



Principales aspectos sobre el proyecto de ley que otorga reconocimiento al pueblo Huilliche

Boletín N° 13.620-06

Autor

Jaime Rojas Castillo
Email: jrojas@bcn.cl
Anexo 3131

Comisión

Documento elaborado para la
Comisión de Derechos
Humanos, Nacionalidad y
Ciudadanía del Senado.

N° SUP: 138821

Resumen

Tanto la legislación internacional como la nacional contemplan disposiciones que permiten identificar cuando un grupo humano que habita en un lugar determinado es considerado indígena. En efecto, el Convenio 169 de la OIT señala: (i) descender de poblaciones que habitaron el territorio o región geográfica a la época de la conquista, la colonización o establecimiento de las fronteras del Estado; y (ii) mantener las instituciones sociales, económicas, culturales o políticas, aun cuando sea de manera parcial.

La Ley N° 19.253 de Desarrollo Indígena (o Ley Indígena), que sigue de cerca al Convenio 169 de la OIT en la materia, dispone que para ser reconocido indígena se requiere: (i) descender de un grupo humano precolombino; (ii) conservar las manifestaciones étnicas y culturales propias; y (iii) relación con la tierra como fundamento de su existencia y cultura.

El pueblo Huilliche, no fue reconocido de forma autónoma entre las principales etnias indígenas de Chile por la Ley N° 19.253, sino como parte del pueblo Mapuche. No obstante ello, esta ley los define, señala su territorio y reconoce a sus representantes con los cuales debe relacionarse el Estado en materia de desarrollo y participación (arts. 60 y 61).

El proyecto de ley que otorga al pueblo Huilliche reconocimiento como etnia indígena de Chile (Boletín N° 13.620-06), modifica los artículos 1° y 60 de la Ley N° 19.253, otorgándole reconocimiento legal, al tiempo que precisa la zona geográfica en que se ubican.

Introducción

En el marco del proyecto de ley que otorga al pueblo Huilliche reconocimiento como etnia indígena de Chile (Boletín N° 13.620-06), en primer trámite constitucional ante el H. Senado, este documento, de acuerdo a lo solicitado, analiza el contenido de la iniciativa legal y los elementos establecidos por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para considerar a una población como pueblo indígena.

Asimismo, el documento hace una breve referencia al reconocimiento legal de los pueblos indígenas en Chile y la evolución del mismo.

El documento se divide en dos partes. La primera, aborda los elementos que permiten identificar a una población como indígena en el Convenio 169 de la OIT y en la Ley N° 19.253 de Desarrollo Indígena (LDI), y el reconocimiento de otros pueblos no considerados inicialmente por la ley. En tanto, la segunda, analiza el contenido del proyecto de ley.

I. Marco regulatorio internacional y nacional en materia de pueblos indígenas

a) Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

El Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, uno de los principales instrumentos internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, ratificado por Chile y que se encuentra vigente¹, dispone que los pueblos indígenas son considerados como tales:

“(…) por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (art. 1.1. b).

Del texto del artículo 1.1.b), del Convenio 169 de la OIT se desprende que los requisitos para ser considerado como pueblo indígena son: (i) descender de poblaciones que habitaban en el país o una región geográfica a la época de la conquista, la colonización o el establecimiento de las fronteras estatales; y (ii) conservar sus instituciones sociales, económicas, culturales o políticas, aun cuando sea de manera parcial².

¹ Fue adoptado con fecha 27 de junio de 1989, en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en su Septuagésima Sexta Reunión. El documento de ratificación fue depositado por Chile con fecha 15 de septiembre de 2008 ante el Director General de la Organización Internacional del Trabajo.

² Esta disposición parece reconocer la situación de asimilación a la que fueron sometidos los pueblos indígenas en los procesos de colonización.

Para Donoso y Núñez, “el solo hecho de que la ley reconozca la existencia de un pueblo, no les otorga sustantivamente aquellos componentes sociológicos o antropológicos de carácter material que los hacen pueblos indígenas” (2022: 33), porque siendo así “[r]esultaría un contra sentido exigir el reconocimiento estatal formal, a pueblos que el derecho internacional reconoce directamente como sujetos protegidos por el Convenio N° 169” (2022: 33).

El Convenio 169 de la OIT, por otra parte, otorga importancia al elemento de autoidentificación:

“La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio” (art. 1.2).

La identidad étnica, sería, según opinan Donoso y Núñez un dato prejurídico, la mayoría de las veces asociado a un territorio compartido y que carácter consiente, en cuanto la posesión de esa identidad es conocida y vivida para ese grupo (2022: 33).

