# Haquijatha
## Usos y costumbres en el Centro Sur Andino

Álvaro Espinoza Collao, Juan Carlos Araya
y Alberto Díaz Araya
Editores

Ediciones
Universidad de Tarapacá

Titulo: Haquijatha. Usos y costumbres en el Centro Sur Andino
Editores: Álvaro Espinoza Collao, Juan Carlos Araya y Alberto Díaz Araya
Compilación: Felipe Casanova Rojas
Ediciones Universidad de Tarapacá

ISBN: 978-956-6028-21-5
Propiedad intelectual: 2021-A-102
Imagen de portada:
Primera edición:
Diseño:

**Haquijatha:** En el año 1612, el jesuita Ludovico Bertonio registró en su *Vocabulario de la Lengua Aymara* este concepto, el cual fue traducido como *"decidir o sentenciar un pleito"* (Ludovico Bertonio, *Vocabulario de la Lengua Aymara*, 1612, p. 121).

Este libro fue evaluado por académicos e investigaciones externos a la institución

# ÍNDICE

Prólogo 7

Indígenas, campesinos y el canon global de la constitucionalidad
*Bartolomé Clavero* 9

El derecho a la libre determinación de las comunidades o pueblos indígenas y el pluralismo jurídico
*Antonio Peña Jumpa* 31

La protección de los derechos de las comunidades indígenas en el sistema de evaluación de impacto ambiental por parte de los tribunales ambientales: ¿Avance o retroceso?
*Dominique Hervé Espejo y Débora Bascur Montanares* 49

Pueblos indígenas y el SEIA en Chile.
¿Reconocimiento o desacierto?
*Eduardo Astorga* 83

Barreras de acceso a la justicia, y la justicia comunal como alternativa en el Perú
*Antonio Peña Jumpa* 91

La comunidad Aymara Chusmiza-Usmagama y su lucha por el reconocimiento jurídico de su territorio en el Norte de Chile
*Álvaro Espinoza Collao, Juan Carlos Araya y Alberto Díaz Araya* 111

Los aymaras de la región de Tarapacá y el Período Republicano Temprano (1821-1879)
*Héctor González Cortez* 125

Tierras y aguas: La propiedad legal de los recursos productivos andinos bajo la administración chilena (Tarapacá, Norte de Chile, 1880-1920)
*Luis Castro Castro* 155

Uso de pastales y construcción histórica de circunscripciones comunitarias en la precordillera de Arica
*Rodrigo Ruz Zagal* 183

Pueblos originarios andinos en Chile. Identidad y Ciudadanía
*Hans Gundermann Kröll* 205

# PRÓLOGO

La presente obra expone un conjunto de lecturas con diversas posiciones metodológicas y teóricas promoviendo un trabajo multidisciplinario y la convergencia entre Derecho, historia y antropología. Las contribuciones que conforman el presente texto se conforman como aportes de un grupo de académicos e investigadores de distintas disciplinas, países y adscripciones institucionales, los cuales conciben las culturas del centro sur andino como elemento común de estudio con base en la mirada de una sociedad diversa y pluriétnica que acoge el presente.

La convocatoria de estos trabajos nace de las ponencias presentadas al VI Congreso Internacional de Derecho Indígena patrocinado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, subdirección norte y organizado por la Universidad de Tarapacá en su sede Esmeralda de la ciudad de Iquique. A estas, se han adicionado otras colaboraciones aportadas por expertos invitados quienes amablemente han colaborado, permitiéndonos presentar una obra de gran valor en un amplio sentido. Desde una perspectiva global, este libro se integra a una secuencia de obras editadas producto de la asociatividad entre estos entes públicos, cuyo fin es consolidar la identidad cultural local como factor común a sus proyectos institucionales.

El título "*Haquijatha. Usos y costumbres en el centro sur andino*" deriva del término acuñado por el jesuita italiano Ludovico Bertonio en su vocabulario de la Lengua Aymara de 1612. El concepto se asume como "*decidir o sentenciar un pleito*" en alusión a un pasado en que la labor jurisdiccional se integraba a la cotidianiedad prehispánica, cuyas remembranzas resultan un requerimiento actual emanado de las estructuras jurídicas de los Derechos Humanos que ha venido a consagrar la necesidad de una justicia propia como paradigma tutelado por la razón, la equidad y la inclusión.

Los temas que se abordan resultan variados, abarcando cuestiones como la relación entre los pueblos indígenas y el orden constitucional; la relación entre la territorialidad indígena y sus recursos naturales; la judicialización de conflictos en comunidades andinas desde un enfoque histórico; el acceso a la justicia propia comunitaria y su experiencia en una

comunidad indígena del Perú; la realidad de las comunidades aymaras de la región de Tarapacá en la etapa republicana peruana y; la identidad y ciudadanía de los pueblos andinos.

Las razones que motivan este emprendimiento tienen como sincero propósito contribuir a consolidar el conocimiento en una zona poco explorada en el Derecho nacional; si bien, durante el último tiempo los estudios sobre Derecho propio indígena han venido aumentando, siguen siendo marginales en la literatura nacional, aún mas escasos son los trabajos de naturaleza jurídica sobre la particularidad aymara, esto se refleja finalmente en trabajo colectivo de calidad, atractivo para la lectura y en una contribución efectiva a problemas de alta complejidad, lo que lleva a profundas reflexiones respecto al espacio en que habitamos.

Los editores

# INDÍGENAS, CAMPESINOS Y EL CANON GLOBAL DE CONSTITUCIONALIDAD*

Bartolomé Clavero**

Afirmando que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales…

*Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.*

## Canon global de constitucionalidad: los derechos humanos

Los derechos que llamamos humanos y los que apellidamos constitucionales son sustancialmente los mismos, los unos, los declarados por Naciones Unidas; lo otros, los reconocidos por cada Estado. Los que no son los mismos son los derechos humanos en 1948, cuando la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y los derechos humanos en 2019, tras que la misma Asamblea haya adoptado, en 2007, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y, en 2018, la Declaración sobre los

* Desarrollo de la conferencia de inauguración del VI Congreso Internacional de Derecho Indígena de la Universidad de Tarapacá, Iquique, Chile, 5-6 de septiembre, 2019, organizada por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y por dicha Universidad. El sonido de su sigla, UTA, significa en aymara casa, una casa acogedora y hospitalaria. Personalmente, guardo agradecimiento al Jefe de la Carrera de Derecho, Álvaro Espinoza. Gracias a él y a Juan Carlos Cayo he podido además visitar el museo de Humberstone en la pampa salitrera y la comunidad de Chusmiza en un preandes acuífero, con pendientes de memorias como la de explotación laboral extrema y la de recuperaciones como la de las propias aguas. Aparte la información que pueda obtenerse a través de Google, veremos algo de lo segundo; de lo primero, Jorge Baradit, *Historia secreta de Chile*, vol. 3, Santiago, Sudamericana, 2017, cap. final: *Chile, cementerio de obreros*; más por supuesto, la *Cantata de Santa María de Iquique* del grupo Quilapayún (https://www.youtube.com/watch?v=Pj-Zjt7GFTc). Formará este trabajo un capítulo de mi próximo libro, *Derechos de Otras Gentes entre genocidio colonial y constitucionalidad global*, a publicarse por la editorial Olejnik de Chile.

** Universidad de Sevilla.

Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. Suele entenderse que unos instrumentos internacionales van sucediéndose en el tiempo de forma que se complementan entre sí en un desarrollo orgánico del derecho de los derechos humanos. No hay tal. Hay fallos, inconsistencias, quiebras, rectificaciones…, toda una torturada historia que conviene considerar para comprender la situación actual (Clavero 2014). Vamos a ocuparnos de derechos indígenas y de derechos campesinos en el orden internacional de los derechos humanos hoy vigente, para lo cual conviene que comencemos por la trayectoria de estos últimos.

Desde 1945, desde que se establecen las Naciones Unidas, los derechos humanos constituyen uno de los elementos del orden internacional. Su Carta fundacional se compromete con "el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos (…) sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión" (Carta de las Naciones Unidas 1945: arts. 1.3, 13.1.b, 55.c, 62.2, 68, 76.c). De entrada, con Declaración Universal subsiguiente y todo, la función de los derechos no era más que legitimadora. Con los años, sobre todo a partir de la entrada en vigor en 1976 del par de Pactos Internaciones que desarrollan la Declaración Universal, el de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pueden ir materializándose mediante la acción de instancias supervisoras de la trayectoria de los Estados al respecto. Ha venido así formándose un orden internacional no solo interestatal, sino también supraestatal; no solo de organización de la convivencia entre los Estados, sino también de establecimiento de un ordenamiento que, mediante instancias de Naciones Unidas, se va dotando de la capacidad de amparar directamente a las respectivas ciudadanías o, virtualmente, concedamos que a la humanidad toda. A la vista de virtud tamaña, está comenzando a hablarse de un constitucionalismo global (Fassbender 2009; Klabbers *et al.* 2009; Bhandari 2016).

Constitucionalismo global puede que sea una expresión prematura o, tal vez, voluntariosa para un fenómeno de presente desigual y porvenir incierto. Mas algo hay que merece ante todo resaltarse. Hoy existe a nivel supraestatal un canon de constitucionalidad por virtud de un compromiso con derechos, los derechos humanos que coinciden sustancialmente con el de los propios del constitucionalismo de Estados. Su efectividad a dicho nivel es mucho más problemática que la que pueda alcanzarse por los ordenamientos estatales, pero, como canon articulado en normas internacionales, ahí lo tenemos formulado y articulado. Presenta incluso a estas alturas, tras las referidas Declaraciones de derechos indígenas y campesinos, unas características distintivas. Parece venir incluso a proponer un nuevo paradigma en relación tanto al propio orden internacional como a los constitucionalismos de Estado. No se sabe por supuesto si se

asentará algún día. Solo la historia y el presente pueden conocerse, no el futuro (Mazower 2009; Clavero 2014).

La exposición va a enfocarse estrictamente en unas normas internacionales. No vamos a entrar en los complejos procedimientos ni en los desiguales mecanismos por medio de los cuales se adoptan e intentan llevar a la práctica los derechos humanos desde las múltiples y variadas instancias de la constelación institucional de las Naciones Unidas. Lo que ahora nos interesa en el escrutinio de los modelos de un orden de derechos que se van conformando por la sucesión de unos instrumentos internacionales: Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, Declaración sobre Concesión de Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. Digo modelos en plural porque son, precisamente, más de uno. Solo nos ocupamos de normas debidas a Naciones Unidas[1].

## Sesgo inicial de los derechos en el orden internacional

La Declaración Universal de los Derechos Humanos presenta una peculiaridad de partida que hoy no suele resaltarse. Se dirige a toda la humanidad en términos de igualdad y no discriminación: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (…). Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición". Sin embargo, a continuación, admite la existencia del colonialismo, de forma eufemística desde luego. Gozarían también de derechos humanos en pie de igualdad quienes habitasen "territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía"[2]. Así, alguien, ella o él, sometido

---

1 Los instrumentos de Naciones Unidas los citaré por enlaces a ediciones digitales de sitios oficiales suyos frente al estilo habitual entre juristas que utiliza referencias impenetrables para quienes no frecuentan esta documentación internacional.

2 https://www.ohchr.org/SP/UDHR/Pages/SearchByLang.aspx, arts. 1 y 2, sitio del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos con ediciones de la Declaración Universal no solo en lenguas oficiales de los Estados, sino también en las de pueblos sin Estado, inclusive los indígenas.

a colonialismo en África gozaría de esos derechos en igualdad con un agente colonial en su misma tierra o con un francés, inglés, portugués o belga, pongamos por caso, en Europa. ¿Cómo podía ser? ¿Cabía esto realmente? No había ni intención de que lo hiciera (Pahuja 2011: 63-64)[3].

Paralelamente a la Declaración Universal se elaboró y acordó en el seno de Naciones Unidas la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, durante cuya tramitación se había debatido de forma más franca ese mantenimiento del colonialismo. No es esta otra una norma que utilice el lenguaje de los derechos, pero indudablemente surge para el amparo de uno muy en concreto, el derecho a la existencia de unos determinados grupos humanos, de todo "grupo nacional, étnico, racial y religioso como tal" según lo define la Convención[4]. De este modo, un derecho a la vida no solo individual, sino también colectiva, de unos grupos humanos en cuanto tales, quedaba reconocido por el orden internacional. La abstracción del individuo como sujeto de los derechos es lo que permitía a la Declaración Universal mantener el colonialismo. ¿Esto lo remediaba la Convención sobre el Genocidio? No exactamente, por unas razones añadidas que interesan a ambos, a este par de instrumentos realmente inaugurales del derecho internacional de los derechos humanos.

En el proyecto oficial de la Convención se contenía una tipificación bastante amplia del delito de genocidio. Lo sería no solo el de carácter físico, sino también el de índole cultural; no solo la agresión letal de masacres masivas o las políticas impeditivas de la reproducción biológica de tales determinados grupos, sino también las iniciativas dirigidas a su eliminación incruenta mediante la destrucción de su cultura inmaterial o material, desde el uso social de la lengua al mantenimiento sobre el propio territorio. Mas se produjo un giro decisivo que prácticamente suprimió la figura del genocidio cultural. ¿Cómo pudo ser? Los Estados americanos alegaron que la asimilación de los pueblos indígenas no podía ser un delito pues constituiría la forma de integrarlos en una ciudadanía común para que así pudieran disfrutar de los derechos humanos. Lo propio se argumentó por los Imperios europeos respecto a sus colonias. De esta forma los pueblos indígenas quedaron en cuanto tales sin protección internacional. Los Estados, y no Naciones Unidas, resultaban

---

3 Pahuja señala: "This is often forgotten when the human rights story is told retrospectively, as it often is, as one of a gift extended to the colonised by the enlightened"; "Although at first glance this (Universal Declaration, art. 2) seems admirably even-handed, arguably it also operates as a refusal to consider foreign colonial domination as itself based in racial and cultural discrimination. Non-discrimination thus becomes a principle that is only operative within sovereign entities rather than across nation states, or even between colonised and coloniser".

