, al entrar en los años 90, los títulos de merced otorgados en los períodos señalados ya habían sido mayoritariamente saneados por los gobiernos de Alessandri, Allende y el régimen militar. Tras el regreso de la democracia, sólo restaban 20 títulos pendientes de regularización” (Bazán, 2011).

Los títulos de merced que se crearon corresponderían a un total de 510.386, 67 hectáreas significando sólo un 10% de la superficie original que podría considerarse indígena. En el periodo postdictadura, la CONADI ha entregado o devuelto ingentes cantidades de tierra a los descendientes de los indígenas. Sin embargo, persiste un problema de gran envergadura: no existe un registro nacional que consolide las tierras entregadas a los beneficiarios produciendo incertidumbre.

Saliendo del aspecto civil, la cuestión se centra, más bien, en el poder sobre un territorio para ejercer jurisdicción, como señala el abogado Teodoro Rivera:

Ellos exigen un 'territorio' y no meramente más 'tierra'; buscan que se les reconozca como 'pueblos' y no que se les singularice como personas que necesitan un apoyo especial; aspiran a decidir ellos su propio destino y no a ser sólo considerados en la formulación de las políticas públicas (Rivera, 2002, p. 6).

A mayor abundamiento, este territorio no responde a intereses particulares, —como una forma de organización familiar individual— sino que se trata de soberanía y ejercicio de libertad en un plano jurídico-político. En este sentido, el territorio constituye el soporte material y simbólico sobre el cual un pueblo ejerce su capacidad de autogobierno y define sus propias formas de organización social, económica y cultural.

Desde esta perspectiva, se ha sostenido que el territorio presenta una doble dimensión en el ejercicio de la autonomía. Por un lado, se configura como el espacio en el que se ejerce el

control sobre los recursos naturales y por el otro lado, se manifiesta como una jurisdicción desde la cual se gobierna y reglamentan los procesos políticos y no solo eso, sino que también los aspectos económicos, sociales, culturales en los que se estructura un colectivo. Así, de esta forma, el territorio no sólo es un espacio físico, sino que también es una estructura de poder y decisión propia, indispensable para la existencia y subsistencia efectiva del poder indio (Aparicio Wilhelmi, s. f.).

Esta concepción nos permite conectar o enlazar directamente con otra situación que es el de la autodeterminación de los pueblos indígenas y, en particular, con las reivindicaciones históricas de los araucanos. En efecto, a partir de la aspiración de ejercer un derecho político sobre el territorio —concebido como patrimonio colectivo absoluto, de carácter transgeneracional, indivisible, inapropiable, indisponible y autónomo en su administración— ha emergido la demanda por la autonomía. Estas demandas, y en especial la del territorio, se fundamentan en el derecho a la autodeterminación de los indios, éste, en el entendido que es el principio estructural del cual se derivan todo el resto de las reivindicaciones aborígenes, tanto en el plano jurídico, político y territorial (Aparicio Wilhelmi, s. f.).

2. AUTODETERMINACIÓN

La cultura mapuche, a través del relato histórico de la guerra de Arauco, fue configurando una imagen ambivalente dentro de la historia de Chile. Por una parte, se construyó una valoración positiva asociada a su resistencia, bravura y capacidad de defensa frente al dominio externo; por otra, se desarrolló una representación negativa en el ideario nacional, que tendió a enfatizar ciertos rasgos considerados propios de una cultura “primitiva”. Ambas visiones, sin embargo, responden en gran medida a construcciones históricas que exageran tanto virtudes como defectos. En este contexto, existe un amplio consenso entre distintos autores —desde perspectivas más favorables hasta otras más críticas— en describir al pueblo araucano como belicoso, profundamente ligado a su territorio y con un desarrollo material limitado, aunque dotado de una fuerte identidad cultural. Así, más allá de dichas caracterizaciones, se reconoce que poseían una clara conciencia de sí mismos como grupo diferenciado, aun cuando carecieran de estructuras políticas centralizadas y se organizaran en unidades familiares (Bazán, 2011).

En esta línea, Sergio Villalobos destaca que “los araucanos eran el núcleo principal, dotado de fuerte unidad cultural y de una fuerza defensiva y expansiva que ni siquiera la dominación española pudo desbaratar completamente. Eran agricultores y ganaderos incipientes que habían abandonado la vida nómada en época no muy remota. Dentro de su economía, la caza y la recolección seguían teniendo importancia” (Villalobos, 1995). Por su parte, José Bengoa sostiene que la organización político-social mapuche no constituía un sistema permanente ni centralizado, pues “no hay un sistema de poder especializado; no hay toquis o ulmenes o loncos fuera del nivel familiar que dominen territorios amplios”, sino más bien mecanismos flexibles de regulación de conflictos y de articulación de alianzas (Bengoa, 2003). De este

modo, la sociedad mapuche se caracterizaba por una fuerte cohesión cultural combinada con una estructura política descentralizada, lo que explica tanto su capacidad de resistencia como la persistencia de su identidad en el tiempo. La supuesta obediencia irrestricta al lof o al lonko constituye más bien un mito posterior, reforzado por la interpretación occidental contemporánea.

En la práctica, estas autoridades eran frecuentemente desobedecidas e incluso ridiculizadas por sus propias comunidades. Así lo describe nuevamente Villalobos:

Al frente de cada levo había un cacique o lonko, cuyo cargo era hereditario. Su poder dependía del prestigio personal que tuviese, muy relacionado con la valentía y la solidez de carácter y también con su riqueza, pero distaba mucho de tener gran autoridad y ascendiente por el simple hecho de ocupar el cargo. Era usual que los indios bajo su mando hiciesen caso omiso de sus órdenes, se mofasen de ellos y llegasen a afrentarlos (Villalobos, 1995, pp. 216–217).

Desde un punto de vista político, la sociedad indígena se caracterizaba por un desarrollo institucional limitado, organizado en estructuras tribales y distante del modelo estatal europeo de la época, aunque su dinamismo y capacidad de adaptación le permitió resistir la conquista española durante aproximadamente un siglo. Durante el período colonial, los conquistadores intentaron incorporar a los caciques al sistema de dominación, aprovechando sus estructuras de poder familiar y los rehues para mantener el control, aunque este mecanismo resultó insuficiente debido a la persistencia de prácticas autónomas y a la limitada obediencia a las autoridades coloniales. Esta realidad se refleja en los parlamentos hispano-araucanos, entendidos como acuerdos de carácter jurídico-político en los que se reconocían atribuciones a las autoridades indígenas. Así, por ejemplo, en el Parlamento de Purén de 1767 se establecía la obligación de respetar la autoridad de los caciques en el gobierno de sus parcialidades y la prohibición de intervención de la justicia española en sus asuntos internos (Zavala, 2015), mientras que en el Parlamento de Canoa de 1793 se reconocía a los caciques principales y toquis como jefes de sus territorios, responsables del orden y la defensa en sus respectivos distritos (Zavala, 2015). En conjunto, estos acuerdos otorgaban a las autoridades indígenas competencias en materias territoriales, políticas, judiciales, militares y de organización interna.

En el período republicano también se reconocieron y mantuvieron ciertas atribuciones de los caciques que provenían desde la época colonial. En este sentido, el Parlamento de Tapihue de 1825 establece, en su punto 15, que los caciques gobernadores podían nombrar libremente un capitán de amigos para cada reducción, quien los acompañaría en sus asuntos mercantiles o de Estado, coordinándose con el lengua general y dando aviso al comisario de los asuntos pertinentes. Asimismo, en su punto 19 se dispone que los actos de robo entre ambas partes debían ser sancionados por las autoridades respectivas, estableciendo que el infractor sería castigado por el cacique bajo cuya jurisdicción fuera aprehendido, o conforme a las leyes del

país si el delito ocurría al otro lado del Biobío, considerado como línea divisoria entre los nuevos aliados (Zavala, 2015).

En fin, el poder del gobierno dio cierta importancia momentánea a las instituciones primitivas de los araucanos con el propósito de servirse de éstas mientras el Estado no pudiera, situación que cambiaría durante y después de la llamada “Pacificación de la Araucanía”. Esto era precario, pues nos demuestran los textos históricos que era una cultura dada a la división y al conflicto (Villalobos, 2013).

Durante muchos años, al otorgárseles —al menos en el papel— igualdad con otras personas numerosos indígenas participaron activamente en la vida nacional, siendo profesores, funcionarios públicos, sacerdotes e incluso diputados. De hecho, uno de los más férreos defensores de los supuestos derechos indígenas lo reconoce así:

Es la vía político-institucional, de larga data y rica trayectoria en el movimiento mapuche contemporáneo. Muchos ignoran que entre 1924 y 1973 la lucha político-electoral fue el camino predilecto de las más importantes organizaciones mapuche. Siete diputados, varios reelectos por dos y hasta tres periodos, y una veintena de regidores fue el récord que establecieron la Corporación Araucana, la Sociedad Caupolicán y la Federación Araucana, entre otras. Y que nadie ha logrado superar. (Cayunqueo, 2018, p. 34).

Ahora bien, la injerencia indígena en materia nacional, no se refiere simplemente a concesiones graciosas de la república, ni a meros cargos en el aparato público, ni siquiera a la igualdad ante la ley, que es base de la democracia liberal. Baste recordar la inmensa cantidad de personas de alto valor cultural, social y política que ha entregado la raza araucana a Chile, como para saber que no es solamente aquello. Ellos —los que vociferan estas posturas— quieren algo más, quieren poder.

En Ecuador, durante el proceso de la creación de su nueva constitución en el año 90, nos indicaban que era necesario una especie de autogobierno indio, una autodeterminación, expresándolo de la siguiente manera:

Ahora estamos plenamente concientes de que nuestra liberación definitiva se puede expresarse como pleno ejercicio de nuestra autodeterminación. Sin autogobierno indio y sin control de nuestros territorios no puede existir autonomía. La autodeterminación es un derecho inalienable e imprescriptible de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas luchamos por el logro de nuestra plena autonomía de los marcos. (Declaración de Quito, 1990).