El reconocimiento de la ley, entonces, “parece ser necesario para acceder al tratamiento legal que corresponde a los pueblos indígenas en Chile” (BCN, 2020b: 10), pero no para reconocer su existencia, ya que por definición estos pueblos “prexisten al Estado y su organización institucional” (Donoso y Núñez, 2022: 33).

b) Ley 19.253 de Desarrollo Indígena

El reconocimiento de las principales etnias indígenas chilenas se produce con la publicación, en 1993, de la Ley N° 19.253 que “Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena” o Ley de Desarrollo Indígena (LDI)³. En efecto, su inciso segundo original disponía que:

“El Estado reconoce como principales etnias⁴ indígenas de Chile a: la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas y Collas del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes. El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores.”

³ Para más antecedentes ver: BCN. (2023). Pueblos Originarios y sus Comunidades en Chile. Reconocimiento legal y proyectos de ley. [Elaborado por Jaime Rojas Castillo]. Disponible en: <http://bcn.cl/3dz0p> (julio, 2023).

⁴ El Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, para referirse en términos generales a los pueblos, señala que se puede emplear indistintamente y como sinónimo “pueblos indígenas” o “pueblos originarios”, pero no se recomienda utilizar el término “etnias” ni tampoco “poblaciones”. El término utilizado en la legislación internacional es “pueblos indígenas”, por ejemplo, en el Convenio 169 de la OIT. “Etnias” es el término utilizado por la Ley de Desarrollo Indígena (1993), el que sin ser erróneo, “no define el carácter de sujeto de derecho colectivo que contiene el concepto pueblos indígenas u originarios”. En este informe se utilizan estos términos indistintamente. Ver: Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio”. (2020). Recomendaciones para nombrar y escribir sobre los pueblos indígenas y sus lenguas, p. 8.

Al listado del inciso segundo del artículo 1° de la Ley N° 19.253, se incorporó posteriormente al pueblo Diaguita (Ley N° 20.117, de 2006) y Chango (Ley N° 21.273, de 2020). Este reconocimiento, muestra que este catálogo, sólo considera las “principales etnias indígenas de Chile”, por tanto, es de carácter declarativo (BCN, 2020: 10), teniendo en cuenta que la ley establece los elementos que definen el carácter de indígena, a saber: (i) la descendencia de grupos humanos existentes en territorio nacional desde tiempos precolombinos; (ii) conservación de las manifestaciones étnicas y culturales propias; y (iii) relación con la tierra como fundamento de su existencia y cultura (art. 1, inciso 1, Ley 19.253).

El origen de esta norma se puede ubicar en la propuesta de reconocimiento realizada por el Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile de 1991⁵. Esta propuesta señaló que: “Los principales pueblos indígenas de Chile son: el Mapuche (que incluye [el] sector Pehuenche y Huilliche). El Aymara, El Rapanui, El Atacameño, El Kawaskar y otras comunidades de Pueblos Fueguinos que aún subsisten” (Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991: 31). En esta propuesta se indica expresamente que el pueblo Mapuche incluye el Pehuenche y Huilliche.

Sin embargo, las comunidades denominadas Mapuche - Huilliche, emplazadas principalmente entre el Río Toltén y el Seno de Reloncaví (Futuhuilmapu), así como en el archipiélago de Chiloé, se diferenciarían con el pueblo Mapuche, en que las primeras estaban asentadas en esa zona geográfica antes de la aparición de las comunidades mapuches y no utilizaban como lengua el Mapudungun, sino de un dialecto diferente conocido como Chesungun (BCN, 2020a: 3-5).

Por otra parte, el Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato (CVHNT), agrupó los distintos pueblos existentes en el territorio nacional, por zonas geográficas. Así, por ejemplo, la Comisión identifica entre los pueblos indígenas de la zona central al Pehuenche de la Cordillera y Huilliches del Sur (2008: 35). Al respecto, el Informe señala que el término “huilliche” aparece por primera vez a mediados del siglo XVII, tras la refundación de Valdivia y sería una definición exclusivamente geográfica y no étnica. Con todo, añade el Informe, que los huilliches poseen ciertas especificidades de carácter cultural respecto de las demás ramas mapuches, por ejemplo, una variación dialéctica del mapudungun (CVHNT, 2008: 443-444).

En noviembre de 1991, el Ejecutivo envió al Congreso Nacional un Mensaje relativo a la protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas⁶. En cuanto a los pueblos reconocidos, el Mensaje señalaba:

⁵ El Congreso Nacional de Pueblos Indígenas se celebró en Temuco, entre el 16 y 18 de enero de 1991. El Congreso estuvo integrado por 250 delegados oficiales, 50 delegados tradicionales (machis, loncos y personalidades destacadas de los pueblos), 50 invitados especiales no indígenas a nivel internacional y nacional. Los pueblos representados fueron: el Aymara, Atacameño, Rapa Nui, Kawaskar y Mapuche, el cual participó en sus “diversas regionalidades”: Pehuenches, Lafquenche y Huilliches. Cfr. Comisión Especial de Pueblos Indígenas, 1991: 26).