4 https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CrimeOfGenocide.aspx, art. 2 y, para la cláusula colonial que enseguida veremos, 12.

así por entonces los árbitros y señores de la Convención, como lo eran igualmente de la Declaración (Clavero 2008).

Hay más en dicha precisa dirección. Igual que la Declaración de Derechos Humanos, la Convención sobre el Genocidio era una norma universal según y cómo se mire o según y cómo se planteaban por aquellos comienzos unas normas internacionales. He aquí una de las previsiones de la Convención: "Toda Parte contratante podrá, en todo momento, por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, extender la aplicación de la presente Convención a todos los territorios o a uno cualquiera de los territorios de cuyas relaciones exteriores sea responsable". Adviértase la implicación. Para un asunto de la gravedad del genocidio, la aplicación de la Convención a las colonias quedaba a la discreción de los mismos Estados colonialistas. Así se remataba dicha desprotección de los pueblos colonizados. Para los acuerdos internacionales entre Estados imperialistas esa cláusula colonial era tradicional. Normalmente se sobrentendía. La Declaración no necesitaba de una previsión semejante porque se consideraba un instrumento programático en tanto que no se desarrollase por Convenciones, como serían fundamentalmente los referidos Pactos Internacionales. En estos comienzos del derecho internacional de derechos humanos, la Convención sobre el Genocidio ya era en cambio un tratado multilateral más vinculante, esto bastante relativamente por entonces como puede inferirse de todo lo dicho (Bachman 2019).

## Descolonización por Naciones Unidas: virtualidad fallida

A finales de 1960 la Asamblea General de Naciones Unidas adopta la Declaración sobre Concesión de Independencia a los Países y Pueblos Coloniales tomando base en estos principios realmente novedosos, aunque la propia resolución no reconociera la novedad, como puede verse:

> La sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y la cooperación mundiales[5].

Algo contenía efectivamente al propósito en 1945 la Carta de Naciones contrario a los derechos humanos. Asumía "el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos"

---

5 https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/Independence.aspx, art. 1 y, para el que pronto también se citará, 2.

comprometiendo a los Estados con el "desarrollo progresivo del gobierno propio" de los mismos, lo que está muy lejos de reconocerles a estos, a los pueblos, un derecho a la autodeterminación[6]. Y en 1948 tanto la Declaración como la Convención ignoraron el concepto mismo de "pueblo" y así la posibilidad de que fuera sujeto de derechos, aún menos humanos. Esta es en cambio la concepción de la Declaración de 1960, la referente a "pueblos coloniales":

> Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Pudiera parecer que esta proclamación constituye una enmienda a la totalidad de la Declaración Universal por cuanto que virtualmente antepone un derecho de los pueblos de forma que, al contrario de lo que hemos visto en la Declaración Universal, ya no se podrá postular derechos de un individuo si el pueblo con el que se identifica no goza a su vez de libertad (Burke 2010; Clavero 2014; Getachew 2019). Tendríamos así en 1960 una antropología, una concepción del ser humano, diametralmente distinta a la de 1948 (Clavero 2016a; Jensen 2016). Mas esto es algo que de momento no transciende ni siquiera en el seno del propio derecho constitucional. La Declaración de 1960 tiene efectos normativos. No todas las Declaraciones de derechos humanos son de carácter meramente programático. Pues bien. Naciones Unidas, en su aplicación del derecho a la libre determinación de los pueblos, comienza por neutralizar el cambio de antropología. Así se produce un cortocircuito de fondo colonial parecido al de 1948. El caso es que la descolonización resultaría, ella misma a su modo, colonial (Louis y Robinson 1994: 462-511).

La Declaración de 1960 va seguida de otras resoluciones de la misma Asamblea General de Naciones Unidas regulando el ejercicio del derecho a la libre determinación[7]. Establecen criterios para el reconocimiento de su sujeto, los pueblos. No lo hay intrínseco en relación a las cualidades que debiera de por sí reunir. Los hay externos y además coloniales. No se reconoce a los pueblos situados en el interior de las fronteras de los Estados y los del exterior se definen conforme a las fronteras establecidas por las propias potencias coloniales. Las resultas son que los pueblos se identifican, siguen identificándose, con los Estados, viejos o nuevos. Los derechos de los primeros potencian los poderes de los segundos. Con todo esto permanecen, de una u otra forma, los pueblos indígenas sometidos a Estados. La descolonización regida por Naciones Unidas lo fue de este

---

6 https://www.un.org/es/charter-united-nations, arts. 1.2, 55, 73.b y 76.b.

7 https://www.un.org/es/decolonization/ga_resolutions.shtml.

modo a medias. El poscolonialismo resulta así otra especie de colonialismo o, en buena parte, la misma. En el caso de las Américas, al colonialismo de Imperios ya le había sucedido un colonialismo de Estados (Pahuja 2011; Ahmed 2015; Clavero 2016b; Getachew 2019).

## Reciclaje poscolonial del sesgo de los derechos humanos

Los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos, el de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que se adoptan en 1966 y entran en vigor en 1976, comienzan por un mismo pronunciamiento, uno ya conocido pues ambos hacen suya la proclamación descolonizadora del derecho de los pueblos: "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural"[8]. A partir de ahí, de este derecho humano colectivo, viene ahora, en los Pactos Internacionales, todo el despliegue de los derechos humanos sustancialmente individuales procedentes de la Declaración Universal. Queda así mejor de manifiesto la nueva antropología que hemos visto concebirse con la Declaración sobre Concesión de Independencia a los Países y Pueblos Coloniales.

Con derechos colectivos de pueblos y derechos propios de individuos más la constancia antropológica de que se requieren mutuamente para que los unos y los otros, pueblos e individuos, gocen realmente de libertad ¿tenemos la fórmula? No lo parece (Pahuja 2011). La cuestión resulta más compleja para los propios Pactos. He aquí lo que se registra en un artículo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

> En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma[9].

Adviértanse las implicaciones. En primer lugar, se acusa claramente que la suma de derechos individuales y derechos de pueblos, por la forma como estos segundos se conciben, no cubren por completo los derechos de toda la humanidad. Existen grupos, así llamados "minorías", que requieren

---

8 La diversidad de lenguaje en la formulación de la libre determinación entre 1960 y 1967 es cosa de las mismas versiones oficiales. En la lengua de trabajo, que es el inglés, se produce en cambio mínimamente.

9 https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx, art. 27.

atención específica. En segundo lugar, a las mismas se les reconoce unos derechos propios de ejercicio colectivo, "en común", pero de titularidad individual: "derechos de personas que pertenezcan a minorías". Aparte otros casos, ahí quedaban entonces encuadrados los pueblos indígenas, esto es, el colonialismo subsistente tras la descolonización. De este modo, en último o realmente primer lugar a nuestros efectos, es como queda todavía bloqueado el acceso de unos pueblos a derecho colectivo, ya no digamos a libre determinación. Las propias instancias de Naciones Unidas tendrían que lidiar con la reducción de los pueblos indígenas a minorías (Thornberry 1991, 2002; Ghanea y Xanthaki 2005).

La nueva antropología, la que concilia derechos de pueblos y derechos de individuos, ha quedado de nuevo cortocircuitada. Se reproduce a estas alturas, tras la descolonización, la ficción de la Declaración Universal que encubre colonialismo. Habría seres humanos con la capacidad imposible de gozar de libertad personal con sus pueblos en estado de sometimiento. De esta forma, como está ocurriendo desde los comienzos de este orden internacional de derechos humanos, no es solo que se afecte negativamente a derechos de pueblos, sino también que se alcanza no menos derogatoriamente a derechos de individuos, los indígenas. Una dimensión es inescindible de la otra. Por mucho que los instrumentos internacionales usen y abusen de fórmulas universalistas, una parte relevante de la humanidad, la sometida de tiempo al colonialismo, sigue excluida de ese presunto universo de los derechos humanos.

De 1992, de este año emblemático para el caso de las Américas, data una Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüística[10]. Se trata de un desarrollo explícito del referido artículo sobre minorías del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Desarrollar, desarrolla poco. Para lo esencial, el derecho sigue siendo individual, aunque su ejercicio sea colectivo. Pone incluso un mayor énfasis, desde el propio título, en lo primero, en la exclusión de un derecho colectivo de grupo, del pueblo indígena en el caso. Se reproduce el cortocircuito de la energía que pudiera llevar a un goce universal de los derechos humanos. En el orden internacional, el mismo calificativo de minorías no es inocente. Dice algo. Se les concibe como objeto de protección por los Estados, no como sujetos de derechos propios.

[10] https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx.

## Giro reconstituyente: derechos indígenas y campesinos

En septiembre de 2007 se adopta por la Asamblea General de Naciones Unidas la Declaración sobre los Derecho de los Pueblos Indígenas, la cual merece y obtiene un inmediato eco entre organizaciones indígenas y de derechos humanos, así como en medios académicos (Chaters y Stavenhagen 2009; Allen y Xanthaki 2011). No es para menos. Rectificando toda la trayectoria anterior del orden internacional de los derechos humanos, he aquí el pronunciamiento principal de este instrumento:

> Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Ahora el *todos* que vimos en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos puede significar efectivamente todos, también los pueblos indígenas, así por fin dotados del derecho a la libre determinación, empoderados por el orden internacional para valerse por sí mismos y prestar amparo a sus miembros. A dicho efecto, esta Declaración contempla dos mecanismos esenciales: la autonomía para asuntos internos y la consulta para los externos. No se podrá afectar a sus derechos sin contar con su consentimiento. La Declaración es exigente a este propósito de la consulta: habrá de ser "libre, previa e informada", realizada en libertad, con carácter previo a cualquier intervención y con toda la información necesaria. "Libre, previo e informado" ha de ser, como la consulta, el consentimiento indígena:

> Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

La Declaración guarda coherencia en el mandato que dirige a los Estados. Quedan expresamente comprometidos a actuar "en consulta y cooperación con los pueblos indígenas" para cubrir los objetivos de este instrumento. Junto a las instancias internacionales, los Estados "promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por su eficacia[11]. Es todo esto, y bastante más que no deja de concretarse, la contrapartida por no contemplarse la opción de

---

11 https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf, arts. 3-5, 10, 19, 23, 32.2, 38, 42 y, para lo del genocidio que ahora sigue, 7.2 y 8; para la libre determinación, el art. 3; para el consentimiento, el 19; para el mandato a los Estados, 38 y 42.

la independencia. He aquí otra Declaración no meramente programática (Doyle 2015; Ährén 2016; Barelli 2016; Hohmann y Weller 2018). Ya no juega la distinción neta tradicional en Naciones Unidas entre Declaraciones de carácter no normativo y Pactos o Convenciones vinculantes para los Estados que los ratifican[12].

Hay más, que aquí nos interese, en este instrumento. De una parte, declara que los pueblos indígenas "tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura" y, de otra, dispone que "no serán sometidos a ningún acto de genocidio". Relaciónese. Aunque no se esté tipificando un delito de genocidio cultural, está corrigiéndose su exclusión de la Convención de 1948. La motivación colonial de la desprotección internacional de la humanidad indígena se cancela. El registro de la proscripción del genocidio cultural, aunque sea innominado, sumado al reconocimiento del derecho indígena a la libre determinación, aun con la limitación vista, supone la virtual superación del sesgo colonial del derecho internacional de los derechos humanos, su lastre original. Ahora podrá reconstituirse sobre bases nuevas, lo que habrá de interesar a la humanidad entera, no solo a la indígena[13].

Alguna de los mecanismos principales de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ya incluso se ha comunicado a otros sectores por obra del mismo derecho internacional de los derechos humanos. Es el caso de la consulta. Recientemente, a finales de 2018, la Asamblea General de Naciones Unidas ha adoptado la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales tomando como modelo la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Golay 2013)[14]. De esta asume, entre otros elementos, el derecho a la consulta[15]. El perfil es inferior pues no entra en juego ni libre determinación ni autonomía propia, pero, en lo que respecta a la consulta, de un corte similar, prácticamente equivalente entre algunos circunloquios:

---

12 https://www.ohchr.org/SP/hrbodies/upr/pages/uprmain.aspx, para la práctica, que lo pone de relieve, del Examen Periódico Universal de los Estados ante el Consejo de Derechos Humanos.

13 Para ilustración respecto a un punto concreto, el del derecho humano a la seguridad no solo personal, sino también colectiva, del cambio de paradigma que implica la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en Clavero (2019).

14 La misma Academia (https://www.geneva-academy.ch), en un folleto de 2019 sobre *The Implementation of the UN Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas*, incluye como referencias los sitios de las instancias de Naciones Unidas que se ocupan de derechos indígenas.

15 https://undocs.org/es/A/C.3/73/L.30, arts. 2.3 (la cita que sigue), 5.2, 13.6 y 26-28; el 26 para la referencia a cultura campesina que ahora sigue.