Lo diría así el profesor Matías Meza-Lopehandía, en su libro:

Para los pueblos indígenas, como para cualquier pueblo, el derecho a la autodeterminación es el derecho matriz que contiene todos “los derechos necesarios

para ejercer realmente un control político y administrativo de sus territorios y recursos”. (Meza-Lopehandía, 2012, p. 44).

En el marco de la autodeterminación indígena, diversos autores y organismos internacionales han desarrollado un contenido más amplio del concepto de autonomía. En este sentido, se ha sostenido que los pueblos indígenas tienen derecho a una autonomía étnica regional que les permita organizar su vida social conforme a sus propias formas de gobierno y autodefensa, así como ejercer autoridad y jurisdicción sobre sus territorios. Asimismo, este derecho implica la posibilidad de estructurar sus sistemas normativos en los ámbitos legislativo, judicial y administrativo, garantizando una relación equitativa entre los distintos grupos étnicos que conviven en dichas regiones (Díaz-Polanco, 2004).

De manera complementaria, se ha indicado que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales comprende la facultad de determinar libremente su condición política y de perseguir su desarrollo económico, social y cultural, reforzando así una concepción amplia de autonomía que trasciende lo meramente administrativo y se proyecta hacia el ámbito político y cultural (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021).

Todo este conjunto de disposiciones quedó plasmado en el denominado primer proceso constitucional de 2022, en el cual una determinada corriente de pensamiento indigenista logró una presencia significativa en el debate constituyente, tensionando las bases simbólicas, históricas e institucionales sobre las que se había construido la idea tradicional de nación en Chile. En este contexto, el texto constitucional proponía una comprensión amplia de la autodeterminación indígena, reconociendo a los pueblos originarios como sujetos colectivos titulares de derechos específicos vinculados a su autonomía, autogobierno, identidad cultural y cosmovisión (Convención Constitucional, 2022, art. 34). Esta formulación no solo tenía un carácter declarativo, sino que proyectaba consecuencias institucionales concretas, al configurar un modelo en el que la organización política del Estado se estructuraba en torno a la coexistencia de múltiples sujetos colectivos con grados diferenciados de autonomía.

En coherencia con lo anterior, el diseño constitucional proponía una profunda reorganización del Estado en clave territorial, estableciendo la existencia de entidades territoriales autónomas, entre las cuales se incluían expresamente las autonomías territoriales indígenas, dotadas de autonomía política, administrativa y financiera para el cumplimiento de sus fines e intereses (Convención Constitucional, 2022, art. 187). Esta arquitectura implicaba que la autonomía no se entendía únicamente como un reconocimiento cultural, sino como una capacidad efectiva de gestión institucional y normativa en el territorio, con incidencia en materias administrativas, económicas y sociales, incluyendo facultades de organización interna y creación de instituciones propias, así como la posibilidad de aplicar sistemas normativos consuetudinarios propios, como el Admapu en el caso del pueblo mapuche, entendido como un conjunto de normas tradicionales que regula la vida social, política y espiritual de la comunidad (Pairicán Padilla, 2014).

Asimismo, el texto extendía esta lógica al ámbito judicial y normativo, reconociendo la coexistencia de sistemas jurídicos indígenas en un plano de igualdad con el sistema nacional de justicia, bajo el principio de pluralismo jurídico e interculturalidad (Convención Constitucional, 2022, arts. 309 y 322), lo que reforzaba la idea de un orden jurídico plural en el que distintas formas de derecho convivirían coordinadamente dentro del marco constitucional general.

Es claro que el Estado de Chile otorgó, en sus inicios, ciertos márgenes de autonomía a los indígenas en atención a las condiciones del mismo Estado y de los indios. Sin embargo, a medida que los araucanos, en este caso, pudieron comprender los favores de la civilización y una vez se asimilaron completamente a la nación, —no, ya desde un punto de vista sanguíneo, como ha quedado demostrado desde antes de la República, sino cultural— el Estado dejó de propiciarle jurisdicción alterna y regímenes de autonomía. Y aun cuando instituciones del Estado como la Convención Constitucional —que aparentemente contó con representantes efectivos mediante escaños reservados indígenas— pretendieron otorgar la autodeterminación, fue precisamente en las localidades con mayor población identificada como indígena donde esta propuesta tuvo mayores niveles de rechazo (Emol, 2022).

3. OBLIGACIONES AUTOIMPUESTAS

El Estado de Chile, o, más propiamente, los actores que lo encarnan institucionalmente, libremente durante el tiempo y de manera progresiva ha ido adquiriendo aparentes responsabilidades y obligaciones que, como resultado del desarrollo del pensamiento crítico occidental ha incorporado tanto en el discurso político, como en las plataformas legales y el marco jurídico nacional.

La noción de una deuda histórica del Estado de Chile con los pueblos indígenas, y en particular con el pueblo araucano, ha sido reiteradamente formulada en el debate del Congreso postdictadura. Dicha idea se vincula, por una parte, a los procesos de despojo territorial ocurridos a fines del siglo XIX y, por otra a la supuesta exclusión política, social y cultural que habría caracterizado gran parte del siglo XX.

En este sentido, diversos parlamentarios han sostenido que el conflicto entre el Estado y los pueblos indígenas no puede comprenderse únicamente desde una perspectiva de orden público o seguridad, sino que responde a una responsabilidad histórica aún no resuelta. En esta línea, el entonces diputado mapuche Francisco Huenchumilla señaló en el Congreso Nacional que el Estado de Chile mantiene una deuda pendiente con el pueblo mapuche, originada en la ocupación de su territorio y en la negación sistemática de sus derechos colectivos (Cámara de Diputados de Chile, 1990). De manera similar, el senador Alejandro Navarro ha enfatizado que no se trata de un problema policial, sino de la expresión de una deuda histórica del Estado con los pueblos originarios, vinculada a procesos como la llamada Pacificación de La Araucanía (Senado de Chile, 2010). En la misma dirección, el senador Eugenio Tuma ha sostenido que el Estado chileno ha fallado al pueblo mapuche al despojarlo

de sus tierras y relegarlo a la marginalidad, identificando en ello el origen de una deuda histórica aún pendiente de resolución (Senado de Chile, 2012).

Podría pensarse que esta interpretación ha sido sostenida exclusivamente por sectores de izquierda. Sin embargo, dicha noción ha trascendido esas divisiones políticas, siendo también compartida por representantes de otros sectores. En efecto, el diputado Germán Becker ha señalado que, más allá de las diferencias políticas, existe una deuda histórica con el pueblo mapuche que el Estado no ha logrado abordar de manera eficaz (Cámara de Diputados de Chile, 2014), lo que permite sostener que esta idea ha alcanzado un grado significativo de transversalidad en el debate político nacional.

Los discursos anteriormente mencionados no provienen únicamente de parlamentarios, sino que también han sido refrendados por el Poder Ejecutivo. En un acápite previo ya se revisaron algunas declaraciones presidenciales; sin embargo, resulta pertinente reforzar esta idea mediante nuevas referencias de carácter general. En este sentido, el presidente Patricio Aylwin reconoció tempranamente la existencia de una deuda de la sociedad chilena con los pueblos indígenas, mientras que la presidenta Michelle Bachelet ha reiterado la necesidad de asumir la deuda histórica del Estado con dichos pueblos, destacando su dimensión ética, política e institucional.

El discurso no se quedó en el plano de la declaración. A partir de 1997, tras el atentado de Lumaco, el conflicto mapuche ingresó en una nueva fase. Para algunos historiadores, como Bengoa desde 1997 el conflicto mapuche entra en una nueva etapa, marcada por la reemergencia de la demanda territorial y por la aparición de organizaciones que cuestionan el marco institucional de la Ley Indígena (Bengoa, 2000).

En este contexto, y a partir de la sucesión de hechos previamente analizados, durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos se adopta la decisión de crear, en 2001, la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, instancia integrada por destacadas figuras del ámbito público y académico, con el objetivo de elaborar un diagnóstico y propuestas frente a la relación histórica entre el Estado de Chile y los pueblos indígenas, actuando como órgano asesor del Presidente de la República. El informe emanado de dicha comisión constituye un hito relevante, en la medida en que formaliza a nivel institucional una determinada lectura del pasado, en la cual se reconocen procesos de despojo territorial, exclusión política, negación cultural y empobrecimiento estructural que habrían afectado a los pueblos originarios, concluyéndose la necesidad de que el Estado asuma responsabilidades y adopte medidas de reparación.

Dentro de sus principales conclusiones, el documento sostiene que, a la luz de la evidencia histórica revisada, la relación entre el Estado y los pueblos indígenas ha incluido hechos que no se condicen con los principios de una sociedad democrática fundada en la dignidad de todas las personas, reconociéndose en consecuencia que el Estado y la sociedad chilena mantienen una deuda con los pueblos indígenas que forman parte constitutiva de la nación.

Asimismo, el informe recomienda la aprobación del Convenio N.º 169 de la OIT, así como el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, incluyendo sus derechos ancestrales, lengua, organización sociopolítica y cultural. En la misma línea, plantea la necesidad de establecer condiciones institucionales que permitan el ejercicio efectivo de sus identidades y sistemas culturales, advirtiendo que el reconocimiento no puede limitarse a una declaración discursiva sin mecanismos que lo hagan operativo en la práctica. Finalmente, en el marco de este proceso, resulta pertinente considerar también los instrumentos internacionales ratificados por el Estado de Chile, los cuales, si bien no siempre tienen carácter vinculante en todas sus disposiciones, han contribuido a consolidar un marco normativo y político que refuerza la idea de una responsabilidad histórica asumida progresivamente por el propio Estado, configurando así una noción de deuda de carácter autoimpuesto y sostenido en el tiempo (Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, 2003).

En el año 1966 se adopta el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Chile en 1972, cuyo artículo 17 consagra el derecho de toda persona a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación (United Nations, 1966, art. 17).

De especial relevancia para el análisis de los pueblos indígenas resulta también su artículo 27, el cual establece que, en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas pertenecientes a dichas minorías el derecho a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su religión y a emplear su propio idioma (United Nations, 1966, art. 27).