⁶ El Acta de Compromiso de Nueva Imperial de 1989, firmada entre el entonces candidato a la presidencia de la República Patricio Aylwin y organizaciones indígenas, incluyendo a huilliches como organización autónoma, en candidato se compromete a reconocer constitucionalmente a los pueblos indígenas y sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales. Ver: Fundación Patricio Aylwin. (s/f). Acta de Compromiso de Nueva Imperial de 1 de diciembre de 1989, punto 1.

“Para los fines de la presente ley se entenderá que los principales pueblos indígenas de Chile son, el Mapuche, el Rapa Nui, el Aymara, las comunidades Atacameñas y la comunidad Colla del norte del país, la comunidad Kawashkar y Alacalufe y la comunidad Yamana de los canales australes”. (Boletín N° 514-01).

En el Mensaje del Ejecutivo se advierte, por un lado, que el listado de pueblos es sólo para “los fines de la presente ley”; y por otro, enumera cuáles son “los principales pueblos indígenas de Chile”, por tanto, no excluiría a otros pueblos (o etnias).

No obstante que el inciso segundo de la Ley 19.253 no contempla en el listado al pueblo o etnia Huilliche, se hace referencia a este en forma expresa en el Párrafo 1° del Título VIII Disposiciones Particulares. En efecto los artículos 60 y 61 disponen:

Artículo 60.- Son mapuches huilliches las comunidades indígenas ubicadas principalmente en la X Región y los indígenas provenientes de ella.

Artículo 61.- Se reconoce en esta etnia el sistema tradicional de cacicados [sic] y su ámbito territorial. Las autoridades del Estado establecerán relaciones adecuadas con los caciques y sus representantes para todos aquellos asuntos que se establecen en el Párrafo 2° del Título III y en el Párrafo 1° del Título V.

Los artículos citados definen y reconocen a las comunidades huilliches, que la ley identifica como mapuche – huilliche, y que en ellas existe el sistema tradicional de cacicados⁷, debiendo el Estado establecer relaciones con los caciques y sus representantes en aquellos asuntos establecidos Párrafo 2° del Título III y en el Párrafo 1° del Título V, esto es, (i) áreas de desarrollo indígena⁸; y (ii) participación indígena.

II. Proyecto de Ley que otorga reconocimiento legal al pueblo Huilliche

La moción que otorga al pueblo Huilliche reconocimiento como etnia indígena de Chile (Boletín N° 13.620-06), ingresó a tramitación el 30 de junio de 2020 y se encuentra, a la fecha de este documento, en su primer trámite constitucional ante el H. Senado⁹.

⁷ Para Donoso y Núñez, no es deseable que la ley reconozca oficialmente determinadas formas de organización indígena, puesto que las organizaciones no serían estáticas y la legalización incorporarían un factor de rigidez que puede transformarse en problemático para el Estado y propias comunidades (2022: 37).

⁸ El Mensaje del Ejecutivo al referirse a las áreas de desarrollo indígena de las comunidades huilliches hizo hincapié en el elemento territorial: “Para la conformación de las áreas de desarrollo indígena se establecerá en la medida de lo posible una correspondencia con los actuales ámbitos territoriales de los cacicados” (artículo 95). Se desprende de la cita que el Ejecutivo reconoce que los caciques ejercen “actualmente” autoridad en un determinado territorio (BCN, 20

⁹ A parte del proyecto en comento, se encuentran en Primer trámite constitucional en la Cámara de Diputadas y Diputados, dos proyectos de ley que regulan la misma materia: el Boletín N° 12.406-17, Modifica la ley N° 19.253, que Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de

Entre los fundamentos de esta moción se señala que es necesario el reconocimiento oficial por parte del Estado chileno del pueblo Huilliche, “considerando las diferencias que existen con el pueblo Mapuche y el crecimiento de la población Huilliche en las regiones de los Lagos y Aysén” (Boletín N° 13.620-06) y dejar de considerarlo como parte de las subfamilias del pueblo Mapuche como ocurre actualmente en la Ley 19.253.

La iniciativa consta de un único artículo que modifica la Ley N° 19.253, de la siguiente forma:

1. Agréguese en el inciso segundo del artículo 1° entre la frase “Diaguita del norte del país,” y “las comunidades Kawashkar” la frase “la Huilliche,”.