> Sin perjuicio de la legislación concreta sobre los pueblos indígenas, antes de aprobar y aplicar leyes y políticas, acuerdos internacionales y otros procesos de adopción de decisiones que puedan afectar a los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, por conducto de sus instituciones representativas, dialogando con quienes puedan verse afectados por las decisiones, antes de que estas sean adoptadas, y obteniendo su apoyo y tomando en consideración sus contribuciones, teniendo en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las diferentes partes y asegurando una participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de las personas y los grupos en los procesos conexos de adopción de decisiones.

Debe haber consulta con garantías como en el caso indígena. No se requiere para evacuarla consentimiento, pero se insta a que se tome en consideración la "contribución" campesina. Esto ha de hacerse "teniendo en cuenta los desequilibrios de poder" entre, en último término, el mundo urbano de la política de Estado y el mundo rural con su "propia cultura" y "modos de vida", que son también expresiones de la Declaración Campesina. Es la primera vez que en el derecho internacional de derechos humanos entra una sana perspectiva de clases. Los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, que también interesan a derechos indígenas y campesinos, no son en rigor instrumentos de derechos humanos (Rodríguez-Piñero 2005; Huaco 2015). Y ahora significativamente se adopta tal perspectiva en relación a la que viene considerándose la "clase incómoda" o "embarazosa", la de más difícil encaje en sociedades y en mentalidades que marginan estructuralmente al mundo campesino (Friedmann 2019: 1096-1109; Shann 1972; Chayanov 1986). ¿No ha sido la dictadura del proletariado no solo dictadura contra la burguesía sino también dictadura contra el campesinado? Que se lo cuenten a las gentes de Ucrania, víctimas de un genocidio sustancialmente campesino bajo tal régimen (Applebaum 2017: 353-367)[16]. Otra peculiaridad de esta última Declaración es que su incidencia habrá de mirar naturalmente más o quizás en exclusiva a la clase campesina de latitudes poscoloniales y no desde luego a la de sociedades posimperiales con sus políticas proteccionistas del sector agrario de fondo renovadamente colonial (Piccinni y Loseby 2001; Anderson 2009; Knudsen 2009; Slobodian 2018)[17].

---

16 Sobre una calificación de *genocidio* que procede del acuñador del concepto, en Lemkin (1953).

17 La citada Academia de Ginebra de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de lo primero que se ocupa tras la Declaración campesina es de convocar un simposio sobre los derechos campesinos… en Europa.

Por bastantes latitudes poscoloniales el campesinado es también en buena parte indígena, pudiendo en todo caso compartir la característica de tener "propia cultura" y "modos de vida" distintos a los del respectivo Estado de tracto más o menos colonial[18]. Indígenas y campesinos no solo tienen en común haber podido sufrir genocidio. Por su parte, el campesinado sigue provocando efectivamente una incomodidad o un embarazo que ahora puede venir a despejar la Declaración de Naciones Unidas. Apenas comienza a apuntarse su alcance[19]. Forma ahora paquete con la Declaración Indígena. Plantean las dos un reto parejo al constitucionalismo predominante, el constitucionalismo que se centra en el ejercicio más expedito de los poderes de Estados, un ejercicio que no se entiende obligado a contar con el consentimiento diferenciado de pueblos subyugados ni de enteros sectores similarmente marginados. Entre derechos indígenas y derechos campesinos está definiéndose desde el derecho internacional un nuevo canon de constitucionalidad que ha de interesar al constitucionalismo tanto estatal como global.

No solo es cuestión de ejercicio de poderes, sino también de transformación del Estado. La misma estructura constitucional de los poderes habría de cuestionarse ante el requerimiento del derecho internacional de derechos humanos de proceder a consultas y contar con el consentimiento de sectores que nunca han acabado de integrarse voluntariamente en los Estados existentes, y esto por mucho de que en casos, no aquí en Chile, hayan tenido participación en su construcción (Mallon 2003; León-Portilla y Mayer 2010; Aylwin 2004; Toledo 2005). Se arrastra un reto indígena y campesino a la legitimidad del Estado mismo, latente o manifiesto que hoy sea y con independencia de su carácter más o menos constitucional (Scott 1985, 1998, 2009). Hay Estados, como Bolivia y Ecuador en Latinoamérica, que adoptan el derecho internacional de los derechos de los pueblos indígenas sin extraer consecuencias respecto a la estructura y ejercicio de poderes constitucionales. Sus Constituciones les declaran plurinacionales y comienzan por retener un poder constituyente y de reforma constitucional de índole mononacional o, mejor dicho entonces, monoestatal, sin más nacionalidad que la presunta de la ciudadanía indistinta. El reconocimiento de los derechos indígenas funge de fórmula de

---

18 En América Latina hay una Constitución que ya había dado pie a cierta asimilación entre derechos indígenas y campesinos. Me refiero a la del Perú en virtud de su artículo 149 sobre jurisdicción de las *Comunidades Nativas y Campesinas* (Clavero 2013). La posición del campesinado podrá ahora reforzarse con la Declaración.

19 https://ipdrs.org/images/impresos/archivos/Informe-2018-IPDRS.pdf: *Informe 2018. Acceso a la Tierra y Territorio en Sudamérica. Argentina-Bolivia-Brasil-Chile-Colombia-Ecuador-Paraguay-Perú-Uruguay*, La Paz, Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica, que saluda la Declaración resaltando su valor en el contexto de "la disputa por los recursos naturales", la clave (p. 15).

legitimación del Estado. La necesaria discontinuidad constituyente queda inédita (Clavero 2012: 421-453; Hilborn 2014; Gargarella 2018: 177-190).

Igual que ocurriera en 1960 con los Pactos Internacionales, las nuevas Declaraciones, la indígena y la campesina, ofrecen en cambio la impresión engañosa de que hay una continuidad de desarrollo sin rectificaciones, un desenvolvimiento endógeno desde 1948, presunción que no resiste un mínimo contraste (Rajagopal 2003). Pesan todavía los inicios de un carácter colonial que ahora podrían llegar a saldarse. Existen los instrumentos para conseguirlo. Pues aquí estamos, no dejemos de señalar que, en la Asamblea General de Naciones Unidas, Chile ha votado a favor de ambas Declaraciones, de la Indígena y de la Campesina. Respecto a esta segunda, por Europa han prevalecido las abstenciones, inclusive la de España. ¿Puedo decir que, como ciudadano europeo, me avergüenzo? En latitudes de historia colonial a flor de piel, como aquí en Iquique, hay mejores condiciones para el replanteamiento del paradigma.

## El paradigma virtual de la constitucionalidad global

Los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos suelen ir encabezados de unos preámbulos subrayando, entre otros pormenores, la engañosa continuidad y el falso encadenamiento de su sucesión en el tiempo (Pahuja 2011: 83)[20]. Véase en el caso más significativo de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:

> Reconociendo [la Asamblea General] que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Declaración y el Programa de Acción de Viena afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual estos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural[21].

Es una técnica usual en el mundo del derecho que sirve para forjar un tracto de legitimidad. La ficción de la continuidad se acentúa precisamente

---

[20] Pahuja indica, sobre los pronunciamientos de la Declaración sobre Concesión de Independencia a los Países y Pueblos Coloniales "ignore the legitimisation of colonialism in the Charter and the UDHR and instead tap into the instability created by the assertion of putatively universal rights even within a framework of documents that permitted continued colonial subjugation" (Pahuja 2011: 83).

[21] https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/142/36/PDF/G9314236.pdf?OpenElement, para la Declaración y Programa de Acción de Viena, de 1993. Las otras referencias están citadas.

cuando de lo que se trata es de un cambio de fondo (Anghie 2015: 145-158). En todo caso, es reflejo no ayuda al entendimiento de su alcance. Hay ocasiones en las que unas realidades así solapadas pugnan hasta el punto de asomar en el mismo preámbulo de unos instrumentos. Ocurre efectivamente en el propio caso de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas con una de sus manifestaciones preliminares:

> Preocupada [la Asamblea General] por el hecho de que los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses.

Es la única referencia al colonialismo y a sus efectos genocidas a lo largo de esta Declaración que viene a completar o, mejor, a corregir la política de descolonización de Naciones Unidas. Y no deje de advertirse la discreción del lenguaje (*colonización* en vez de *colonialismo*, no mención de genocidio) y la reclusión de la referencia al pasado. Sobre los efectos genocidas la Declaración introduce alguna precaución, como hemos visto. Sobre el colonialismo no añade nada más. Al contrario que en 1960, los derechos de los pueblos no se presentan ahora como requerimiento de la descolonización ni como procedimiento de avance hacia la misma. Que el nexo existe también se revela por la repetición literal en 2007, en la Declaración, de la formulación del derecho a la libre determinación de 1960, como también hemos visto. Pero la conexión explícita se elude.

Ahí tenemos la punta del iceberg que lastra el cuerpo normativo de loa derechos humanos desde la mismísima Declaración Universal. Como algo ya positivo, ya negativo, según las perspectivas de turno, suele señalarse que en este instrumento fundacional opera un solo sujeto, el individuo, velándose desde un inicio que lo hay también colectivo, el del Estado, al que la Declaración se dirige con abstracción de que los constituyeran o no pueblos, comunidades humanas que, por su identidad no solo política, se encuentren en condiciones y con capacidad de amparar los derechos primeros, los individuales. A partir de esta enorme ficción, las narrativas predominantes se representan toda esta historia en la guisa dicha de desenvolvimiento endógeno del derecho internacional de los derechos humano. No hay tal. Los giros decisivos no se hubieran producido sin resistencias y movimientos anticoloniales, indígenas y campesinos, por parte así de la humanidad que quedara inicialmente excluida. Esta es la que transforma a los derechos humanos de parapetos frente a determinados abusos de poderes, no incluyéndose los mayores, los que son obra del colonialismo, en principios de constitución del orden social de todas y cada una de las comunidades humanas.

Las historias usuales no son para nada homogéneas. Solo tienen en común la apreciación de un momento, el de 1948, el fundacional, aunque ya con discrepancias sobre particularidades de importancia como la del alcance e implicaciones de la individualidad de los derechos o la del desequilibrio de origen entre derechos civiles y políticos de una parte y derechos económicos, sociales y culturales de otra. La discrepancia se crece con un segundo momento, el de 1960, el de la descolonización, a propósito, incluso de la misma procedencia de considerar el derecho colectivo de los pueblos como derecho humano. Para el momento que hemos visto decisivo, el de 2007, el del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos del derecho internacional con el corolario del registro más resuelto de unos derechos colectivos como derechos humanos y de la posibilidad de conjugación consiguientemente más sólida de una antropología del individuo en comunidad y de la comunidad de individuos como escenario del orden humano, la discrepancia es menor porque se tiende sencillamente a ignorarlo (Bayly 2018: 267-269)[22]. Más ignorancia presumiblemente recaerá sobre el momento último, el de 2018, el de los derechos campesinos. En fin y con todo, abunda la literatura que, por partir de la contraposición entre derechos individuales y derechos colectivos, hoy debiera ser ya materia de historia pasada, no de derecho presente (Clavero 2016c; Moyn 2016; Langford 2019: 136-151).

El cambio de escenario no solo interesa a pueblos indígenas y a clases campesinas. Nos importa a todas y todos incluso más allá de los contenidos de las respectivas Declaraciones. No es mera coincidencia que durante estos mismos años, solo ahora, se declaren derechos humanos tan elementales como los de disposición de recursos naturales materialmente necesarios para la vida individual y colectiva comenzándose, en 2010, por el reconocimiento del derecho al agua[23]. Desde finales de 2009 la misma Asamblea General de Naciones Unidas había comenzado a adoptar resoluciones

---

22 Tras haberse ocupado de la antropología social Bayly aborda los derechos humanos: el *self* es el individuo y los *rights* son los individuales, no cabiendo, como suele ocurrir, espacio para nuestra problemática.

23 https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S, Resolución de la Asamblea General de 2010 sobre *el derecho humano al agua y al saneamiento.* Derecho al agua ya se registraba para pueblos indígenas en la respectiva Declaración, art. 25: "Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras" "; y ahora en la Declaración campesina, arts. 17 y 21, pudiendo en este ya aprovecharse el reconocimiento general como derecho humano de 2010: "Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales son titulares de los derechos humanos al agua potable salubre y limpia y el saneamiento, que son esenciales para disfrutar plenamente de la vida y de todos los derechos humanos y la dignidad humana…".

reclamando consideración y respeto de la humanidad para con la naturaleza[24]. Entre derechos indígenas y derechos campesinos, he aquí con todo, en 2010, otra vuelta de tuerca en el giro hacia otra antropología[25].

La inspiración viene directamente de parte indígena, parte de la humanidad muy sensibilizada a todo este efecto ya por la biodiversidad que conserva, ya por la desposesión que sufre[26]. No faltan, como con todo, intentos de apropiación por el paradigma imperante de carácter estatal con efectos de desvirtuación (Molina 2014)[27]. A lo que importa, el derecho al agua aquí que en efecto lo tenemos ahora elevado a derecho humano por el orden internacional y pugnando en el interior de los Estados como necesario derecho constitucional (Winkler 2012; Langford y Russell 2017). Es otro signo del cambio de paradigma. La Declaración Universal, con su idealismo nada inocente, queda atrás[28]. A efectos más concretos, para reivindicar derechos tan elementales como al agua no hace falta ya que se alegue y pruebe condición indígena; incluso como derecho de titularidad comunitaria, basta con ser comunidad campesina. Lo primero desde luego fortalece (Burguete 2000; Yáñez y Molina 2011; Buob 2013).