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) representa un avance significativo respecto de los instrumentos internacionales previamente analizados. Mientras los textos anteriores pueden inscribirse dentro de una concepción propia de la democracia liberal, en la que se reconoce a todas las personas el derecho a la vida cultural, este instrumento —si bien no es jurídicamente vinculante— profundiza en el alcance de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En este sentido, su artículo 3 establece que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, en virtud del cual determinan libremente su condición política y persiguen su desarrollo económico, social y cultural (ONU, 2007, art. 3). Asimismo, el artículo 26.1 reconoce su derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado (ONU, 2007, art. 26.1), mientras que el artículo 28.1 consagra el derecho a la reparación, incluyendo medidas de restitución o indemnización justa, imparcial y equitativa cuando corresponda (ONU, 2007, art. 28.1).

En una línea similar, aunque en el ámbito regional, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA (2016) reafirma estos principios, estableciendo en su artículo III el derecho a la libre determinación en términos equivalentes (OEA, 2016, art. III). Del mismo modo, el artículo XXV.1 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a

mantener y fortalecer su relación espiritual, cultural y material con sus tierras, territorios y recursos, mientras que el artículo XXIII.2 impone a los Estados el deber de consultar y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas (OEA, 2016, arts. XXV.1 y XXIII.2). A lo largo de los años todas estas declaraciones, compromisos, discursos, comisiones han ido configurando una noción o idea de deuda de carácter político-institucional, no ancestral, sino producto de una evolución del Estado en la forma de abordar problemáticas sociales, muchas veces impulsada por grupos de interés.

Esta última parte del texto conduce al último acápite sobre las normas jurídicas del sistema y en particular al estudio del Convenio N° 169 de la OIT, instrumento central en la actual discusión y en la relación de los Estados con sus pueblos originarios.

CAPÍTULO III – LEGISLACIÓN: UNA FORMA DE INTEGRACIÓN

En este capítulo final se aborda la dimensión normativa del proceso de incorporación de los pueblos indígenas al ordenamiento jurídico chileno, entendida como una de las principales vías institucionales de integración. A diferencia de los capítulos anteriores, centrados en la construcción histórica y conceptual de categorías como nación, deuda histórica y autodeterminación, aquí el análisis se desplaza hacia el plano estrictamente jurídico, con el objeto de examinar cómo el derecho ha operado como herramienta de reconocimiento, regulación y, al mismo tiempo, de delimitación de las demandas indígenas.

En este sentido, el capítulo se estructura en torno a tres ejes fundamentales que permiten observar la evolución del tratamiento jurídico de la cuestión indígena en Chile. En primer lugar, se analiza el Convenio N.º 169 de la OIT, como principal instrumento internacional vinculante en la materia y punto de inflexión en el reconocimiento de derechos colectivos. En segundo término, se revisa la legislación indígena chilena, especialmente la Ley N.º 19.253, como expresión del intento estatal por canalizar institucionalmente dichas demandas en el ámbito interno. Finalmente, se examina el reconocimiento constitucional, tanto en su ausencia histórica como en sus propuestas recientes, en particular el proceso constitucional de 2022, a fin de evaluar el alcance y los límites del reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas dentro del modelo constitucional chileno.

1. CONVENIO 169

Tal como se indicó en un acápite anterior, el entonces candidato presidencial Patricio Aylwin en el acuerdo gestado en Nueva Imperial del año 1989, se comprometió con las agrupaciones indígenas sobre ciertas materias, entre las que estaba la ratificación del convenio 169 de la OIT.

Este instrumento internacional encuentra su antecedente inmediato en el Convenio N.º 107, el cual concebía a los indígenas fundamentalmente como individuos en proceso de integración. En cambio, el Convenio N.º 169 introduce un giro conceptual relevante al

sustituir dicha noción por la de pueblos indígenas, desplazando el eje desde el individuo hacia un sujeto con una visión colectivista (Bengoa, 2000).

Para el profesor Meza-Lopehandía este convenio, aun analizando todas las críticas que se le formularon, indica que es un gran avance en materia de derechos indígenas. En sus palabras:

No cabe duda que el Convenio 169 significó un tremendo avance para los Pueblos Indígenas en cuanto reconoce sus derechos a la tierra y sus territorios, sus formas tradicionales de organización y la protección de sus culturas. También ha sido significativo el paulatino reconocimiento de su derecho a la autonomía, manifestado en el derecho a la participación y a la consulta y, asimismo, a establecer sus prioridades en materia de desarrollo. (Meza-Lopehandía, 2012, p. 67).

Este instrumento adquirió especial relevancia para las comunidades indígenas, en cuanto vino a recoger y canalizar normativamente una serie de reivindicaciones históricas sostenidas durante décadas por el movimiento indígena internacional. Ello se aprecia no solo en su contenido normativo, sino también en el espíritu político-jurídico que inspira el texto, expresado de manera explícita en su preámbulo, al reconocer las aspiraciones de los pueblos indígenas de asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico, así como de mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones dentro de los Estados en que habitan. Del mismo modo, el instrumento advierte que, en numerosas partes del mundo, estos pueblos no han podido gozar de los derechos humanos fundamentales en igualdad de condiciones con el resto de la población, y que sus leyes, costumbres, valores y perspectivas han sufrido frecuentes procesos de erosión (Organización Internacional del Trabajo, 1989, preámbulo).

Este convenio fue finalmente ratificado por Chile en 2008 y entró en vigor en 2009, incorporándose así al ordenamiento jurídico nacional. A partir de entonces, pasó a constituir uno de los principales marcos normativos en materia indígena, regulando aspectos relativos a participación, consulta, tierras, instituciones propias, cultura y desarrollo. En consecuencia, diversos autores han estudiado su alcance e implicancias, particularmente en relación con la tensión existente entre la unidad del Estado y las demandas de autonomía y reconocimiento formuladas por los pueblos indígenas.

Sobre la libre determinación de los pueblos y el alcance del término “pueblos”, el Convenio N.º 169 dispone en su artículo 7 inciso primero que los pueblos interesados tienen derecho a decidir sus propias prioridades en materia de desarrollo, particularmente en aquello que afecte sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y las tierras que ocupan o utilizan, así como a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas susceptibles de afectarles directamente (Organización Internacional del Trabajo, 1989, art. 7.1).

Según el profesor Manuel José Navarrete Jara, esta disposición implica el reconocimiento de la facultad de los pueblos indígenas para definir y determinar sus propias prioridades, así como su derecho a intervenir en los procesos de toma de decisiones que puedan afectarles directamente (Navarrete Jara, 2019, p. 460). No obstante, aun cuando para Bengoa el uso del concepto “pueblos” representó un avance significativo dentro del derecho internacional indígena, el autor critica que el propio convenio limitara las consecuencias jurídicas de dicha denominación. En sus palabras, el Convenio N.º 169 reconoció el carácter de “pueblos” de los colectivos indígenas, pero simultáneamente restringió su derecho a la libre determinación mediante la cláusula incorporada en el artículo primero, la cual señala que la utilización del término “pueblos” no debe interpretarse en el sentido que pueda implicar derechos reconocidos a dicho concepto en el derecho internacional (Bengoa, 2007).

En una línea similar, el abogado y relator especial James Anaya sostiene que el propio Convenio N.º 169 introduce una delimitación expresa respecto del uso del concepto “pueblos”, estableciendo que este no debe entenderse con el alcance que tradicionalmente posee en el derecho internacional clásico. Según explica, dicha precisión obedeció a la intención de los Estados de evitar interpretaciones que pudieran servir de fundamento a aspiraciones secesionistas, sin que ello significara desconocer el carácter colectivo de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas por el convenio (Anaya, 2009).

Sobre la territorialidad, el convenio traslada al Estado la responsabilidad de intervenir activamente en la configuración jurídica del espacio indígena, obligándolo no solo a identificar y delimitar los territorios tradicionalmente ocupados, sino también a impedir su desposesión por parte de terceros y a ofrecer vías institucionales eficaces para la tramitación de las reclamaciones territoriales. Paralelamente, la Declaración introduce un criterio sustantivo al exigir que toda forma de reconocimiento legal de tierras y recursos indígenas se construya a partir de los usos, prácticas y sistemas tradicionales de tenencia de cada pueblo. De este modo, el fundamento de la protección jurídica se desplaza desde el monopolio normativo del ordenamiento estatal hacia los propios sistemas consuetudinarios indígenas, los cuales adquieren valor jurídico autónomo como base del ejercicio de tales derechos, sin quedar enteramente condicionados por el derecho positivo nacional (Meza-Lopehandía, 2012).

En esta línea, el artículo 13 del convenio establece expresamente una distinción entre “tierras” y “territorios”, señalando que la utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de “territorios”, comprendiendo con ello la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera (Organización Internacional del Trabajo, 1989, art. 13). Esta precisión resulta especialmente relevante, pues el convenio no limita la protección jurídica únicamente a la propiedad material sobre determinados predios, sino que amplía la comprensión del espacio indígena hacia una dimensión más integral, asociada a la vida colectiva, cultural y espiritual de los pueblos. El territorio deja así de ser concebido exclusivamente como un bien económico

susceptible de dominio y explotación, para transformarse en el espacio en el cual se desarrollan las prácticas sociales, religiosas, políticas y culturales que permiten la continuidad histórica de las comunidades indígenas.

Según el profesor Manuel José Navarrete Jara, “de esto se colige que una cosa es el concepto de tierras, esto es, aquellas que los pueblos interesados tradicionalmente ocupan y tienen un derecho de propiedad y de posesión y otra muy distinta es el territorio. En él están comprendidas no solamente las tierras, sino que además este concepto importa condiciones de habitabilidad” (Navarrete Jara, 2019, p. 461). En consecuencia, la noción de territorio comprende no solo el suelo físicamente ocupado, sino también los recursos naturales, los espacios ceremoniales, las formas de organización comunitaria y la relación espiritual que determinados pueblos mantienen con el entorno. Bajo esta lógica, el territorio aparece como una condición necesaria para el ejercicio efectivo de otros derechos colectivos, tales como la identidad cultural, la autonomía, las instituciones propias y la preservación de las tradiciones ancestrales. De esta manera, el Convenio N.º 169 introduce una comprensión del territorio que excede las categorías clásicas del derecho civil y de propiedad, aproximándose más bien a una concepción cultural y colectiva del espacio.