2. Reemplazace [sic] el artículo 60 por el siguiente:

“Artículo 60.- Son huilliches las comunidades indígenas ubicadas principalmente en la Regiones de Los Lagos y Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y los indígenas provenientes de ellas.” (Boletín N° 13.620-06).

A la luz de lo dicho, se podría sostener que el numeral 1 del proyecto de ley reconoce a un pueblo que, en el marco del Convenio 169 de la OIT y la Ley N° 19.253: descende de poblaciones que habitaban el territorio antes de la conquista o fijación de las actuales fronteras del Estado, que conserva al menos una parte de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, y se identifica a sí mismo como indígenas (BCN, 2020b: 10). Además, la Ley N° 19.253, al referirse a las comunidades huilliches, reconoce sus autoridades, esto es, sus caciques, su ámbito territorial y la forma en que el Estado se debe relacionar con ellas en materia de desarrollo y participación.

Asimismo, la propia Ley N° 19.253 contempla la obligación del Estado en particular, por medio de sus instituciones, de “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” (art. 1).

A este numeral 1, se puede hacer un alcance de técnica legislativa. La incorporación de la frase “la Huilliche” debería ser hecha entre la frase “Chango del norte del país,” y “las comunidades Kawashkar”, quedando como sigue:

1. Agréguese en el inciso segundo del artículo 1° entre la frase “Chango del norte del país,” y “las comunidades Kawashkar” la frase “la Huilliche,”.

Desarrollo Indígena, para reconocer a los huilliches como etnia indígena, de 2019; y Boletín N° 15.618-17, Modifica la ley N°19.253, que Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, con el fin de incorporar al pueblo Huilliche entre las etnias indígenas reconocidas por el Estado.

El numeral 2 del proyecto, precisa el ámbito territorial en que habitan las comunidades huilliches, esto es, Regiones de Los Lagos y Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, y elimina la referencia al pueblo Mapuche.

Referencias

Biblioteca del Congreso Nacional

- (2023). Pueblos Originarios y sus Comunidades en Chile. Reconocimiento legal y proyectos de ley. [Elaborado por Jaime Rojas Castillo]. Disponible en: <http://bcn.cl/3dz0p> (julio, 2023).
- (2020a). Huilliche. Consideraciones sobre su similitud y diferencia respecto de los Mapuche en Chile. [Elaborado por: Mario Poblete]. Disponible en: <http://bcn.cl/3dyec> (julio, 2023).
- (2020b). Los pueblos indígenas y tribales en Chile. Una introducción al tratamiento jurídico de la cuestión indígena [Elaborado por Matías Meza-Lopehandía G.]. Disponible en: <http://bcn.cl/3cgit> (julio, 2023).
- (2018). Historia de la Ley N° 19.253. Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la corporación nacional de desarrollo indígena. Disponible en: <http://bcn.cl/3dyg6> (julio, 2023).

Boletín N° 13.620-06. Proyecto de ley que otorga al Pueblo Huilliche reconocimiento como etnia indígena de Chile. Disponible en: <http://bcn.cl/3cgfi> (julio, 2023).

Boletín 514-01. Protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas. Disponible en: <http://bcn.cl/3cgpd> (julio, 2023).

Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato. (2008). Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los pueblos indígenas. Santiago de Chile: Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas.

Comisión Especial de Pueblos Indígenas (1991). *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas, organizado por las organizaciones de los pueblos indígenas y la Comisión Especial de los Pueblos Indígenas (CEPI)*. Santiago de Chile: CEPI.

Donoso Rodríguez, Sebastián y Núñez Poblete, Manuel. (2022). *El Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Manual para su aplicación judicial*. Santiago de Chile: DER Ediciones.

Fundación Patricio Aylwin. (s/f). Acta de Compromiso de Nueva Imperial de 1 de diciembre de 1989. Disponible en: <http://bcn.cl/29d7c> (julio, 2023).

Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio". (2020). Recomendaciones para nombrar y escribir sobre los pueblos indígenas y sus lenguas. Disponible en: <http://bcn.cl/3dwkr> (julio, 2023).

Normativa

- Decreto N° 236, M. Relaciones Exteriores, Promulga el Convenio N° 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: <https://bcn.cl/3ck9t> (julio, 2023).
- Ley N° 19.253, Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Disponible en: <https://bcn.cl/2f7n5> (julio, 2023).
- Ley N° 20.117, Reconoce la existencia y atributos de la etnia Diaguita y la calidad de indígena diaguita. Disponible en: <https://bcn.cl/2iyy8> (julio, 2023).
- Ley N° 21. 273, Modifica la Ley N° 19.253, que Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, para reconocer al pueblo Chango como etnia indígena de Chile, entre otras materias. Disponible en: <https://bcn.cl/2lqz> (julio, 2023).

Nota Aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)