El sustento material de la vida individual y el cultural de la colectiva pueden ser ahora los derechos primeros como base de la autodeterminación

---

24 https://undocs.org/es/A/RES/64/196, Declaración sobre *armonía con la naturaleza*, resultado de una iniciativa de Bolivia y Ecuador por el reconocimiento de los derechos de la Madre Tierra conforme a inspiración indígena andino-amazónica, de los pueblos quechua, aymara y otros.

25 Contribuí modestamente en esta fase como vicepresidente a la sazón del Foro Permanente de Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas junto con el presidente Carlos Mamani, aymara, en colaboración confieso que estrecha con el ministerio boliviano de asuntos exteriores.

26 https://undocs.org/es/A/RES/73/235, nueva Resolución de la Asamblea General de finales de 2018 sobre *armonía con la naturaleza* instando a promoverla (par. 9.b) conforme a la guía de *las culturas indígenas*. Un tal reconocimiento que no apareja de por sí derecho ya se registraba en el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 (https://www.cbd.int/intro/default.shtml) (Clavero 2014).

27 Marcando el punto de partida en la Europa medieval con el de llegada en la Pachamama o Madre Tierra de la América andina sin manejo de lengua quechua, aymara o ninguna indígena. Como miembros del Foro Permanente, en 2010, entre los pronunciamientos vistos de la Asamblea General, formamos equipo C. Mamani y yo para presentar un *Estudio sobre la necesidad de reconocer y respetar los derechos de la naturaleza* pudiendo incidir, gracias desde luego al primero, en cultura indígena (https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/E.C.19.2010.4%20ES.pdf).

28 https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/events/dialogo-de-la-asamblea-general-sobre-armonia-con-la-naturaleza, como comprobación de que, también respecto al giro referido del 2010, en las mismas Naciones Unidas se mezclan documentos, pronunciamientos y planteamientos de forma que se diluyen discontinuidades bloqueándose con todo la posibilidad del cambio de paradigma. La misma declaración inicial de 2009 ya señalaba que la "armonía con la naturaleza" debe vincularse al "desarrollo sostenible".

humana, esto es, de la libertad en igualdad. Por parte suya, las diversas instancias de Naciones Unidas no se están mostrando diligentes, por decir poco, en la asunción del cambio de paradigma porque su Asamblea General esté procediendo al reconocimiento de nuevos derechos[29]. Y ya no digamos de los Estados por mucho que sus Constituciones también amplíen el catálogo de los derechos sin tampoco replantearse a fondo estructura y cometidos propios, la propia razón de ser en definitiva (Clavero 2012: 421-453). Por lo general, los derechos humanos de Naciones Unidas con los que hoy se identifican los derechos constitucionales de Estados son los de 1948, los de la Declaración Universal, no los de siete décadas más tarde. Ya hemos constatado que no son los mismos. Han cambiado ante todo los sujetos. Es un cambio de paradigma de momento tan solo virtual.

Pero es. Está concebido y formulado. Permitámonos las grandes palabras. Las Declaraciones sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales atañen efectivamente a la humanidad entera. En la cita que encabeza estas páginas de uno de los parágrafos del preámbulo de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas ya se proclama. Repitámosla:

> Afirmando [la Asamblea General] que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales.

Este derecho a la identidad y la diversidad es derecho de todos los pueblos, indígenas y no indígenas, frente a las presunciones y ficciones de la Declaración Universal. Así, la Declaración Indígena, que importa

---

29 Obsérvese en el sitio que venimos utilizando del Alto Comisionado (últimamente Alta Comisionada) de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, su página *Los Instrumentos Universales de los Derechos Humanos*. Las recientes Declaraciones y otras Resoluciones sobre derechos a recursos naturales, como al agua, no se registran. La de los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales no figura en el elenco de la página española, aunque lo hace en el de la inglesa (última visita, julio 2019). La de Pueblos Indígenas se relega a un apartado propio junto a las minorías. Cuando fui miembro del Foro Permanente del Consejo Económico y Social para las Cuestiones Indígenas (2008-2010) intenté sin éxito que la Declaración respectiva se incluyese en el apartado del *Derecho a la libre determinación*. He ahí síntomas de que instancias principales de Naciones Unidas, con las de financiación y desarrollo en cabeza, son, como mínimo, renuentes al nuevo paradigma de los derechos humanos. Por mi corta experiencia en Naciones Unidas, tengo la constancia de que, de una parte, esas agencias actúan en ocasiones deliberada y solapadamente a la contra y que, de otra, el Alto Comisionado rehúye el problema de que instancias de las propias Naciones Unidas se sustraigan en la práctica, no de boquilla, al derecho internacional de los derechos humanos.

ante todo desde luego a indígenas, a los pueblos y a los individuos indígenas, interesa no menos a no indígenas. Comienza por hacerlo a la clase campesina, ahora empoderada con un análogo derecho a la consulta. El problema que se venía arrastrando en cuanto a la asignación de este empoderamiento por requerir la identificación del sujeto indígena ahora se reduce por bastar la condición campesina. Señalemos que, de momento, las instancias de Naciones Unidas de competencia más específica en relación a indígenas, no se han hecho eco de la importancia de esta novedad ni siquiera a estos más concretos efectos del derecho a la consulta[30].

Importa también a los Estados, a todos ellos por supuesto. Tienen estos cabida desde luego en el paradigma de la antropología del individuo en comunidad con el detalle de que ahora no la constituyen para el orden internacional en exclusiva. No deben prescindir de la existencia de pueblos que, por no formar Estados, no han de dejar de ser sujetos de derechos igualmente políticos tanto en el orden internacional como en el estatal. De ahí la obligación bien subrayada en la Declaración Indígena de respetar autonomía y consentimiento. En otro caso, no hay que descartar que el derecho de base a la libre determinación pudiera abrir otras opciones. El futuro está abierto y no podemos predecirlo. Nuestro conocimiento llega al presente.

El presente sigue presidido políticamente por la figura del Estado, quién lo duda. Mas he ahí que se encuentran con la identificación internacional de un canon de constitucionalidad de derechos por encima de su constitucionalismo de poderes. He aquí que a los Estados se les compele a la revisión a fondo de su propia concepción de los derechos. El presente es lábil ante el futuro incierto. Entre derechos indígenas y derechos campesinos, con el reconocimiento de los derechos de una humanidad hasta ahora postergada, se ha producido un cambio de paradigma de un constitucionalismo global todavía precario. Tenemos así al menos un canon virtual en el doble sentido de lo virtual, lo que merece ser y lo que aún no es.

---

30 Mecanismo de Expertos (y Expertas) del Consejo de Derechos Humanos sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (https://www.ohchr.org/en/issues/ipeoples/emrip/pages/emripindex.aspx), Foro Permanente del Consejo Económico y Social para las Cuestiones Indígenas (https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es) y Relator Especial (hoy Relatora) sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (https://www.ohchr.org/SP/Issues/IPeoples/SRIndigenousPeoples/Pages/SRIPeoplesIndex.aspx).

## Referencias Citadas


Ahmed, D. 2015. *Boundaries and Scession in Africa and International Law: Challenging 'Uti Possidetis'*. Cambridge University Press, Cambridge.

Ährén, M. 2016. *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System.* Oxford University Press, New York.

Allen, S. y A. Xanthaki (eds.). 2011. *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.* Hart, Oxford.

Anderson, K. (ed.). 2009. *Distortions to Agriculultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007.* Palgrave Macmillan, Londres.

Anghie, A. 2015. Legal aspects of the New International Economic Order, *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism and Development* 6: 145-158.

Applebaum, A. 2017. *Red Famine: Stalin's War on Ukraine.* Doubleday, Nueva York.

Aylwin, J. (ed.). 2004. *Derechos Humanos y Pueblos Indígenas. Tendencias internacionales y contexto chileno.* Universidad de La Frontera, Temuco.

Bachman, J. (ed.). 2019. *Cultural Genocide: Law, Politics, and Global Manifestations.* Routledge, Nueva York.

Barelli, M. 2016. *Seeking Justice in International Law: The Significance and Implications of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.* Routledge, Londres.

Bayly, C.A. 2018. *Remaking of the Modern World, 1900-2015.* Wiley-Blackwell, Medford.

Bhandari, S. 2016. *Global Constitutionalism and the Path of International Law: Transformation of Law and State in the Globalized World.* Brill Nijhoff, Leiden.

Buob, L. 2013. *Derecho al Agua y Pueblos Indígenas. Análisis para su Protección Interamericana.* Académica Española, Montevideo.

Burguete, A. 2000. *Agua que Nace y Muere. Sistemas Normativos Indígenas y Disputas por el Agua en Chamula y Zinacantán.* UNAM, San Cristóbal de Las Casas.

Burke, P. 2010. *Decolonization and the Evolution of International Human Rights.* University of Pennsylvania Press, Filadelfia.

Charters, C. y R. Stavenhagen (eds.). 2009. *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.* Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Copenhague.

Chayanov, A. 1986. *The Theory of Political Economy.* University of Wisconsin Press, Madison.

Clavero, B. 2008. *Genocide or Ethocide, 1933-2007: How to Make, Unmake and Remake Law with Words.* Giuffrè, Milán.

Clavero, B. 2012. Estado plurinacional. Aproximación a un Nuevo paradigma constitucional Americano. En P. Mijangos y R. Rojas (eds.), *De Cádiz al Siglo XXI. Doscientos años de Constitucionalismo en Hispanoamérica, 1812-2012,* Taurus, México, pp. 421-453.

Clavero, B. 2014. *Derecho Global. Por una Historia verosímil de los Derechos Humanos.* Trotta, Madrid.

Clavero, B. 2016a. *Sujeto de Derecho entre Estado, Género y Cultura.* Olejnik, Santiago de Chile.

Clavero, B. 2016b. *Constitucionalismo Latinoamericano. Estados Criollos entre Pueblos Indígenas y Derechos Humanos.* Olejnik, Santiago de Chile.

Clavero, B. 2016c. *Europa y su diáspora. Debates sobre Colonialismo y Derecho.* Olejnik, Santiago de Chile.

Clavero, B. 2019. *Constitución a la deriva. Imprudencia de justicia y otros desafueros.* Pasado y Presente, Barcelona.

Doyle, C. 2015. *Indogenous Peoples, Title to Territory, Rights and Resources: The Transformative role of free prior and informed consent.* Routledge, Londres.

Fassbender, B. 2009. *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community.* Martinus Nijhoff, Leiden.

Friedmann, H. 2019. The Awkward class': a foundation for peasant studies, *The Journal of Peasant Studies,* 46-5: 1096-1109.

Gargarella, R. 2018. Latin America: Constitutions in Trouble. En M. Graber, S. Levison y M. Tushnet (eds.), *Constitutional Democracy in Crisis?* Oxford University Press, Nueva York, pp. 177-190.

Getachew, A. 2019. *Worldmaking After Empire: The Rise and Fall of Self-Determination.* Priceton University Press, Princeton.

Ghanea, N. y A. Xanthaki (eds.). 2005. *Minorities, Peoples and Self-Determination: Essays in Honour of Patrick Thornberry.* Martinus Nijhoff, Leiden.

Golay, C. 2013. *Legal reflections on the rights of peasants and other people working in rural areas. Paper for the First Session of the UN Working Group on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas.* Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Geneva.

Hilborn, P. 2014. *Can a State Decolonize Itself?: A Critical Analysis of Bolivia's State-Led Decolization Process.* Dalhousie University, Halifax.

Hohmann, J. y M. Weller (eds.). 2018. *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary.* Oxford University Press, Oxford.

Huaco, M. 2015. *Los trabajos preparatorios del Convenio Nº 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independiente. A los 25 años de su adopción.* Konrad Adenauer Stiftung, Lima.

Jensen, S. 2016. *The Making of International Human Rights: The 1960s, Decolonization, and the Reconstruction of Human Values.* Cambridge University Press, Nueva York.

Klabbers, J., A. Peters y G. Ulfstein. 2009. *The Constitutionalization of International Law.* Oxford University Press, Oxford.

Knudsen, C. 2009. *Farmers on Welfare: The Making of Europe's Common Agricultural Policy.* Cornell University Press, Ithaca.

Langford, M. 2019. The worlds in Human Rights: Images or mirages?. En H. Jordheim y E. Sandmo (eds.), *Conceptualizing the World: An Exploration Across Disciplines*, Berghahn, Nueva York, pp. 136-151.

Langford, M. y A. Russell (eds.). 2017. *The Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects.* Cambridge University Press, Cambridge.

Lemkin, P. 1953. *Soviet Genocide in the Ukraine.*

León-Portilla, M. y A. Mayer (eds.). 2010. *Los indígenas en la Independencia y la Revolución mexicana.* UNAM, México D.F.

Louis R. y R. Robinson. 1994. The imperialism of decolonization, *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 22-3: 462-511.

Mallon, F. 2003. *Campesino y Nación. La construcción de México y Perú poscoloniales.* CIESAS, México D.F.

Mazower, M. 2009. *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*. Princeton University Press, Princeton.

Molina, J. 2014. *Derechos de la Naturaleza. Historia y Tendencias Actuales*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Moyn, S. 2016. *Not Enough. Human Rights in an Unequal World*. Belknap Press, Cambridge.

Pahuja, S. 2011. *Decolonising International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality*. Cambridge University Press, Cambridge.

Piccinini, A. y M. Loseby. 2001. *Agricultural Policies in Europe and the USA: Farmers between Subsidies and the Market*. Palgrave Macmillan, Londres.

Rajagopal, B. 2003. *International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance*. Cambridge University Press, Cambridge.

Rodríguez-Piñero, L. 2005. *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law: The ILO Regime, 1919-1989*. Oxford University Press, Nueva York.