Este instrumento internacional redefine el alcance del vínculo entre los pueblos indígenas y el espacio que habitan, al extender la protección más allá de la mera noción de tierra e incorporar una comprensión integral del territorio. Bajo esta perspectiva, lo determinante no es el reconocimiento formal por parte del Estado, sino la relación histórica y continua que dichos pueblos mantienen con el espacio, expresada a través de sus prácticas tradicionales de ocupación y aprovechamiento. Es esa relación la que se erige como el fundamento de los derechos que se les reconocen sobre el uso, control y permanencia en dichos territorios (Aylwin Oyarzún et al., 2013).

El convenio establece una de las medidas más relevantes en materia de participación indígena: la consulta previa. A través de ella, se impone al Estado la obligación de consultar a los pueblos indígenas respecto de aquellas medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Esta exigencia se fundamenta en el reconocimiento de su derecho a la autonomía, en virtud del cual el Estado no solo debe oír su opinión, sino también generar las condiciones institucionales necesarias para posibilitar un consentimiento libre, previo e informado, dotado de efectividad real y no meramente formal (Navarrete Jara, 2019, p. 465).

En este sentido, el artículo 6.1 letra a) del Convenio N.º 169 dispone que los gobiernos deberán “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (Organización Internacional del Trabajo, 1989, art. 6.1.a). Del mismo modo, el artículo 15 N.º 2 establece que, en aquellos casos en que el Estado mantenga la propiedad de los minerales o recursos

del subsuelo, deberá consultar previamente a los pueblos interesados antes de emprender o autorizar programas de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, a fin de determinar si sus intereses podrían verse perjudicados y en qué medida (Organización Internacional del Trabajo, 1989, art. 15.2).

Puede sostenerse que el derecho a consulta constituye una manifestación concreta de la libre determinación y de la autonomía reconocida a los pueblos indígenas, permitiéndoles influir en la implementación de políticas públicas y en determinadas decisiones estatales que inciden directamente sobre sus intereses colectivos (Navarrete Jara, 2019, p. 466). Desde una perspectiva crítica, podría incluso sostenerse que este mecanismo opera, en ciertos casos, como una limitación relevante al ejercicio de las potestades estatales en materias de interés general, especialmente cuando el propio sistema exige avanzar hacia fórmulas de consentimiento en determinadas hipótesis. Esta interpretación ha sido reforzada por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, en el cual se sostuvo que, tratándose de proyectos de desarrollo o inversión a gran escala con impacto significativo sobre territorios indígenas o tribales, el Estado no solo debe consultar, sino también obtener el consentimiento libre, previo e informado de dichos pueblos, conforme a sus costumbres y tradiciones (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007, párr. 134).

Los estándares internacionales señalan que estas consultas son un mecanismo de participación para los pueblos indígenas en todas las temáticas en que tenga deliberación el Estado y que puedan afectarles, dicha afectación en un sentido amplio, tanto directa como indirectamente sobre su forma de vida. Sin embargo, el Estado con el fin de que sea legítimo el proceso debe diseñar e implementar procedimientos que cumplan con los requisitos mínimos, como lo es el carácter previo de la consulta, la buena fe, el acceso a información completa y culturalmente pertinente, respetando los usos y comunidades indígenas. La consulta debe considerar elementos sustantivos, como la participación en los beneficios y el correspondiente consentimiento en casos de proyectos de gran envergadura que pudieren afectar la continuidad de esta (Meza-Lopehandía, 2012).

En Chile, su aplicación ha tenido al menos algunos inconvenientes, como lo ha sido las presentaciones de requerimientos por parte de diputados ante el Tribunal Constitucional, el que en unos casos ha rechazado, o ha dado luces de los alcances de los conceptos que emanan de dicho convenio. En una sentencia del TC rol 1050-2008 nos indica que no habría riesgos en la aplicación de este instrumento sobre la soberanía nacional, sin perjuicio de que los indígenas puedan profundizar lo que sería la libre determinación (Tribunal Constitucional de Chile, 2008).

Que la consulta a los pueblos interesados que dispone el N° 1 del artículo 6° del Acuerdo remitido no podrá, desde luego, entenderse que implique el ejercicio de soberanía, pues ella, conforme al claro tenor de lo dispuesto en el artículo 5° de

la Carta Fundamental, reside esencialmente en la Nación y se ejerce por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que la propia Constitución establece. La forma de participación consultiva que la norma en examen contempla tampoco podría adoptar la modalidad de un plebiscito o de una consulta popular vinculante, pues la Carta Fundamental regula estos modos de participación, de manera incompatible con tal posibilidad, en los artículos 118 y 128 de la Constitución. (Senado de la República de Chile, s. f.).

En el ámbito jurisprudencial, desde su entrada en vigor en Chile, el Convenio N.º 169 de la OIT ha sido utilizado por los pueblos indígenas como una herramienta jurídica para la exigencia de derechos ante los tribunales. La jurisprudencia chilena ha incorporado el Convenio tanto mediante su aplicación directa como a través de su uso como estándar interpretativo de la normativa interna, evolucionando progresivamente hacia una aplicación sustantiva de sus disposiciones. Si bien su utilización se ha concentrado principalmente en conflictos vinculados a la consulta previa frente a proyectos de inversión, también se ha extendido a otros ámbitos, como el derecho penal. Este desarrollo jurisprudencial evidencia tanto los avances como los desafíos en la incorporación del Convenio como marco normativo relevante en el ordenamiento jurídico chileno (Meza-Lopehandía, 2012).

Resulta evidente que el Estado ha intentado constantemente proteger incluso a través de instrumentos internacionales a los indígenas y se ha comprometido en reiteradas ocasiones en soslayar todas aquellas materias en las que podría verse afectado. Sin embargo, dichos compromisos han sido asumidos bajo una lógica de cautela institucional, orientada a evitar cualquier afectación sustantiva de la soberanía nacional, en este marco la regulación de los distintos aspectos de la vida indígena ha avanzado de forma gradual y condicionada, en función de las circunstancias sociales y políticas del país, sin que ello suponga una renuncia al carácter unitario del Estado.

Esta interpretación es coherente con la posición del profesor Alejandro Silva Bascuñán, quien califica al Convenio N.º 169 de la OIT como un instrumento “perfectamente constitucional”, en la medida en que reconoce a los pueblos indígenas como grupos intermedios, sin atribuirles un estatus político que comprometa la unidad de la Nación ni el principio de soberanía estatal (Silva Bascuñán, 1997).

2. LEGISLACIÓN NACIONAL

No es posible incluir dentro de la legislación nacional los parlamentos, pero sin duda nos sirven para revelar el espíritu que animó a los gobernantes de sus respectivas épocas: la búsqueda de protección e igualdad jurídica, y sostener una relación pacífica con los indígenas.

En relación con lo expuesto, puede sostenerse que desde los primeros años de la República el Estado de Chile dictó normas orientadas a la protección de la población indígena. La Ley

de 10 de junio de 1823, junto con el Reglamento en favor de los indios, constituye una temprana manifestación de esta preocupación estatal, particularmente en materia de propiedad indígena. En efecto, dicha normativa establecía expresamente: “Que lo actual poseído según ley por los indígenas, se les declare en perpetua y segura propiedad” (Chile, 1823, art. 3).

Ello demuestra que, al menos en el plano normativo, existió una temprana voluntad estatal orientada a reconocer y asegurar la propiedad indígena, siendo la disposición antes citada meramente ilustrativa de dicha tendencia. No obstante, la indefensión jurídica no constituyó un fenómeno exclusivo de los pueblos originarios. Tal como advierte Gabriel Salazar Vergara, amplios sectores de la población mestiza que conformarían posteriormente el denominado “Chile popular” tampoco fueron plenamente reconocidos como sujetos efectivos de derecho durante buena parte del siglo XIX, permaneciendo expuestos a múltiples abusos y mecanismos de exclusión social y económica (Salazar, 2003).

Con el paso del tiempo, el Estado comenzó a regular de manera más sistemática la situación indígena mediante diversas leyes y decretos. Sin embargo, muchas de estas disposiciones tuvieron escasa eficacia práctica, pues, como señala Ricardo Donoso, en los territorios al sur del Biobío tanto funcionarios públicos como particulares burlaban constantemente las normas vigentes, generando graves perjuicios sobre las posesiones indígenas y motivando una creciente intervención estatal (Donoso & Velasco, 1928). En este contexto, el Estado decidió declarar fiscales extensos territorios de la Araucanía con el propósito de ordenar jurídicamente la ocupación y evitar nuevos fraudes. Así, la ley de 4 de diciembre de 1866 establecía en su artículo primero: “Fúndense poblaciones en los parajes del territorio de los indígenas, que el Presidente de la República designe, debiendo adquirirse por el Estado los terrenos de propiedad particular que conceptuare convenientes para este i los demas objetos de la presente lei” (Chile, 1866, art. 1).

Asimismo, dicha normativa creó la figura del Protector de Indígenas, institución destinada a resguardar jurídicamente los derechos de las comunidades indígenas frente a abusos y conflictos sobre tierras. En efecto, el artículo 8 disponía: “En los territorios fronterizos de indígenas habrá un letrado con el título de protector de indígenas, el cual ejercerá las funciones que atribuye a los intendentes i gobernadores el decreto de 14 de marzo de 1853, i representará los derechos de los indígenas en todas las circunstancias que se ofrezcan” (Chile, 1866, art. 8). La disposición agregaba además que correspondería a dicho funcionario intervenir especialmente en el deslinde de posesiones indígenas y en los contratos relativos a la transferencia o arriendo de tierras, así como impulsar la resolución de controversias sobre la validez de actos celebrados con anterioridad a la ley.

El trabajo desempeñado por los Protectores de Indígenas fue considerado relevante por las propias autoridades de la época, quienes reconocían la especial fragilidad jurídica en que se encontraban las comunidades indígenas, cuyas tierras eran frecuentemente objeto de fraudes,

abusos y disposiciones irregulares por parte de terceros. Precisamente, una de las principales funciones de dichos funcionarios consistía en denunciar estas prácticas y representar judicialmente los intereses de los indígenas frente a los constantes conflictos sobre propiedad y posesión territorial (Navarrete Jara, 2017).

Junto con ello, la legislación comenzó progresivamente a restringir la enajenación de tierras indígenas. En este sentido, la ley de 1866 establecía en su artículo 4 que: “Los contratos traslaticios de dominio sobre terrenos situados en territorio de indígenas, solo podrán celebrarse válidamente cuando el que enajena tenga título escrito i registrado competentemente” (Chile, 1866, art. 4). Posteriormente, la ley de 1874 profundizó estas limitaciones, extendiendo las prohibiciones no solo a la compraventa de tierras, sino también a figuras como la hipoteca, la anticresis, el arrendamiento y cualquier otro acto o contrato celebrado sobre terrenos ubicados en territorio indígena, reforzando así el carácter protector de la legislación vigente (Navarrete Jara, 2017).

No obstante, la ley de 1866 cumplió un papel especialmente trascendental por la creación de la Comisión Radicadora de Indígenas y el establecimiento de los títulos de merced, instituciones que marcarían el desarrollo posterior de la política estatal sobre propiedad indígena. Sin embargo, fue a partir de la ley de 1883 cuando este sistema adquirió verdadera relevancia práctica, extendiéndose el régimen de protección jurídica de las tierras indígenas hasta 1929. Con todo, dicho proceso estuvo lejos de desarrollarse de manera armónica, pues coexistió con numerosos abusos, irregularidades y mecanismos de despojo territorial ya analizados anteriormente (Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, 2008).

Las leyes N.º 4.169 (1927), 4.802 (1930) y 4.111 (1931) marcaron un punto de inflexión en la política del Estado chileno respecto de las tierras mapuche, pues se abandona progresivamente el régimen de protección colectiva establecido mediante los Títulos de Merced. Mientras la Ley N.º 4.169 autorizó la división de las comunidades indígenas y la transformación de la propiedad comunal en parcelas individuales, la Ley N.º 4.111 profundizó y consolidó dicho proceso, facilitando la disolución jurídica de las comunidades y exponiendo —no con intención— a los araucanos a la pérdida de sus tierras a través del mercado. Por su parte, la Ley N.º 4.802 introdujo mecanismos de tutela y administración estatal sobre las tierras indígenas; sin embargo, su alcance fue limitado, ya que no revirtió la política de parcelación ni restituyó el principio de propiedad colectiva. En conjunto, estas normas reflejan una estrategia estatal orientada a la civilización del pueblo araucano, al régimen de propiedad privada, y cuyas consecuencias fueron la fragmentación territorial y el debilitamiento de las formas tradicionales de organización comunitaria de los indígenas (Bengoa, 1985; Correa, 2017).

Entre las décadas 60 y 70 las leyes que se consagraron representaron un cambio significativo en la política del Estado chileno hacia el pueblo araucano, al reintroducir el principio de

protección y fortalecimiento de la propiedad indígena colectivista, en contraste con la legislación que prefirió la libertad en el período anterior. La Ley 14.511 consagró un régimen que aumentaba la tutela estatal sobre las tierras indígenas, restringiendo su división, su enajenación, y reconociendo la necesidad de preservar la base territorial de las comunidades como condición para su subsistencia social y cultural (Manuel Navarrete, 2017).

Cada ley responde a su época, por lo que la protección hacia los indígenas se profundizó de manera colectiva con la Ley 17.729, dictada durante el gobierno de la Unidad Popular, la que no solo prohibió la división de las propiedades indígenas, sino que además con fuerza promovió la restitución de tierras que habían sido usurpadas, como también el reconocimiento de formas colectivas de tenencia, en coherencia con una concepción del territorio indígena como un bien social y comunitario que respondía a las ideas socialistas imperantes. Para el autor Pinto en conjunto, ambas leyes expresan un esfuerzo por revertir los efectos del despojo histórico y reconstruir el vínculo territorial mapuche, aunque su aplicación fue interrumpida por el quiebre institucional de 1973 (Pinto Rodríguez, 2003).

En el artículo 2 de esta ley consagra por ejemplo lo que serían tierras indígenas “2°- Para los efectos de la aplicación de esta ley se entenderán como "reservas" las tierras amparadas por los títulos señalados en el artículo anterior, mientras permanezcan indivisas” (Chile, 1979, art. 2).

Además, da un avance en el hecho de concentrar o situar al sujeto de las políticas públicas al indígena, quedando en evidencia por la definición del artículo 1 de la Constitución, en cuyo entramado se entendería por persona indígena a todos los cumplieran con ciertos requisitos.

Para cuando se interrumpe la democracia en Chile, debido al golpe militar del general Pinochet, existía gran convulsión en la sociedad nacional y en el mundo debido a la guerra fría y los problemas económicos mundiales, esto derivó a que Chile se viera en la imperiosa necesidad de redirigir el trayecto de la sociedad chilena impulsándose la apertura al comercio exterior y un criterio empresarial de eficiencia y competitividad (Salazar & Pinto, 2002) (Manuel Navarrete 2017).

Durante el período posterior a la Reforma Agraria y especialmente tras los cambios institucionales ocurridos a partir de 1973, la política estatal hacia las comunidades indígenas experimentó un giro significativo. En contraste con los procesos anteriores, caracterizados por formas colectivas de tenencia y reconocimiento comunitario derivadas de los títulos de merced, el Estado impulsó una política orientada a la individualización de la propiedad indígena mediante el Decreto Ley N.º 2.568 de 1979, posteriormente modificado por el Decreto Ley N.º 2.750. El objetivo declarado de esta normativa consistía en promover el acceso pleno a la propiedad individual a través de la entrega de títulos de dominio a las familias mapuches, buscando además integrar completamente a los indígenas al régimen económico, jurídico y cultural nacional, bajo la idea de superar las condiciones de

marginalidad en que se encontraban. Conforme señala la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, este período marca el inicio de una nueva etapa en la historia contemporánea indígena, caracterizada por una política explícita de integración impulsada mediante mecanismos legislativos de fuerte intervención estatal. En la práctica, la aplicación del Decreto Ley N.º 2.568 produjo la división y liquidación de numerosas comunidades indígenas, particularmente mapuches, consolidando progresivamente la propiedad privada individual al interior de las antiguas tierras comunitarias amparadas por títulos de merced y alterando profundamente las formas tradicionales de organización territorial y comunitaria existentes hasta entonces (Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, 2008, p. 51).

Si bien esta normativa mantuvo ciertas disposiciones de protección formal —como el artículo 26, que establecía restricciones a la enajenación— estableció de la misma manera una liberalización de la propiedad indígena de los mecanismos de amarre. Estas medidas fueron duramente criticadas, pues, según la Comisión Chilena de Derechos Humanos, no sólo tendían al despojo territorial, sino que apuntaban a desarticular la identidad indígena como sujeto colectivo (Comisión Chilena de Derechos Humanos, 1988).

Si bien, el decreto ley de la dictadura liberó la propiedad indígena, hubo con el retorno a la democracia una moderación de ambas posiciones. Respondiendo al compromiso del presidente Aylwin, el Estado de Chile dictó la Ley N.º 19.253, denominada “Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas”. Este cuerpo normativo pretendió ordenar el reconocimiento jurídico de los pueblos originarios y redefinir la relación entre estos y el Estado una vez más (Meza-Lopehandía, 2012).

Para estos efectos, la mera existencia de propiedad privada ha demostrado que no es suficiente para alcanzar el desarrollo y aplacar la marginalidad que arrastran los araucanos. Esto se demuestra en el hecho de que entre los años 1927 y 1978 se dividieron varias comunidades: Arauco y Malleco, sin embargo, no ocurrió así en Cautín y como resultado es que en más de 50 años el comportamiento es similar (Stuchlik, 1999).

Continuando con esta larga tradición de protección institucional, el Estado chileno avanzó durante las últimas décadas en diversas materias vinculadas especialmente a la tierra, el territorio y el reconocimiento de los pueblos indígenas. En este contexto, se dicta la Ley N.º 19.253, cuyo artículo 1 establece expresamente que: “Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación” (Chile, 1993, art. 1). Esta disposición refleja un cambio relevante en la política legislativa del Estado, pues ya no se limita únicamente a regular la propiedad indígena desde una perspectiva patrimonial, sino

que incorpora elementos vinculados a la protección cultural, comunitaria y territorial de los pueblos indígenas.

En relación con la protección territorial, la ley reconoce expresamente la existencia de tierras tradicionales o ancestrales pertenecientes a las comunidades indígenas. En particular, al analizar el artículo 12, destaca que la exigencia de ocupación histórica se vincula directamente con el concepto de territorio ancestral desarrollado tanto por el derecho internacional como por la jurisprudencia especializada en materia indígena (Meza-Lopehandía, 2012). De esta manera, la normativa chilena comienza a aproximarse progresivamente a categorías jurídicas presentes en instrumentos internacionales posteriores, reconociendo que la relación indígena con la tierra excede el mero dominio civil y se proyecta hacia dimensiones históricas, culturales y comunitarias.

Asimismo, en materia de participación institucional, la ley creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). En efecto, el artículo 39 dispone la creación de este organismo público, cuyo mandato se orienta a promover el desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, proteger sus tierras y culturas, administrar el registro de tierras indígenas y actuar como instancia de coordinación entre el Estado y los pueblos indígenas (Chile, 1993, art. 39). Sin embargo, pese a la importancia institucional de la CONADI, diversos autores han sostenido que sus capacidades han sido insuficientes para responder adecuadamente a los conflictos territoriales y políticos surgidos en las últimas décadas, particularmente en la Macrozona Sur (Pairicán Padilla, 2014).