Scott, J. 1985. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. Yale University Press, New Haven.

Scott, J. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press, New Haven.

Scott, J. 2009. *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia*. Yale University Press, New Haven.

Shanin, T. 1972. *The Awkward Class: Political Sociology of Peasantry in a Developing Society, Russia 1910-1925*. Claredon Press, Oxford.

Slobodian, Q. 2018. *Globalists: The End of the Empire and the Birth of Neoliberalism*. Harvard Univeristy Press, Londres.

Thornberry, P. 1991. *International Law and the Rights of Minorities*. Clarendon Press, Oxford.

Thornberry, P. 2002. *Indigenous Peoples and Human Rights*. Manchester University Press, Manchester.

Toledo, V. 2005. *Pueblo mapuche, derechos colectivos y territorio. Desafíos para la sustentabilidad democrática*. LOM Editores, Santiago de Chile.

Winkler, I. 2012. *The Human Right to Water: Significance, Legal Status and Implications for Water Allocation*. Hart, Oxford.

Yáñez, N. y R. Molina (eds.). 2011. *Las Aguas Indígenas en Chile*. LOM Editores, Santiago.

# EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LAS COMUNIDADES O PUEBLOS INDÍGENAS Y EL PLURALISMO JURÍDICO*

Antonio Peña Jumpa[2]

## Introducción

Los derechos de las comunidades o pueblos originarios o indígenas, el pluralismo jurídico y, en particular, el derecho de libre determinación o autodeterminación de los pueblos indígenas, son conceptos fundamentales que hoy ponen en discusión la situación jurídica de países como el Estado Peruano.

En el presente artículo abordaremos dichos conceptos desde el derecho y la perspectiva de los actores sociales que los ponen en discusión: las comunidades o pueblos originarios, más conocidos en la legislación internacional como "pueblos indígenas". En el Perú, como en los países latinoamericanos, y en continentes como África, Asia y Oceanía, existen cientos o miles de estos pueblos originarios que han hecho posible una vida diferente o particular. Esta vida diferente (cultural, social, económica e histórica) está relacionada con la diversidad de sistemas jurídicos, con derechos particulares de cada grupo y con la necesidad de autonomía legítima en el gobierno y uso de sus recursos naturales, que justamente ponen en debate los conceptos de derechos de los pueblos originarios, pluralismo jurídico y el derecho de libre determinación o autodeterminación.

El Estado moderno, creado en la historia de la cultura occidental europea, fue construido con el paradigma de un solo sistema jurídico, una sola concepción "universal" de los Derechos Humanos y desde un solo gobierno por territorio nacional. Confrontarlo con los conceptos de pluralismo jurídico, derechos particulares de los pueblos originarios y, específicamente, el derecho de autodeterminación, pone en crisis la naturaleza misma de ese concepto de Estado moderno.

Los conflictos socioambientales o socioculturales, que hoy se presentan en forma numerosa en países como el Perú, son la mejor muestra de

---

* El presente artículo es elaborado a partir de las ponencias en el III Congreso Peruano de Derechos Humanos organizado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos-UNMSM y la Asociación para los Derecho Humanos-APRODEH (2014).

** Pontificia Universidad Católica del Perú.

la actualización de esta discusión. Desde el Estado o gobierno central se confrontan derechos nacionales con derechos locales para hacer posible un millonario proyecto de inversión. A pesar de tratarse de proyectos de inversión de miles de millones de dólares, la población local no acepta. ¿Por qué? En nuestra hipótesis es porque tras esos conflictos está puesto en discusión la propia estructura y función del Estado, a través de los conceptos de pluralismo jurídico, derechos particulares de las comunidades o pueblos originarios y, en específico, el concepto de libre determinación o autodeterminación de estas comunidades o pueblos.

A continuación, analizamos el tema partiendo del concepto de comunidad o pueblo originario o pueblo indígena. Inmediatamente después se trata los conceptos de autodeterminación y pluralismo jurídico, para luego presentar una sistematización del contenido de dichos conceptos. La pregunta central que trataremos de absolver al final es la siguiente: ¿Cómo aplicar el derecho de libre determinación o autodeterminación de las comunidades, pueblos originarios o pueblos indígenas en países como el Perú?

## El concepto de comunidad, pueblo originario o pueblo indígena

El concepto de pueblo originario o pueblo indígena tiene su origen en normas internacionales. En la legislación nacional del Perú, dichos conceptos están relacionados con lo que constitucionalmente conocemos como las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas. La norma internacional que regula a los pueblos indígenas corresponde al Convenio Internacional Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) denominado "sobre pueblos indígenas y pueblos tribales en países independientes". El artículo 1º del Convenio 169 de la OIT define al Pueblo Indígena en los siguientes términos:

> *Artículo 1*
> 1. El presente Convenio se aplica:
> (…)
> b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas 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.
> 2. 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.

De acuerdo al artículo citado, el concepto de pueblo indígena se refiere a los pueblos cuyos miembros descienden de las poblaciones que habitaron el país antes de la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, además, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.

Dicha definición justo se aplica a nuestras experiencias de Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas regulados en el artículo 89º de nuestra Constitución Política del Perú. En este artículo constitucional se regula a las Comunidades en los siguientes términos:

> *Artículo 89°*.- Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas.
> Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.
> El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

Las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas son ante todo personas jurídicas ya constituidas, con autonomía en su organización comunal, en el uso de sus tierras, en su organización económica y administrativa, así como con un particular reconocimiento de su propiedad y el respeto de su identidad cultural. Al descender dichas comunidades de las numerosas culturas pre-Incas e Inca que habitaron el territorio peruano y de otros países sudamericanos antes de la Conquista y Colonización española, y al conservar sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas en los términos que el artículo constitucional reconoce, no cabe duda que pueden ser identificados como Pueblos Indígenas, siguiendo la norma internacional.

Esta es la definición teórica de Pueblo Indígena y su aplicación práctica en el derecho peruano a través de los conceptos de Comunidad Campesina y Comunidad Nativa. Sin embargo, la realidad de estos pueblos o comunidades es más compleja. Solo para destacar tres de estas complejidades nos referiremos al problema de aquellas organizaciones que no tienen la denominación de Comunidad, al problema de la extensión de los contenidos de las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas que las definen, y al problema del estatus del migrante.

En las diferentes regiones del territorio del Perú además de Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas encontramos otras formas organizativas como la Ronda Campesina, el Caserío, el Anexo, el Centro Poblado, la Parcialidad, etc. ¿Son estas formas organizativas también Pueblos Indígenas o Comunidades Campesinas o Nativas?

Si cumplen las características mencionadas en la definición de la norma internacional y la norma constitucional, la respuesta es positiva. Para ello, la justificación jurídica se encuentra en la siguiente distinción: la situación jurídica de Comunidades Campesinas o Nativas reconocidas y no reconocidas. Las Rondas Campesina y Parcialidades, como los Caseríos, Anexos y Centros Poblados se refieren a Comunidades no reconocidas como tal, aunque muy bien cumplen con sus características. De ahí que cuando el artículo 89º de la Constitución regula a las comunidades hay que incluir también aquellas no reconocidas.

Pero, además, la definición normativa es incompleta en la realidad de estas comunidades o pueblos indígenas cuando se regula sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas en términos generales. El artículo constitucional destaca autonomía en el trabajo comunal, autonomía en el uso y disposición de la tierra, su reconocimiento particular de propiedad y de identidad cultural, pero el universo de las comunidades, reconocidas o no, es mucho más extensa y compleja. En la práctica esta extensión y complejidad comprende al menos los siguientes elementos: su organización social comprende la familia nuclear y extendida; su organización política comprende a sus autoridades actuales y tradicionales como a su asamblea comunal; su organización económica comprende una variedad de actividades como la agricultura, la ganadería, la pesca, la siembra y tala de árboles y otras actividades extractivas; y su organización cultural comprende sus costumbres pero también un inmenso conocimiento tradicional vinculada a su entorno y sus relaciones humanas que se renueva diariamente.

Un último aspecto de la realidad de las comunidades o pueblos indígenas que cabe destacar es el referido a la situación de sus miembros migrantes. Sobre ellos no se regula. De ahí que al menos cabe hacer una mención a su problemática. Cabe preguntar si estos comuneros migrantes, que se ubican masivamente en las grandes ciudades de la Costa, los Andes o la Amazonía del Perú, ¿Conservan el estatus de comunero e indígena? Su respuesta conduce a un tema debate muy interesante en tanto define propiamente la situación de quiénes son indígenas en Perú. En principio los comuneros e indígenas se encuentran en las Comunidades Campesinas y las Comunidades Nativas, reconocidas y no reconocidas, pero también existen grupos o comunidades de migrantes quienes directa o indirectamente se han desplazado en forma personal o a través de sus padres y/o madres. En estos grupos nos encontramos la mayoría de habitantes del Perú. Sea el origen de nuestros padres y madres quechua, aymara, asháninka, aguaruna, shipibo, yanesha u otro y aunque nosotros ya no hablamos sus idiomas originarios y no practicamos sus instituciones tradicionales, siempre cabe la siguiente pregunta ¿somos o no somos pertenecientes a esas comunidades o pueblos indígenas?

Frente a esta pregunta adelantamos una respuesta genérica: se aplica el derecho de identidad cultural regulado en la segunda parte del artículo 1º del Convenio 169 de la OIT y en la parte final del artículo 89º de la Constitución Política del Perú, antes citados. Siguiendo el contenido de este derecho, en el supuesto que los migrantes mantengan su identidad vinculada a las comunidades de origen o de sus antepasados, mantienen toda legitimidad para invocar ser reconocidos como tal.

## El derecho de libre determinación o autodeterminación de los pueblos

El artículo 89º de la Constitución del Perú, antes citado, se refiere al derecho de autonomía de las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas que, a su vez se relaciona con el derecho de autodeterminación. La regulación principal del contenido de dicho derecho lo encontramos en las normas internacionales.

El reconocimiento del derecho de libre determinación o autodeterminación parte de los pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos (1966) y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Ambos regulan el derecho de libre determinación en su primer artículo a través de la denominación del concepto de Pueblo:

> *Artículo 1*
> 1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
> 2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.
> 3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Según la norma citada, el concepto de autodeterminación es amplio y controvertido. Es amplio en tanto todo pueblo, como resultan ser nuestras comunidades o pueblos indígenas, pueden invocar su aplicación, a su favor. Pero también es controvertida, en tanto si todo pueblo tiene ese derecho, se puede llegar a un extremo de atomización que conduce

a desaparecer el concepto de Estado que es sobre la que está basado el mismo Pacto o Convenio que reconoce el derecho.

Pero el concepto de autodeterminación es complejo en sí porque tiene tras de sí el concepto de SOBERANÍA. Este es un concepto muy fuerte políticamente porque tiene implícito el concepto de poder de Estado o el *ius imperium,* que constituye la razón para proteger un territorio y oponer su titularidad frente a otros. Esta situación no le agrada hoy en día a los Estados reconocidos como Independientes por el temor a su fraccionamiento. Sin embargo, en el siglo XIX el concepto fue muy importante porque los países del mundo comenzaban a independizarse de los países colonizadores. Pero, el concepto también fue importante después de la segunda guerra mundial para reconocer aquellos pueblos que tenían la condición de Estado, para evitar futuras guerras, al extremo de regularse en la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y en los Pactos o Convenios Internacionales citados.

Siguiendo el contenido de la norma citada podemos afirmar que cuando se reconoce el derecho de libre determinación o autodeterminación a *todos los pueblos* se presta en sí a un amplio espacio de interpretación y creación para la jurisprudencia internacional y nacional. Este amplio espacio de interpretación y creación involucra una suma de aspectos o subtemas entre los que se encuentran el respeto de una perspectiva de desarrollo económico, social y cultural particular. Aquí se incluye un tema delicado muy actual, relacionado al desarrollo económico de las comunidades y al interés de las empresas trasnacionales sobre los recursos naturales ubicados en los territorios de estas comunidades. Al respecto, el inciso 2 señala: "*Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales*". Esto supone que las comunidades o pueblos que demanda su libre determinación pueden disponer libremente de todo tipo de riqueza o recurso natural que se ubique dentro de su territorio.

Pero este derecho se ve limitado por la oposición de las autoridades del gobierno central al considerar que existe otro derecho superior que a ellos les corresponde basados en otra norma constitucional. Se trata de la norma que regula el derecho a los recursos naturales, renovables y no renovables, a favor del Estado. Al respecto el artículo 66º de la Constitución Política del Perú lo regula:

> *Artículo 66°*.- Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.
> Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

La citada norma otorga al Estado peruano el derecho de aprovechar los recursos naturales renovables y no renovables de su territorio. Conforme

a ello, se limitaría el derecho reconocido en los Pactos Internacionales a las comunidades o pueblos que demandan su libre determinación.

Al respecto es importante comparar este derecho del Estado con las normas internacionales específicas relacionados con las comunidades o pueblos indígenas. En este sentido, el Convenio 169 de la OIT si bien no regula el derecho de libre determinación para los pueblos indígenas, si establece una regla para la explotación de sus recursos naturales. El artículo 15º lo regula en los siguientes términos:

> *Artículo 15*
> 1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
> 2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Como se aprecia, se distinguen entre recursos naturales de propiedad de las comunidades o pueblos indígenas y recursos naturales reservados para el Estado. En este último caso, se reconoce a los recursos minerales y del subsuelo bajo propiedad del Estado, sin negar participación sobre los beneficios a las propias comunidades o pueblos indígenas.