Finalmente, uno de los elementos más trascendentales de la Ley N.º 19.253 radica en el reconocimiento explícito de la existencia de los pueblos indígenas dentro del Estado chileno. La normativa no solo reconoce y valora la identidad propia de cada uno de estos pueblos, sino que además procura compatibilizar dicho reconocimiento con la mantención de la unidad de la nación chilena. Para ello, establece criterios objetivos destinados a determinar la calidad indígena, vinculándola principalmente con elementos de ascendencia, manifestaciones culturales y pertenencia étnica, configurando así un modelo de reconocimiento jurídico que intenta integrar diversidad cultural y unidad estatal dentro de un mismo marco normativo.

En este acápite se ha podido apreciar el gran hincapié que hizo el Estado desde sus inicios en la protección y conservación de los pueblos indígenas (alguien dijo que se acabarían con el paso del tiempo, pero no fue así) tanto es así que hoy muchas personas son descendientes más o menos directos de los grandes indios. Han sabido moverse en el país, han conservado —dentro del Estado de derecho— sus costumbres, y la nación entera ha asimilado parte de su cultura, en un proceso que ha requerido un esfuerzo constante por parte del Estado chileno.

3. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL

Hemos aludido en múltiples ocasiones al compromiso asumido por el presidente Patricio Aylwin en Nueva Imperial; sin embargo, uno de los aspectos que hasta hoy no ha logrado concretarse plenamente es el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, pese a los diversos intentos impulsados a través de reformas constitucionales, proyectos legislativos y procesos políticos desarrollados en las últimas décadas. La discusión sobre esta materia ha ocupado un lugar central dentro del debate jurídico y político contemporáneo, especialmente en torno al modo en que el Estado chileno debe reconocer la existencia de pueblos indígenas dentro de una estructura constitucional fundada históricamente en la idea de una nación única e indivisible.

En este contexto, el profesor Matías Meza-Lopehandía sostiene que dicho reconocimiento constituye una necesidad indispensable para garantizar el desarrollo cultural y político de los pueblos indígenas dentro del Estado. En sus palabras: “La necesidad de reconocimiento como requisito indispensable para significar las decisiones individuales y constituir su propia identidad; la ilegitimidad de forzarlos a abandonar su cultura societal y la insuficiencia de la garantía de derechos individuales para reconocer y garantizar su desarrollo cultural, sumado a la evidencia histórica, hace imprescindible para las sociedades nacionales del continente y particularmente de Chile abrirse al acogimiento de las reivindicaciones indígenas” (Meza-Lopehandía, 2012, p. 168).

Durante el segundo gobierno de la presidente Bachelet, se inició un proceso constituyente tendiente a regular diversas materias con el fin de lograr un nuevo acuerdo constitucional y así tener una constitución originada en democracia. Este proceso se dio bajo el cumplimiento de los requisitos del convenio N°169 sobre pueblos indígenas. Una vez culminada la participación ciudadana y todo el proceso de sistematización se presentó el año 2017 una nueva carta constitucional (Navarrete, 2017).

En este proyecto de reforma constitucional se proponía reconocer que la soberanía residía tanto en la nación chilena como en los diversos pueblos indígenas, incorporando así una fórmula inédita dentro de la tradición constitucional chilena (Chile, 2017, art. 4). Asimismo, el texto reconocía expresamente a los pueblos indígenas como parte integrante de la nación chilena —siguiendo en cierta medida la línea ya desarrollada por la Ley N.º 19.253—, comprometiendo al Estado a respetar y promover sus culturas, derechos e integridad, además de contemplar mecanismos de representación política especial mediante escaños reservados (Chile, 2017, art. 5). Por la relevancia de su contenido, el artículo 4 disponía expresamente: “La soberanía reside en la Nación y en sus diversos pueblos indígenas. Su ejercicio se realiza por los ciudadanos a través de las elecciones y los plebiscitos que esta Constitución y las leyes establecen, así como por los órganos y autoridades públicas en el desempeño de sus cargos. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio” (Chile, 2017, art. 4).

Del mismo modo, el proyecto avanzaba hacia una ampliación del reconocimiento simbólico y cultural indígena dentro del orden constitucional, estableciendo incluso deberes generales para los habitantes de la República respecto de los símbolos representativos de los pueblos indígenas. En efecto, el artículo 22 señalaba que toda persona debía respeto a los símbolos nacionales e indígenas, integrando de esta manera elementos de identidad indígena al marco institucional común del Estado chileno (Chile, 2017, art. 22). Estas disposiciones reflejaban una tendencia orientada a incorporar progresivamente elementos de pluralismo cultural y reconocimiento colectivo dentro de la estructura constitucional chilena, aunque manteniendo formalmente la unidad política del Estado, de la nación y los valores esenciales tanto de la chilenidad como de sus pueblos originarios.

Para el año 2022, después de los convulsos años que le precedieron, se elaboró una nueva propuesta constitucional, que excedió por mucho la historia de lo que había sido el desarrollo y comprensión respecto de los pueblos indígenas. En esta propuesta se abordaron materias refundacionales inspiradas en ideólogos como de Sousa Santos quien explica:

la refundación del Estado pasa en algunos casos por el reconocimiento de la plurinacionalidad; que implica además un desafío radical al concepto de Estado moderno; que pasa por el autogobierno que plantea un nuevo tipo de institucionalidad estatal; que se requiere de una nueva organización territorial, de un ejercicio pleno del pluralismo jurídico, entre otros. En el caso de Ecuador y Bolivia, se ha reconocido el carácter del Estado como plurinacional y su materialización involucra a todos los sujetos de derechos (individuales y colectivos), en consecuencia, el desafío está en pasar de lo declarativo a la aplicabilidad, al ejercicio de lo plurinacional. En este punto encuentro que hay un elemento no abordado, esto es, que la plurinacionalidad no involucra únicamente a los distintos pueblos o nacionalidades indígenas. (Sousa Santos, 2010, p. 81).

En el contexto del proceso constituyente chileno de 2021-2022, estas ideas se tradujeron en propuestas que, para muchos sectores, resultaban ajenas a la historia y memoria constitucional chilena. Ello se manifestó tanto en las normas discutidas como en diversos discursos emitidos al interior de la Convención Constitucional. Así, por ejemplo, la ex convencional Amaya Álvarez habría planteado la necesidad de eliminar la noción de “República de Chile” como parte de una resignificación simbólica del Estado en clave plurinacional. Según relata Marcela Cubillos: “La convencional Amaya Álvarez, coordinadora de la Comisión de Reglamento, señaló en ese momento: ‘Sacar la noción de República de Chile del artículo es una especie de símbolo para repensar este Estado plurinacional ... Estimé que era una manera de apoyar la reivindicación histórica que hacían los escaños indígenas’” (Cubillos, 2022, p. 37).

En concordancia con dicha orientación, el preámbulo de la propuesta constitucional se apartaba de la formulación histórica utilizada por las constituciones chilenas anteriores,

comenzando con la siguiente declaración: “Nosotras y nosotros, el pueblo de Chile, conformado por diversas naciones, nos otorgamos libremente esta Constitución, acordada en un proceso participativo, paritario y democrático” (Convención Constitucional, 2022, preámbulo). Desde esta perspectiva, la propuesta constitucional incorporaba explícitamente una concepción plurinacional del Estado, reconociendo la coexistencia de diversas naciones al interior de Chile y proyectando dicha idea tanto en la estructura institucional como en el lenguaje simbólico del nuevo texto constitucional.

De este texto constitucional pueden desprenderse varias cuestiones relevantes. En primer término, la propuesta reconocía expresamente la existencia de diversos pueblos y naciones indígenas dentro del país, dejando incluso abierta la posibilidad de incorporar otros pueblos que pudieran ser reconocidos en el futuro. Junto con ello, imponía al Estado el deber de promover, respetar y garantizar el ejercicio del derecho a la libre determinación de dichos pueblos (Convención Constitucional, 2022, art. 5). Asimismo, el proyecto otorgaba reconocimiento específico al pueblo tribal afrodescendiente chileno, estableciendo mecanismos de protección vinculados a su identidad cultural, derechos colectivos y participación institucional (Convención Constitucional, 2022, art. 93).

En materia de territorio y libre determinación corresponde remitirse al acápite precedente, donde tales cuestiones fueron desarrolladas con mayor profundidad. Sin perjuicio de ello, resulta especialmente relevante destacar que el artículo 1 de la propuesta redefinía la naturaleza misma del Estado chileno, señalando expresamente que: “Chile es un Estado social y democrático de derecho. Es plurinacional, intercultural, regional y ecológico” (Convención Constitucional, 2022, art. 1). Esta disposición representaba un cambio sustancial respecto de la tradición constitucional chilena, al incorporar de manera explícita el concepto de plurinacionalidad como elemento estructural del Estado. Finalmente, la propuesta constitucional fue rechazada en el plebiscito nacional de salida realizado en septiembre de 2022, constituyendo el primer proceso constitucional rechazado directamente por la ciudadanía mediante sufragio popular en la historia constitucional reciente de Chile.

A continuación, la decisión política dio paso a un nuevo proceso constitucional, aunque esta vez dirigido mayoritariamente por sectores políticos de derecha. A diferencia de la propuesta emanada de la Convención Constitucional de 2022, el nuevo texto procuró mantener con mayor claridad la idea de unidad nacional, aunque igualmente incorporó normas de reconocimiento indígena. En efecto, el artículo 5 de la propuesta establecía que: “La Constitución reconoce a los pueblos indígenas como parte de la Nación chilena, que es una e indivisible. El Estado respetará y promoverá sus derechos individuales y colectivos garantizados por esta Constitución, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes” (Consejo Constitucional, 2023, art. 5). De esta manera, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas permanecía dentro de un marco explícito de unidad nacional, descartándose la noción de plurinacionalidad que había caracterizado al proceso anterior.

Asimismo, el texto propuesto incorporaba diversas disposiciones orientadas al reconocimiento de la diversidad cultural e intercultural del país. En particular, se establecía el deber estatal de reconocer y valorar la interculturalidad en su diversidad étnica y cultural, promoviendo el diálogo entre culturas y ordenando que el ejercicio de las funciones públicas considerara dicha diversidad (Consejo Constitucional, 2023, art. 5). Sin embargo, a diferencia del proyecto constitucional de 2022, esta propuesta no contemplaba escaños reservados para pueblos indígenas, sino que remitía a la ley la creación de mecanismos destinados a promover su participación política dentro de las instituciones del Estado (Consejo Constitucional, 2023, art. 51). Del mismo modo, el proyecto ordenaba al legislador establecer mecanismos orientados a respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas en aquellos territorios donde su presencia fuese significativa, reforzando así una fórmula de reconocimiento indígena compatible con la unidad política y jurídica de la nación chilena (Consejo Constitucional, 2023, art. 127).

En suma, todos estos procesos ya mencionados han sido intentos del Estado para reconocer constitucionalmente a los descendientes indígenas chilenos, no obstante, han sido rechazado todos y cada uno de los proyectos: el primero porque no avanzó en su procedimiento y por la baja participación ciudadana e indígena y los dos últimos fueron negados rotundamente por la ciudadanía. Ello demuestra que, pese al consenso político que pervive dentro del Estado sobre la necesidad de reconocimiento, en el pueblo subsisten profundas divergencias respecto de su alcance, forma y compatibilidad con la concepción unitaria del Estado chileno.

CAPÍTULO IV – CONCLUSIÓN

Como se ha expuesto desde el inicio de este trabajo, la historia de Chile y su relación con sus pueblos indígenas tiene bastantes entresijos, ya que está atravesada por tensiones ideológicas y por la particularidad de que la formación de la nación chilena se debe a la sujeción, el mestizaje y el sincretismo cultural. Esta identidad nace desde antes de la independencia, con una unidad cultural que se fue homogeneizando con el tiempo y con las relaciones de frontera. En este contexto, sostener la existencia de una “deuda” exclusivamente hacia un sector de la población resulta problemático, pues si alguna deuda histórica en esta materia pudiera afirmarse sería con todos los chilenos, es decir, una deuda hacia uno mismo, pues como hemos indicado la mixtura de raza y el sincretismo cultural han provocado que quienes se identifican o se perciben como mapuches también se reconocen como chilenos.

La cultura política nacional también jugó un rol importante sobre la idea de la existencia de una deuda. Todos los sectores del ámbito político han expresado su opinión sobre este pensamiento, en sendos mensajes tanto desde la más alta magistratura nacional, como los representantes de la nación lo han declarado. Sin embargo, la pretensión de reconocer una deuda que comprometa jurídicamente al Estado no puede descansar en una simple apelación a la consulta de un grupo determinado, como si la legitimidad política emanara exclusivamente de ese acto. Tal reconocimiento constituye una decisión de la máxima

gravedad constitucional, pues afecta al conjunto de la comunidad política y al principio de soberanía estatal. En consecuencia, su validez no deriva de consensos parciales ni de voluntades sectoriales, sino del funcionamiento regular de las instituciones de la democracia representativa, en las que, mediante deliberación racional y responsabilidad política, las mayorías y minorías adoptan acuerdos debidamente fundamentados y conformes al orden constitucional vigente (Gatica Villarroel, 2015).

La técnica racista de la ley 19.253 que requiere la identificación o autopercepción, la descendencia de padres, madres o abuelos sustentados en certificados, documentos, registros y apellidos se asemeja más bien a las leyes de Nuremberg que a las prácticas propias de una democracia liberal, que brega por la igualdad entre sus ciudadanos más que a la separación y acepción hacia un grupo determinado.

El hecho constatable en la historia de la promoción por parte del Estado en la creación de un marco y estatuto jurídico que protegiera a los descendientes más próximos de los araucanos es evidenciado en las restituciones de propiedades, las reservas de tierra, las de proporcionar educación, salud, beneficios, prohibiciones de enajenación, las figuras como la del protector de indios, etc. Es indicio claro que los gobernantes nacionales nunca quisieron dejarlos en la indefensión. Sin embargo, si miramos cada acción en particular de una manera presentista o anacrónica podríamos encontrar algunas determinaciones que imbuidas con el afán del momento no parecieran acertadas y que derivaron en abusos y despojo.

A lo anterior y como hemos establecido en este documento, no es menos cierto que la intención de los dirigentes del país no era otra sino la de proteger a los descendientes indígenas y también dar soluciones a las grandes problemáticas nacionales intentando socavar lo menos posible a los indígenas. Sin embargo, se demostró que era imposible que esto ocurriera y que los indios quedaran en la eterna inmovilidad. En ocasiones podríamos pensar que los autodenominados defensores de las cuestiones indígenas hubieran preferido que eso ocurriera, por lo que tendríamos hasta ahora una cultura sin innovación y sepultada en el bajo desarrollo que ostentaban.

Como dijimos anteriormente, es innegable que en Chile hubo abusos, despojo, violencia, no obstante, al lado de eso, el conocimiento de la civilización más desarrollada que sus mismos antepasados reconocieron en sendos parlamentos, y en el que los mismos cedieron la soberanía primero a la Corona española como después al Estado chileno. Esto grafica que esas tierras eran susceptibles de modificación por parte de la organización nacional, lo que fue aceptado por muchos lonkos y caciques —sin perjuicio de quienes se negaron—. Desde esta perspectiva, la ocupación y reorganización de dichos espacios no constituyó exclusivamente un acto de imposición, sino también un proceso de incorporación dentro de la lógica de consolidación del Estado nacional.

En relación con el anhelado reconocimiento constitucional, presentado con frecuencia como una deuda pendiente, cabe recordar que este ha sido abordado en los tres procesos constitucionales recientes: el impulsado durante el segundo gobierno de la presidente Bachelet y los dos proyectos sometidos a plebiscito en 2022 y 2023. Los resultados de dichos procesos revelaron que tales propuestas no lograron armonizar con la constitución sociológica del país, en términos de Carlos Peña, esto es, con las convicciones profundas y mayoritarias de la comunidad política que se mantienen en la memoria del pueblo (Peña, 2020).

En fin, podríamos señalar que la noción de deuda que se ha expresado, son más bien aspiraciones de ciertos grupos y que las aseveraciones públicas y privadas de los representantes, aunadas con el sentimiento de la población y en concordancia las políticas públicas, y los avances normativos han ido configurándose conforme a los márgenes que los propios representantes y la sociedad han estimado legítimos para su tiempo. Pudiendo sufrir alteraciones tanto para favorecer como para reducir los beneficios que hasta hoy gozan.

Este análisis también ha intentado poner de relieve una falencia ineludible del Estado para identificar correctamente las devoluciones de tierra, crear catastros serios y confiables, lo que se traduciría en una evidente deuda, no solo con los descendientes de los pueblos indígenas, sino también con todos los chilenos que financian con recursos públicos políticas carentes de la necesaria claridad, control y rendición de cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alfredo Jocelyn-Holt Letelier. (2014). *El peso de la noche: Nuestra frágil fortaleza histórica*. Debolsillo.
2. Anaya, J. (2009). *La situación de los pueblos indígenas en Chile: Seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. <https://www.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2019/01/RELATOR-INDIGENAS-Cartilla-Anaya.pdf>
3. Aninat S., I., Figueroa Huencho, V., & González Toro, R. (Eds.). (2017). *El pueblo mapuche en el siglo XXI: Propuestas para un nuevo entendimiento entre culturas en Chile*. Centro de Estudios Públicos.
4. Anthony D. Smith. (1991). *National identity*. University of Nevada Press.
5. Aparicio Wilhelmi, M. (s. f.). *El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas*. Regions Unies – FOGAR. <https://www.regionsunies-fogar.org/es/media-files/articulos-de-opinion/778-el-derecho-a-la-libre-determinacion-de-los-pueblos-indigenas>
6. Arturo Leiva. (1984). *El primer avance a la Araucanía: Angol 1862*. Ediciones Universidad de La Frontera.
7. Aylwin Oyarzún, J., Meza-Lopehandía G., M., & Yáñez Fuenzalida, N. (2013). *Los pueblos indígenas y el derecho*. LOM Ediciones.
8. Bachelet Jeria, M. (2016, 11 de enero). *Presidenta firma proyecto de ley que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas*. [El Dínamo](#)
9. Benedict Anderson. (1993). *Comunidades imaginadas: Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica.
10. Bengoa, J. (2000). *Historia del pueblo mapuche: Siglos XIX y XX*. LOM Ediciones.
11. Bengoa, J. (2000). *La emergencia indígena en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
12. Bengoa, J. (2007). *La emergencia indígena en América Latina* (2.ª ed.). Fondo de Cultura Económica.
13. Boaventura de Sousa Santos. (2010). *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad; Programa Democracia y Transformación Global.
14. Bolivia. (1994). *Constitución Política de la República de Bolivia*.
15. Cadem. (2021, 2 de julio). *77% considera que Chile tiene una deuda histórica con el pueblo mapuche*. [Cadem](#)
16. Cámara de Diputados de Chile. (1990, 18 de abril). *Sesión ordinaria N.º 10: Homenaje a los pueblos indígenas y especialmente al pueblo mapuche*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/laborparlamentaria/participacion?idParticipacion=2157526>
17. Cámara de Diputados de Chile. (2014). *Diario de sesiones: Debate sobre La Araucanía y desarrollo regional*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.camara.cl>
18. Carlos Peña. (2020). *Pensar el malestar: La crisis de octubre y la cuestión constitucional*. Taurus.
19. Carlos S. Fayt. (1985). *Derecho político* (6.ª ed. inalterada). Ediciones Depalma.