Sin embargo, es en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, donde se reconoce el derecho de libre determinación y de propiedad de sus recursos naturales, tal como está regulado en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos. El Derecho de libre determinación se encuentra regulado en los artículos 3º y 4º de la Declaración, en los siguientes términos:

> *Artículo 3*
> Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

> *Artículo 4*
> Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas

con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.

En ambos artículos citados se reconoce el derecho de libre determinación de las comunidades o pueblos indígenas, pero no se regula el tema de sus recursos naturales. Para incluir el derecho a los recursos naturales, tenemos que recurrir a otra norma, el artículo 26º de la Declaración:

*Artículo 26*
1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.
3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

La norma distingue entre tierra, territorio y recursos naturales. En los tres casos, se le reconoce el derecho prioritario de las comunidades o pueblos indígenas. En tal sentido se retoma el contenido del derecho regulado en el artículo 1º de los Pactos Internacionales.

En forma complementaria cabe citar una norma de la misma Declaración que precisa limitaciones al contenido del derecho de libre determinación o autodeterminación de las comunidades o pueblos indígenas en los países independientes. Esta norma corresponde al primer inciso del artículo 46º de la Declaración:

*Artículo 46*
Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrario a la Carta de las Naciones Unidas, ni se entenderá en el sentido de que autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes.

En la norma citada se limita el concepto de libre determinación o autodeterminación de las comunidades o pueblos indígenas cuando se trate de autorizar o alentar el quebrantamiento, total o parcial, de la integridad territorial de los Estado independientes. Sin embargo, esta norma final de la Declaración no puede limitar el desarrollo del derecho en sí. Este desarrollo depende del contexto y experiencia de cada grupo, comunidad

o pueblo y de cada país independiente. Lo más importante a la fecha es que, en contextos como el peruano, el tema de los recursos naturales a favor de las comunidades o pueblos indígenas no aparece limitado en ningún extremo. El derecho a la libre determinación o autodeterminación de las comunidades o pueblos indígenas incluye indiscutiblemente la autonomía, gestión y disposición de los recursos naturales que se localizan en sus territorios.

En suma, podemos afirmar que el derecho de libre determinación o autodeterminación de los pueblos incluye el derecho de autogobierno y de aprovechamiento de los recursos naturales. Las comunidades o pueblos indígenas del Perú gozan de ese derecho considerando la Constitución Política del Perú y las normas internacionales como los Pactos de Derechos Humanos, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

## El pluralismo jurídico

El pluralismo jurídico es un hecho más que un concepto teórico en países como el Perú. La diversidad de organizaciones sociales y culturales, que desde períodos precoloniales sumaron cientos y que en la actualidad se presentan en decenas hacen real su tratamiento. Por más que desde el Derecho estamos acostumbrados a sostener la existencia de un solo sistema jurídico, el que produce y renueva el Estado, el pluralismo jurídico como un concepto de la realidad, sigue vigente.

Existe una pluralidad de definiciones del concepto de pluralismo jurídico. La definición clásica, que recoge las definiciones de otros teóricos, es la que sistematiza Sally Engle Merry (1988) en los siguientes términos:

> Pluralismos es la coexistencia de dos o más sistemas jurídicos n un mismo espacio social (Merry 1988: 870).

En esta definición se recoge los aportes de John Griffths (1986), Sally Falk Moore (1986), Leopold Posposil (1971), entre otros profesionales que han tratado el tema desde diversos trabajos de campo. Si bien el concepto ha sido construido de las experiencias en diferentes países y continentes, también podemos tomarlo en cuenta desde la experiencia peruana, a partir de numerosos trabajos de campo también realizados.

El concepto citado nos conduce por la discusión de tres elementos que se desprenden de la definición: el concepto de coexistencia, el concepto de sistemas jurídico y el concepto de espacio social.

Una primera cuestión discutible es qué se entiende por coexistencia. La coexistencia puede ser entendida como coordinación, armonía, sumisión,

negación u otro concepto equivalente que hace viable la convivencia entre las comunidades o los pueblos en un espacio social determinado. Se trata de diversas aproximaciones que puede conducir por convivencias o coexistencias que puede ser pacífica, conflictiva, violenta, etc. Por ejemplo, en el caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku, en Ecuador, conocido a partir de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012) podemos conocer que las comunidades de este pueblo Kichwa convivían con otras comunidades a través de la forma de rivalidades, así como coexistían en conflicto con las empresas petroleras y las autoridades del Estado. En un momento determinado las rivalidades con otras comunidades se intensifican tornándose también violentas. Bajo este ejemplo se puedo notar lo complejo del elemento de coexistencia en el concepto de pluralismo jurídico, lo que supone la relación entre las comunidades o pueblos en un espacio social determinado, pero también con organizaciones o instituciones externas, como son las empresas privadas y las instituciones del Estado.

El segundo elemento es el de los sistemas jurídicos. ¿Qué es un sistema jurídico? ¿Es lo mismo sistema jurídico que derecho? Los abogados tenemos una aproximación en su definición, pero también lo tienen los antropólogos y los científicos sociales en general. Los abogados no nos hacemos problema en distinguir sistema jurídico de derecho, dado que coinciden en una concepción moderna de derecho (Weber 1974). En este sentido, normalmente un sistema jurídico supone un conjunto de normas, procedimiento y principios (Peña 2013). Los antropólogos, de otro lado, históricamente han ido desarrollado un concepto basado sobre todo en lo que podemos entender por Derecho en la humanidad. Por ejemplo, se afirma que para que exista derecho tiene que haber obligaciones y normas, lo que lleva implícito el uso de la fuerza para hacerlas viables. Aunque esta contribución es un interesante punto de partida para generalizar el concepto de derecho en la humanidad, sigue siendo limitada. Hay sociedades que pueden no hacer uso de la fuerza sino operan en base al consenso, como también hay sociedades que no tienen normas escritas, como nosotros las conocemos, dado que las normas están en la concepción de la gente; incluso algunos identifican normas con costumbres, que como tal existen en toda sociedad. En suma, retomando la perspectiva de los abogados, preferimos absolver este elemento de la definición afirmando que el sistema jurídico es aquel conjunto de normas, procedimientos y principios que identifica a un grupo social. Normas, procedimientos y principios son asumidos como conceptos generales que pueden ser encontrados en todo grupo social.

El último elemento, el de espacio social, es a la vez el más complejo. El espacio social para los migrantes es la comunidad de origen, pero también lo es el lugar que ocupan actualmente, por ejemplo, Lima. Existen

poblaciones migrantes en Lima que están concentrados en un lugar, aunque se mueven en toda la capital, pero a su vez están conectadas con sus tierras de origen. También tenemos poblaciones amazónicas y andinas que están en distintos lugares, más allá de Lima. Por ejemplo, miles o millones de Aymaras, miembros de distintas comunidades se encuentran en las regiones de Puno, Arequipa, Tacna, Moquegua y Lima. A pesar de tener como origen las comunidades del sur y norte de la región de Puno, se han movilizado a lo largo de los años a las ciudades de Puno y a las de las otras regiones vecinas, incluida la capital del país. Cabe preguntarse si estos lugares de recepción también forman parte de su espacio social o solamente lo sería el espacio de origen donde antes estuvieron o lo es solo el espacio donde viven hoy. El concepto se presta a debate, sobre todo teniendo en cuenta la experiencia efectiva de las comunidades. Veamos su complejidad a partir de la experiencia de un grupo de comunidades de Huancané, en la región de Puno.

En Huancané (Puno), existen aproximadamente 86 comunidades cercanas. Pensemos en al menos tres de ellas, que visitan la ciudad de Huancané periódicamente: Calahuyo, Titihue y Tiquirni-Totería. En una de estas visitas se produce un conflicto entre dos comuneros (pueden ser dos de una comunidad o dos de comunidades diferentes). Estos comuneros en pleito regresan a su comunidad, y la pregunta que brota es si los órganos de resolución de conflictos de estas comunidades son las competentes para atender el conflicto que se suscitó en la ciudad de Huancané, o por la ubicación geográfica resulta competente el fiscal adjunto o provincial del Ministerio Púbico y el juez de paz letrado o el juez especializado en lo penal de la Corte Superior de Puno. Este tipo de problemas están detrás de la discusión sobre espacio social y del concepto de pluralismo. En la práctica, a pesar del mandato legal, el caso citado es resuelto a través de los órganos de resolución de las comunidades a las que pertenecen los comuneros en pleito.

La explicación de los contenidos de estos tres elementos del concepto de pluralismo jurídico, nos lleva, a su vez, a reflexionar sobre su tipología. Existen diversos tipos de pluralismo jurídico. Masaji Chiba hace una clasificación interesantísima desde la experiencia japonesa, distinguiendo tres dicotomías: la dicotomía del Derecho Oficial vs. el Derecho No-Oficial; la dicotomía de los Postulados Legales vs. los Postulados Normativos; y la dicotomía del Derecho Transplantado vs. el Derecho Indígena (1988). Es una tipología que muestra la complejidad del concepto de Pluralismo Jurídico, pero sobretodo que lo relaciona con el de Cultura Legal, lo que lo hace más aplicable a nuestra realidad. Sin embargo, para el tema que estamos abordando sobre la libre determinación o la autodeterminación de las comunidades o pueblos indígenas cabe citar también la clasificación que presenta John Griffiths (1986). Este autor razona el pluralismo

jurídico desde Europa y la experiencia africana distinguiendo dos tipos de pluralismo jurídico: el pluralismo jurídico fuerte y pluralismo jurídico débil. El pluralismo jurídico fuerte es aquel en el que la coexistencia de dos o más sistemas jurídicos se produce bajo ciertas condiciones de equidad o igualdad, manifestándose en la armonía de los sistemas jurídicos sin que exista dominación de un sistema jurídico sobre los otros. El mejor ejemplo de pluralismo jurídico fuerte que podemos citar es el de Bélgica. Aquí se puede identificar tres grandes sistemas jurídicos (de los Walones, los Flamencos y los Germanos) que coexisten y ninguno se impone sobre los demás. Por ejemplo, el sistema jurídico de los germanos, a pesar de pertenecer a la comunidad más pequeña numéricamente en Bélgica, es respetado en las mismas condiciones de los otros sistemas jurídicos. De otro lado, el tipo de pluralismo jurídico débil es el más común en el mundo. Ocurre cuando en la pluralidad de sistemas jurídicos, uno se impone sobre los otros. Este es el caso del pluralismo jurídico en el Perú, donde hay un sistema jurídico fuerte, el del Estado o el gobierno central, que somete a los otros sistemas jurídicos, como el de los quechuas, aymaras, asháninkas, aguarunas, shipibos, etc.

## La libre determinación o la autodeterminación de los pueblos indígenas y el pluralismo jurídico

Ya definidos los conceptos que guían el presente artículo conviene ahora analizar estos conceptos dentro de la problemática del tema. ¿Es posible sustentar la libre determinación o la autodeterminación de las comunidades o pueblos indígenas en el Perú y Latinoamérica?

Más allá de la existencia del derecho y de su aplicación o vigencia, existen limitaciones de diferentes niveles. Sin embargo, frente a estas limitaciones, el concepto de pluralismo jurídico nos puede ayudar.

Los límites al reconocimiento del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas se encuentran no en el derecho internacional o nacional, sino en la realidad de la población no-indígena: los grupos de poder económico, la población urbana identificada con la cultura, la sociedad y la economía occidental, y los funcionarios que tienen el control de la gestión del Estado. La realidad de estos límites se sintetiza, en una palabra, que antes ya hemos mencionado: soberanía. Existe el temor a perder soberanía o el temor a la fragmentación el territorio del Estado de un país independiente como es el Perú. Pero, detrás de este temor no solo se encuentra el interés geográfico-territorial, sino brotan otros intereses que podemos sintetizar en el poder político y económico.

Sin embargo, retomando la discusión jurídica, veamos sus alcances para que desde esta reflexionemos una respuesta. Como hemos visto, el

derecho a la libre determinación o a la autodeterminación de las comunidades o pueblos indígenas tiene las siguientes características:

1. Es un derecho que tiene su origen en el artículo 1º de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos Civiles y Políticos, y de Derechos Humanos Sociales, Económicos y Culturales suscritos el año 1966, a nivel mundial.
2. A nivel nacional, el derecho de libre determinación o autodeterminación de las comunidades o pueblos indígenas se encuentra regulado en el artículo 89º de la Constitución Política del Perú bajo el concepto de autonomía. Se trata de la autonomía a nivel de trabajo comunal, de uso y disposición de sus tierras y autonomía económica y administrativa.
3. A nivel nacional, sin embargo, también existe una norma constitucional que limita el uso de los recursos naturales ubicados en territorio de las comunidades o pueblos indígenas. El artículo 66º de la Constitución Política del Perú reconoce en el Estado la titularidad de los recursos naturales, renovables y no renovables, ubicados en el territorio nacional.
4. En términos específicos el derecho de libre determinación o autodeterminación de las comunidades o pueblos indígenas aparece reconocido indirectamente en el artículo 15º del Convenio Internacional Nº 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. En dicho artículo se reconoce la autonomía de los recursos naturales de las comunidades o pueblos indígenas, y en el caso de los recursos minerales y del subsuelo se garantiza el derecho de consulta previo y la distribución de beneficios a favor de dichas comunidades o pueblos.
5. En términos específicos o especializados el derecho a la libre determinación o autodeterminación de las comunidades o pueblos indígenas aparece regulado expresamente en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Pueblos Indígenas. Los artículos 3º y 4º regulan el derecho de libre determinación a favor de las comunidades o pueblos indígenas, y el artículo 26º resalta la libre disposición de sus tierras, territorio y recursos naturales. En forma complementaria cabe referir que la misma Declaración, en su artículo 46º señala que este derecho no debe entenderse como posibilidad de quebrantar o menoscabar la integridad territorial o unidad política de Estados independientes. Esto significa que el Derecho de libre determinación o autodeterminación de las comunidades o pueblos indígenas debe materializarse considerando, en principio, la integridad territorial o unidad política de los Estados soberanos o independientes donde se encuentren dichas comunidades o pueblos.