20. Cayuqueo, P. (2018). *Porfiada y rebelde es la memoria: Crónicas mapuches*. Catalonia.
21. Chile. (1823). *Ley de 10 de junio de 1823 sobre tierras de indígenas*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1133811>
22. Chile. (1866). *Ley de 4 de diciembre de 1866 sobre fundación de poblaciones en territorio indígena y protección de indígenas*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1045956>
23. Chile. (1979). *Decreto Ley N.º 2.568, modifica Ley N.º 17.729 sobre protección de indígenas y radica funciones del Instituto de Desarrollo Indígena en el Instituto de Desarrollo Agropecuario*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [LeyChile BCN](#)
24. Chile. (1993). *Ley N.º 19.253. Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30620>
25. Chile. (2012). *Ley N.º 20.609. Establece medidas contra la discriminación*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1042092>
26. Chile. Presidenta de la República. (2017). *Proyecto de reforma constitucional para modificar la Constitución Política de la República* (Boletín N.º 11.617-07). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/historia-de-la-constitucion/historia-constitucion/14>
27. Comisión Chilena de Derechos Humanos. (1988). *Los pueblos indígenas en la legislación nacional e internacional y en el derecho comparado*. Comisión Chilena de Derechos Humanos.
28. Comisión Especial de Pueblos Indígenas. (1989). *Acuerdo de Nueva Imperial*. https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/44690/1/Acuerdo_Nueva_Imperial.pdf
29. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales*. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>
30. Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. (2008). *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas*. Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas. <https://bibliotecadigital.indh.cl/server/api/core/bitstreams/14dcc8ee-3740-46ff-b520-a34ae85c12ca/content>
31. Comité de Derechos Humanos. (1994). *Observación general N.º 23: Artículo 27 (Derechos de las minorías)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5. Naciones Unidas. <https://www.refworld.org/es/leg/coment/hrc/1994/es/4081>
32. Consejo Constitucional. (2023). *Propuesta de nueva Constitución Política de la República de Chile*. [Proceso Constitucional Chile](#)
33. Convención Constitucional. (2022). *Propuesta de Constitución Política de la República de Chile*. <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-CPR-2022.pdf>

34. Cordero, J. (2025). El conflicto mapuche y los referéndums deliberativos de paz. En A. Vergara & P. Órdenes (Eds.), *Chile a futuro*. Faro UDD.
35. Cornelio Saavedra. (2009). *Documentos relativos a la ocupación de Arauco, que contienen los trabajos practicados desde 1861 hasta la fecha*. En M. Ravest Mora (Est. introd.), *Siempre Arauco...* Cámara Chilena de la Construcción; Pontificia Universidad Católica de Chile; Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.
36. Correa, M. (2014). *La historia del despojo: El origen de la propiedad particular en el territorio mapuche*. LOM Ediciones.
37. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007*.
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf
38. Cruzat, L. (2022, 15 de marzo). *Ministra Siches suspendió visita a Temucuicui tras disparos en la ruta*. Emol.
<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/03/15/1049335/disparos-ministra-siches-temucuicui.html>
39. Donoso, R., & Velasco, F. (1928). *Historia de la constitución de la propiedad austral*. Imprenta Cervantes.
40. Emol. (2022, 5 de septiembre). *En todas se impuso el Rechazo: Cómo votaron las comunas con alta población indígena*.
<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/09/05/1071958/votos-comunas-poblacion-indigena-plebiscito.html>
41. Enrich, F. (1891). *Historia de la Compañía de Jesús en Chile* (Vols. 1–2). Imprenta y Librería del Corazón de Jesús.
42. Eric J. Hobsbawm. (1991). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Editorial Crítica.
43. Falabella, F., Uribe, M., Sanhueza, L., Aldunate, C., & Hidalgo, J. (Eds.). (2016). *Prehistoria en Chile: Desde sus primeros habitantes hasta los incas*. Editorial Universitaria.
44. García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2008). *Curso de derecho administrativo* (Vol. 1). Civitas.
45. Gatica Villarroel, L. (2015). *¿Tiene el Estado chileno una deuda histórica con sus pueblos originarios?* Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, 3(2), 6–31.
<https://revistas.utem.cl/index.php/epe/article/view/94>
46. Gonzalo Vial Correa. (2021). *Chile en el tiempo: Sociedad, política y crisis*. Tanto Monta.
47. Héctor Díaz-Polanco. (1991). *Autonomía regional: La autodeterminación de los pueblos indios*. Siglo Veintiuno Editores.
48. Hyland, S. G. K. (1920). *A century of persecution under the Tudor and Stuart sovereign from contemporary record*. Kegan Paul & Company.
49. Iturralde, C. R. (2019). *1492: Fin de la barbarie, comienzo de la civilización en América*. Unión Editorial.
50. Jorge Pinto Rodríguez. (2003). *La formación del Estado, la nación y el pueblo mapuche: De la inclusión a la exclusión*. Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
51. Juan Jorge Faundes Peñafiel. (Ed.). (2011). *Nvtuyiñ taiñ mapu. Recuperamos nuestra tierra*. Ediciones Universidad Católica de Temuco.

52. Julio Bazán Alvarez. (2011). *¿Es mapuche el conflicto?* Editorial Maye Ltda.
53. Lagos Escobar, R. (2003). *Políticas de nuevo trato con los pueblos indígenas: Derechos indígenas, desarrollo con identidad y diversidad cultural* [Discurso presidencial]. Fundación Patricio Aylwin. https://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2022/05/42.-Discurso-del-presidente-Ricardo-Lagos_Poli%CC%81ticas-de-Nuevo-Trato-a-los-Pueblos-Indi%CC%81genas.pdf
54. Lewis Hanke. (1988). *La lucha por la justicia en la conquista de América* (J. M. Gómez-Tabanera, Present.). Ediciones Istmo.
55. Manfred Svensson. (2022, 6 septiembre). *Cómo la política identitaria corrompió el proceso constituyente*. [CIPER Chile](#)
56. Manuel José Navarrete Jara. (2019). *Constitucionalización indígena* (2.^a ed.). Librotecnia.
57. Marcela Cubillos. (2022). *Leer antes de votar*. Ediciones Universidad San Sebastián.
58. Mario Góngora. (2013). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Editorial Universitaria.
59. Mario Verdugo Marinkovic, & Ana María García Barzelatto. (2020). *Manual de derecho político: Instituciones políticas* (Tomo I). Tirant lo Blanch.
60. Mark Lilla. (2018). *El regreso liberal: Más allá de la política de la identidad*. Debate.
61. Meza-Lopehandía G., M. (2012). *Territorio y autonomía indígena en Chile: Una mirada desde el ordenamiento jurídico y la urgencia del reconocimiento*. Editorial Académica Española.
62. Milan Stuchlik. (1999). *La vida en mediería: mecanismos de reclutamiento social de los mapuches*. SOLES Ediciones
63. Millaleo, S. (2013). *Derechos de los pueblos indígenas en Chile*. LOM Ediciones.
64. Organización de los Estados Americanos. (2016). *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_s.pdf
65. Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio N.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. <https://www.ilo.org>
66. Pairicán Padilla, F. (2014). *Malón: La rebelión del movimiento mapuche, 1990-2013*. Pehuén Editores.
67. Patricio Aylwin Aylwin Azócar, P. (1993, 28 de septiembre). *Discurso de S.E. el Presidente de la República en firma de Ley de Protección, Fomento y Desarrollo de los Pueblos Indígenas* [Transcripción de discurso]. Archivo Patrimonial Universidad Alberto Hurtado. <https://archivopatrimonial.uahurtado.cl/index.php/discurso-de-s-e-el-presidente-de-la-republica-d-patricio-aylwin-azocar-en-de-ley-de-proteccion-fomento-y-desarrollo-de-los-pueblos-indigenas>
68. Perú. (1993). *Constitución Política del Perú*.
69. Piñera Echenique, S. (2013, 24 de junio). *Piñera reconoce deuda con los mapuche en celebración del Día de los Pueblos Indígenas*. [Emol](#)
70. Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios. (1990, julio 17–21). *Declaración de Quito*. Quito, Ecuador. http://www.cumbrecontinentalindigena.org/quito_es.php

71. Ramón Meza Barros. (2007). *Manual de derecho civil: De las obligaciones* (10.^a ed. act., P. P. Vergara Varas, Actualiz.). Jurídica de Chile.
72. René Abeliuk Manasevich. (2014). *Las obligaciones* (6.^a ed., Vols. 1–2). Rubicón.
73. Rivera, T. (2002). *Los pueblos indígenas y su reconocimiento constitucional en Chile* (Documento de trabajo N.º 343, p. 17). Centro de Estudios Públicos.
74. Rolf Foerster. (2000). Sociedad mapuche y sociedad chilena: La deuda histórica. *Revista de Sociología*
75. Salazar, G. (2003). *Acumulación capitalista y plebe en Chile: Apuntes históricos sobre la formación del capitalismo en Chile*. LOM Ediciones.
76. Salazar, G., & Pinto, J. (2002). *Historia contemporánea de Chile* (Vol. III: *La economía: mercados, empresarios y trabajadores*). LOM Ediciones.
77. Senado de Chile. (2010). *Diario de sesiones del Senado: Debate sobre pueblos originarios y situación en La Araucanía*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.senado.cl>
78. Senado de Chile. (2012). *Diario de sesiones del Senado: Discusión sobre pueblos originarios y restitución de tierras*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.senado.cl>
79. Senado de la República de Chile. (s. f.). *Oficio* (Documento legislativo). <https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=13048&tipodoc=ofic>
80. Sergio Villalobos Rivera. (1995). *Vida fronteriza en la Araucanía: El mito de la Guerra de Arauco*. Andrés Bello.
81. Sergio Villalobos Rivera. (2017). *Parlamentos de la Araucanía: La sumisión indígena*. Universidad Bernardo O'Higgins, Centro de Estudios Históricos.
82. Sergio Villalobos. (2013). *Incorporación de la Araucanía: Relatos militares, 1822–1883*. Catalonia.
83. Silva Bascuñán, A. (1997). *Tratado de derecho constitucional* (2.^a ed.). Editorial Jurídica de Chile.
84. United Nations. (1966). *International Covenant on Civil and Political Rights*. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
85. Universidad Andrés Bello. (2025, 1 diciembre). *El Mercurio | Carta Pablo Urquizar: 28 años de la CAM*. [Noticias UNAB](#)
86. Universidad de Chile. (2017). *Anales de la Universidad de Chile* (7.^a serie, N.º 13). <https://anales.uchile.cl/index.php/ANUC/issue/view/4828>
87. Zavala Cepeda, J. M. (2015). *Los parlamentos hispano-mapuches, 1593–1803: Textos fundamentales*. Ediciones Universidad Católica de Chile.