Teniendo en cuenta los límites y el marco jurídico previo cabe absolver la pregunta que integra el conjunto de temas tratados ¿Cómo aplicar el Derecho a la libre determinación o autodeterminación de las comunidades o pueblos indígenas en países como el Perú?

La respuesta necesariamente va más allá del Derecho. Para ello el concepto de Pluralismo Jurídico nos ofrece muchas posibilidades. Para lograr un reconocimiento pleno del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas debemos tener como paradigma el desarrollo del pluralismo jurídico fuerte, lo cual contrasta con nuestra realidad en la que hay un pluralismo jurídico débil. En el pluralismo jurídico fuerte ingresa el concepto de autodeterminación y debe interpretarse en un sentido no restrictivo. Asimismo, la autodeterminación incluye la autonomía y no al revés; la autonomía es un elemento de la autodeterminación y la autonomía se puede dar en distintos ámbitos. Por último, la relación que brota de este reconocimiento va más allá de la mera coexistencia de sumisión o jerarquía y sería más bien una relación de coordinación entre ordenamientos jurídicos o espacios que tienen autodeterminación.

Los efectos de este reconocimiento son:

1. El derecho a sus tierras, territorio y recursos naturales, contemplado en el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de loa Pueblos Indígenas, supone un derecho a ser Nación. En nuestro país, el artículo 89º de la Constitución Política reconoce la autonomía de las comunidades o pueblos indígenas en distintos ámbitos. Uniendo ambos conceptos tenemos que existe jurídicamente el reconocimiento de la realidad de estas comunidades o pueblos indígenas como pequeños Estados con todas las prerrogativas de gobierno, facultades legislativas y de resolución de conflictos.
2. El uso y disfrute de los recursos naturales que se encuentran en los territorios de las comunidades o pueblos indígenas, no tiene límites para los miembros de estas comunidades o pueblos. Los límites se encuentran en su propia organización o sistema jurídico conforme al concepto de pluralismo jurídico y de sus derechos reconocidos. Cuando la Constitución Política regula en su artículo 66º que los recursos naturales le pertenecen al Estado o la Nación, debe entenderse de aquellos recursos naturales que no se encuentren en el territorio de las comunidades o pueblos indígenas. Teniendo en cuentas las normas internacionales sobre el derecho a la libre determinación o autodeterminación y las normas nacionales sobre el derecho de autonomía en la gestión y uso y disposición de sus tierras regulado en la Constitución, los recursos naturales del subsuelo y del sobresuelo le pertenecen a las comunidades o pueblos indígenas.

3. El derecho de consulta previa, que corresponde a otro concepto interesante contenido en el art. 6º del Convenio169 de la OIT (que no ha sido objeto de su análisis en el presente ensayo), es un complemento o efecto del derecho de libre determinación o autodeterminación de las comunidades o pueblos indígenas. Al ser un complemento no es necesario regularlo en forma independiente. Si las comunidades o pueblos indígenas tienen autonomía y autodeterminación necesariamente tienen que ser consultados. La consulta previa no depende de ley ni de reglamento, sin embargo, en nuestra mentalidad jurídica y por las condiciones económicas existentes se exige ley y reglamento. La libre determinación o autodeterminación de las comunidades o pueblos indígenas lleva implícito el derecho de consulta y la posibilidad de aceptar o negar el uso o la explotación de recursos naturales que estén en su territorio.
4. La participación política de las comunidades o pueblos indígenas en el escenario nacional también forma parte del derecho de libre determinación o autodeterminación. A pesar de la regulación de la participación política de estas comunidades o pueblos indígenas en base al sistema de cuotas, hasta ahora la materialización de esa participación ha sido muy limitada. Por ejemplo, a la fecha, las comunidades o pueblos indígenas no han participado con sus propios partidos o movimientos políticos. Son raros los grupos que se han hecho presente en los procesos electorales de distritos o provincias. Pero más raro lo es la participación a nivel de regiones y el gobierno central. Al respecto cabe tener presente que el derecho de libre determinación o autodeterminación de las comunidades o pueblos indígenas supone el gobierno y el autogobierno de su territorio, lo que a su vez supone diversas formas de relación entre las comunidades o pueblos, pero también con organizaciones o instituciones del Estado, lo que lleva necesariamente a que los sujetos comunales participen en el ejercicio del poder político.
5. El derecho de autonomía de gobierno y, con mayor razón, el derecho de libre determinación o autodeterminación de las comunidades o pueblos indígenas supone además gestión de presupuesto. Sin presupuesto no hay gobierno o autogobierno para garantizar, por ejemplo, servicios de educación, salud, justicia, entre otros. Cuando un profesor no va a la escuela de la comunidad o se porta “mal” para esta, las autoridades comunales no tienen dónde ni cómo reclamar efectivamente. Cuando estas autoridades reclaman ante las oficinas administrativas regionales o provinciales, no les hacen caso o la respuesta se inclina a favor del docente. Igual ocurre con las necesidades y reclamos en el servicio de salud. De ahí que reiteremos que el autogobierno supone necesariamente presupuesto. Si bien no es

necesario que la comunidad tenga el dinero en sus manos sí debería poder decir a quién le paga o no el Estado. Es un tema que aún los gobiernos no se atreven a discutir.

## Balance y conclusión: pensando en el derecho a la libre determinación o autodeterminación de las comunidades o pueblos indígenas del Perú

Teniendo en cuenta los temas tratados previamente, podemos concluir que el derecho a la libre determinación o autodeterminación existe a favor de las comunidades campesinas y nativas, o de los pueblos originarios o indígenas. El problema de su efectividad ocurre en la práctica de nuestros gobernantes o autoridades del Estado, pero también en la actitud de las personas de la sociedad vinculada a estas autoridades, y en los intereses de entes privados.

Frente a esta contradicción, lo que cabe hacer en realidades como la peruana, es fortalecer a las comunidades nativas y campesinas, o pueblos originarios o indígenas. Esto supone reconocer su derecho de autodeterminación en el sentido más objetivo considerando nuestro contexto plural. No se trata de llegar al extremo de buscar la división política del país, pero tampoco de restringir el derecho de libre determinación o autodeterminación a una autonomía de gestión o uso de recursos naturales limitados. Este es un tema que debe estar en discusión con las comunidades o pueblos indígenas y con las organizaciones sociales o privadas y las instituciones públicas interesadas.

Por último, cabe considerar que el pluralismo jurídico permite el ejercicio de este derecho de libre determinación o autodeterminación en las comunidades o pueblos indígenas. Si es que reconocemos que vivimos en un contexto de pluralismo jurídico y si es que lo practicamos en los diferentes niveles de Estado, como la producción y aplicación de normas, no será necesario regular más; las comunidades campesinas y las comunidades nativas, o los pueblos indígenas tendrán sus propios derechos y obligaciones a disposición, más allá de los derechos y obligaciones que se produzcan o hagan efectivos dentro del Estado o gobierno central.

## Referencias Citadas

Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2012. *Sentencia del caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Estado de Ecuador.* CIDH, San José de Costa Rica. Sentencia de fecha 12 de junio de 2012.

Chiba, M. 1987. Three Dichotomies of Law in Pluralism, *Tokai Law Review* 1: 171-180.

Griffiths, J. 1986. What is Legal Pluralism?, *Journal of Legal Pluralism* 24: 1-55.
Merry, S. 1988. Legal Pluralism, *Law and Society Review* 22 (5): 869-896.
Moore, S. 1986. *Social Facts and Fabrications: Customary Law on Kilimanjaro, 1880-1980.* Cambridge University Press, Cambridge.
Organización de Naciones Unidas-ONU. 2007. *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.* ONU, Nueva York.
Organización Internacional del Trabajo-OIT. 1989. *Convenio Internacional sobre los Derechos de los Pueblos Tribales e Indígenas en Países Independientes.* OIT, Ginebra.
Peña, A. 2013. El sistema ético-religioso de los Testigos de Jehová como expresión de un pluralismo jurídico. El caso de Pueblo Libre. En J. Sánchez y M. Petrocchi, *Los Rostros de la Tierra Encantada. Religión, Evangelización y Sincretismo en el Nuevo Mundo. Homenaje a Manuel Marzal*, Institut français d'études andines, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, pp. 579-606.
Posposil, L. 1971. *The Anthropology of Law: A Comparative Theory of Law*, Harper and Row, Nueva York.
Weber, M. 1974. *Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica*, México D.F.

# LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL POR PARTE DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES: ¿AVANCE O RETROCESO?*

Dominique Hervé Espejo**
Débora Bascur Montanares***

## Introducción

Los Tribunales Ambientales han dictado, hasta septiembre de 2019, nueve sentencias respecto de reclamaciones de comunidades indígenas que impugnan la ilegalidad de Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) por no respetar sus derechos como tales. De estos nueve casos, seis sentencias definitivas de los tribunales han rechazado las pretensiones de las comunidades. De los nueve casos, todos han sido objeto de recurso de casación ante la Corte Suprema, habiéndose confirmado lo resuelto por los tribunales ambientales en cinco de ellos hasta la fecha. Un recurso de casación fue desistido y se encuentran pendientes las sentencias de casación en los otros tres casos.

El objetivo de este trabajo es analizar la incipiente jurisprudencia de los tribunales ambientales en relación con los derechos de las comunidades indígenas en el SEIA. Específicamente lo que se busca es analizar cuáles han sido los conflictos que, en materia indígena, han sido sometidos a la jurisdicción ambiental y evaluar si ha existido algún avance en la protección de los derechos indígenas en el SEIA, a partir de la creación de tribunales ambientales especializados. Para ello, se comienza con una breve explicación respecto a las causales que contempla la Ley de Tribunales Ambientales (LTA)[1] para impugnar las RCA, deteniéndose en particular en la problemática planteada para las comunidades indígenas a partir de la opción legislativa de restringir la legitimación activa respecto de estas reclamaciones (II). Luego, se revisarán los nueve casos conocidos por los tribunales ambientales, donde se han presentado reclamaciones interpuestas por comunidades indígenas contra RCA (III), para finalizar con un análisis sobre lo determinado por la judicatura al

* Artículo publicado en *Revista de Justicia Ambiental*, Nº XI, 2019, pp. 197-232.
** Universidad Diego Portales.
*** Universidad Diego Portales.
1 Ley Nº 20.600, Crea los Tribunales Ambientales (publicada 28 de junio de 2012).

respecto, considerando tanto lo resuelto por los tribunales ambientales como por la Corte Suprema, vía casación (IV). Se finalizará con algunas conclusiones.

## Requisitos para impugnar RCA por parte de las comunidades indígenas

El acceso a la justicia es un derecho fundamental que encontramos regulado en distintas normas, tanto nacionales como internacionales. Dentro de las normas internacionales, encontramos la Declaración de Río que en el inciso final de su principio Nº 10, establece que "Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes"[2]. Dentro de nuestra propia Constitución, este derecho está consagrado en el artículo 38 inciso 2 y estipula que "Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño"[3]. Este derecho, permite a toda persona tener acceso al sistema de justicia para hacer valer sus derechos y obtener una solución ante la lesión de los mismos.

En materia ambiental, desde el año 2013, este derecho se materializa fundamentalmente en los Tribunales Ambientales[4], que, dentro de otras materias, son competentes para conocer las reclamaciones interpuestas en contra de las RCA. Estas resoluciones constituyen el acto administrativo final del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), instrumento de gestión ambiental aplicable a los proyectos que, de acuerdo con la ley, representan un riesgo ambiental. Estos proyectos deben ser sometidos a una evaluación de impacto ambiental, la cual contempla dos tipos de instancias de participación pública: la participación ciudadana (PAC) y la consulta indígena (PCI).

La ciudadanía, incluyendo a las comunidades indígenas, tiene en la práctica dos acciones para reclamar contra las RCA ante los tribunales ambientales, las contempladas en los Nº 6 y Nº 8 del artículo 17 de la

---

2 Declaración de Río, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992. Entrada en vigencia el 29 de diciembre de 1993.

3 Constitución Política de la República (CPR). Artículo 38 inc. 2.

4 Sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 19 Nº 8 y 20 de la CPR, que consagran el "recurso de protección ambiental" de competencia de las Cortes de Apelaciones.

LTA[5]. Cada una de estas acciones incorpora requisitos específicos que se deben cumplir para poder ejercerlas. El presente apartado se centrará en el recurso de reclamación de la RCA del artículo 17 Nº 6, para la PAC, y en el recurso de reclamación de la solicitud de invalidación del artículo 17 Nº 8, como mecanismo residual para la impugnación de RCA por quienes no hubiesen formulado observaciones en la PAC. Ambas acciones han sido utilizadas por las comunidades indígenas para impugnar las RCA respecto de las cuales se ven afectadas.

De acuerdo con la ley, el recurso de reclamación del artículo 17 Nº 6, nace cuando las observaciones formuladas en la PAC no han sido debidamente consideradas. No existe una causal equivalente en la ley para que las comunidades indígenas puedan reclamar contra la RCA que no ha reconocido sus derechos en el PCI. Es así como se ha entendido que la reclamación basada en la solicitud de invalidación del artículo 17 Nº 8 –que busca reclamar la ilegalidad en general y se considera una norma residual– comprende las reclamaciones de todo el resto de personas o grupos que no fueron parte en el proceso de la PAC del SEIA, incluyendo a las comunidades indígenas, haya existido o no PCI. En efecto, se ha resuelto[6] que esta es la vía de reclamación más adecuada para las comunidades indígenas, principalmente, porque el criterio de "debida consideración" de las observaciones, se entiende solo aplicable a aquellos participantes del artículo 29 de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA) y no respecto de los participantes en el PCI, la que tiene finalidades distintas a la PAC y debe regirse por el Convenio 169 de la OIT.

Sin embargo, el problema nace debido a que esta reclamación, no solo tiene un plazo incierto para presentarse (a diferencia de la reclamación del artículo 17 Nº 6) –plazo que ha ido interpretándose diversamente a través del tiempo en los distintos tribunales– sino que ha presentado grandes dificultades a la hora de aplicarla, dejando a muchas comunidades indígenas en la indefensión. Se presenta aquí, una limitación al acceso a la justicia ambiental para las comunidades indígenas, que se ha traducido en los siguientes problemas concretos:

---

5 Ambas disposiciones se deben leer en conjunto con lo dispuesto por el artículo 18, números 5 y 7, respectivamente. En ambos casos se exige por la ley, el "agotamiento de la vía administrativa". Es decir, respecto de la PAC el haber interpuesto el recurso de reclamación contemplado en los artículos 20 y 29 de la Ley Nº 19.300, Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, LBGMA (publicada el 9 de marzo de 1994 y modificada por última vez el 15 de julio de 2019) y respecto de la reclamación del artículo 17 Nº 8, el haber solicitado previamente la invalidación administrativa de la RCA.

6 Segundo Tribunal Ambiental, Comunidad Indígena Atacameña de San Francisco de Chiu-Chiu con Comité de Ministros, R-157-2017, 17 agosto 2018, considerando vigésimo quinto.

**Incertidumbre del plazo aplicable a la reclamación del artículo 17 Nº 8 LTA**

Desde el fallo de la Corte Suprema Rol Nº 23.000-2014[7], se hace la distinción entre invalidación impropia o propiamente tal. Con respecto a la primera tesis, en el voto de prevención del Ministro Pierry la invalidación del artículo 17 Nº 8 es considerada un "reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental…con agotamiento previo de la vía administrativa. Este reclamo de ilegalidad abre un "procedimiento administrativo de invalidación" permitiendo al que lo interpuso reclamar de lo resuelto por la Administración, en el plazo de 30 días ante el tribunal ambiental. Tratándose entonces de un reclamo de ilegalidad… interpretando armónicamente las disposiciones de las Leyes Nº 19.300 y Nº 20.600 no puede llegarse a otra conclusión que la de que el plazo –para interponer el recurso– es de 30 días"[8]. Con respecto a la invalidación propiamente tal, se ha entendido por la doctrina como una facultad de la Administración para invalidar sus actos y que el plazo para ejercerla es de 2 años (Bermúdez 2014: 538) en concordancia con el artículo 53 de la Ley Nº 19.880, Ley de Bases de Procedimiento Administrativo (LBPA). Así lo ha entendido Bermúdez al establecer que "la perspectiva favorable para el actor será el plazo de invalidación, el que como se sabe es de dos años"[9]. Esta es la tesis mayormente utilizada hasta hoy –esto es, la de la invalidación propiamente tal– excepto en el caso del Tercer Tribunal Ambiental, que ha sido consistente en la aplicación de la tesis de la invalidación impropia, según se verá más adelante.

La Corte Suprema es, sin embargo, quien más ha vacilado entre las tesis antes planteadas. Es decir, parte planteando la tesis de invalidación impropia en un voto de prevención (Rol Nº 23.000-2014[10]), luego continúa aplicando la invalidación propiamente tal (Rol Nº 45.807-2016 y 31.176-2016[11]) y vuelve en el último año a aplicar la primera tesis (Rol

---

7 Corte Suprema, Comunidades indígenas huilliches mapuches con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, Rol Nº 23.000-2014, 22 abril 2014, voto de prevención de Ministro Pierry.

8 Corte Suprema, Comunidades indígenas huilliches mapuches con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, Rol Nº 23.000-2014, 22 abril 2014, voto de prevención de Ministro Pierry.

9 *Ibíd.*

10 Corte Suprema, Comunidades indígenas huilliches mapuches con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, Rol Nº 23.000-2014, 22 abril 2014, voto de prevención Ministro Pierry.

11 Corte Suprema, Maturana Crino con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, Rol Nº 45.807-2016, 6 julio 2017, considerando quinto; Corte Suprema, Corporación fiscalía del Medio Ambiente con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, Rol Nº 31176-2016, 25 julio 2017, considerando décimo cuarto.

Nº 44.326-2017[12]). En cuanto al Segundo Tribunal Ambiental, este se ha mantenido en la posición de aplicar la invalidación propiamente tal, a excepción de un caso durante el año 2017, para luego volver a la tesis inicial. El tribunal más consistente ha sido, sin dudas, el Tercer Tribunal Ambiental, que comenzó utilizando la tesis de la invalidación impropia en el año 2015, y ha continuado aplicándola hasta la fecha. El problema de la ausencia de consistencia por parte de los tribunales a través de los años implica haber tratado de una manera distinta situaciones similares, dependiendo del año y el tribunal en que se interpuso la acción.

Por otra parte, la doctrina en general ha reconocido que el plazo de dos años del artículo 53 de la LBPA es un plazo de caducidad (Bermúdez 2014: 170). Esta postura ha significado que la Administración considere que la invalidación debe pedirse y ser declarada dentro de este plazo (Poklepovic 2017: 41). El problema que se plantea dice relación con la fecha de interposición de la solicitud de invalidación ante la Administración, ya que, si es muy cerca del final del plazo de los dos años, la jurisprudencia ha tendido a declararla inadmisible. El Segundo Tribunal Ambiental rechazó tres reclamaciones en el año 2016 por haberse presentado la solicitud de invalidación ante la Administración entre 12 y 19 días antes de la caducidad del plazo de dos años[13]. Mientras que el Tercer Tribunal Ambiental, rechazó una por presentarse 13 días antes[14].

Cabe señalar que en el año 2016, la ministra Egnem de la Tercera Sala de la Corte Suprema en una opinión disidente, señaló que los Tribunales Ambientales estaban estableciendo un requisito que no estaba reconocido en la ley y que esto era perjudicial para los solicitantes y que finalmente estaba quedando al arbitrio del tribunal el plazo necesario para resolver[15]. En el mismo sentido, la Corte Suprema estableció en la sentencia Rol Nº 31.176: "Que, en consecuencia, al haberse presentado la solicitud de invalidación dentro del plazo de dos años previsto en la ley, era improcedente que el Servicio de Evaluación Ambiental la declarara

---

12 Corte Suprema, Agrícola Ancalí Limitada con Dirección Regional del Servicio de Evaluación Ambiental, Rol 44.326-2017, 25 junio 2018, cosiderando vigésimo segundo.

13 Segundo Tribunal Ambiental, Corporación Fiscalía del Medio Ambiente con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, Rol R-63-2015, de 21 de abril de 2016, considerando cuadragésimo sexto; Segundo Tribunal Ambiental, Fernando Maturana Crino con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, Rol R-87-2015, de 17 de junio de 2016, considerando trigésimo primero; Segundo Tribunal Ambiental, Comité de Adelanto Los Molles y otros en contra del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental de Valparaíso, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-67-2015, de 31 de enero de 2017, considerando vigésimo sexto.

14 Tercer Tribunal Ambiental, Beltrán Buendía y otros con Comisión de Evaluación Ambiental Los Lagos, Rol R-10-2015, 21 Julio 2015, considerando trigésimo cuarto.

15 Corte Suprema, Beltrán Buendía y otros con Comisión de Evaluación Ambiental Los Lagos, Rol Nº 11.512-2015, 12 mayo 2016, voto disidente Ministra Egnem.

inadmisible, sin hacer uso de sus facultades para extender los plazos…”[16]. En este fallo, por lo tanto, se da a entender que el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) deberá hacer uso de sus facultades para extender el plazo cuando la solicitud se presente muy cerca del término de este y, por el contrario, no podrá declarar inadmisible la solicitud como se había hecho hasta entonces.

Es decir, en los casi siete años de vigencia de la jurisdicción ambiental, los tribunales han adoptado tres interpretaciones distintas respecto del plazo para interponer la reclamación del artículo 17 Nº 8 de la LTA, no existiendo hasta la fecha ninguna certeza al respecto.

**Incertidumbre respecto a los legitimados activos para interponer los recursos de reclamación del artículo 17 Nº 6 y Nº 8 LTA**

Los legitimados activos para reclamar de la determinación del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo del SEA, que resuelva el recurso administrativo en conformidad a lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la LBGMA y, los legitimados para reclamar en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, son las personas indicadas en el artículo 17 Nº 6 y Nº 8 en relación con el artículo 18 Nº 5 y Nº 7, de la LTA, respectivamente.

En este sentido, en el primer caso, son legitimados “las personas naturales y jurídicas que presentaron sus reclamaciones de conformidad a la ley” y, en el caso del 17 Nº 8, es legitimado “quien hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación”[17]. Dentro de lo dispuesto por el artículo 17 Nº 8 se excluyen, además, expresamente a aquellos que tienen una acción especial como lo son el titular del proyecto (artículo 17 Nº 5 LTA) y aquellos que participaron en la PAC del SEIA (artículo 17 Nº 6 LTA).

Lo anterior, sin embargo, no permite determinar con claridad cuál es la acción que corresponde ejercer a las comunidades indígenas, en particular cuando no actúan como terceros absolutos, es decir, cuando hubiesen intervenido en la PAC, formulando observaciones, o cuando han sido parte del PCI.

En el año 2018, el ministro Sabando del Segundo Tribunal Ambiental en el voto de minoría ha propuesto una tesis al respecto. Es así, como

---

16 Corte Suprema, Corporación fiscalía del Medio Ambiente con Director ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, Rol Nº 31.176-2016, 25 julio 2017, considerando quinto.

17 Ley Nº 20.600 de 2012.

en la sentencia Rol 157-2017[18], el ministro señala que la última frase del artículo 26 de la LBGMA, que dispone que corresponde a las Comisiones de Evaluación o al Director Ejecutivo del SEA, según el caso, "establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental y de las Declaraciones cuando correspondan", debe entenderse en un sentido amplio. Por un lado, la palabra "comunidad" debería también comprender a las comunidades indígenas y la palabra "mecanismos" debería incluir al PCI debido a que tanto este como la PAC (si bien son distintos), son expresiones del principio de participación efectiva de las comunidades en el SEIA y es por ello, que "debe interpretarse de manera armónica y de manera amplia el régimen recursivo especial de los artículos 20 y 29 de la Ley Nº 19.300 y el artículo 17 Nº 6 de la Ley Nº 20.600"[19] para propender a la igualdad de acceso a la justicia ambiental. Así, las comunidades indígenas no podrían ser consideradas terceros absolutos. La Corte Suprema efectúa la misma interpretación en la sentencia Rol 47.629-2016 al sostener que "todas estas circunstancias llevan a esta Corte a afirmar que aquellos pueblos indígenas que son llamados a integrar el PCI tienen en el procedimiento administrativo de calificación ambiental una participación determinante que impide que sean considerados terceros ajenos al proceso"[20]. Sin embargo, hasta el momento, esta posición no ha tenido mayor reconocimiento existiendo, por lo tanto, incerteza respecto de qué acción deben utilizar las comunidades indígenas para reclamar de la RCA.

A continuación, se analizarán los nueve casos de reclamaciones de comunidades indígenas, en el contexto del SEIA, resueltos por los tribunales ambientales.

## Los casos de reclamaciones de comunidades indígenas en el SEIA, conocidas por los Tribunales Ambientales

En este capítulo se analizarán las sentencias dictadas por los Tribunales Ambientales con respecto a comunidades indígenas que interpusieron

---

18 Segundo Tribunal Ambiental, Comunidad Indígena Atacameña de San Francisco de Chiu-Chiu en contra del comité de Ministros, Rol R-157-2017, 17 agosto 2018, Voto de minoría Ministro Sabando.

19 Segundo Tribunal Ambiental, Comunidad Indígena Atacameña de San Francisco de Chiu-Chiu en contra del comité de Ministros, Rol R-157-2017, 17 agosto 2018, Voto de minoría Ministro Sabando.

20 Corte Suprema, Comunidad Mapuche Sucesión Quiñimil Pirul y otros con Comisión de Evaluación Ambiental VIII Región, Rol Nº 47. 629-2016, 29 mayo 2017, considerando décimo octavo.

reclamaciones contra RCA y se verá cuáles fueron los argumentos con las que se fallaron las causas y si estas fueron acogidas o rechazadas.

**"Piscicultura Río Calcurrupe"21, Sentencia Rol R-16-2013, Segundo Tribunal Ambiental**

Doña Marila Castillo Pitripan, don José Soto Leguey, don José Gómez Huenupan y don Pedro Huenulef Oporto, interpusieron ante el Segundo Tribunal Ambiental reclamación del artículo 17 Nº 5[22] en contra de la Resolución Exenta Nº 725 de 14 de agosto de 2013, dictada por el Director Ejecutivo del SEA, que acogió una reclamación administrativa presentada por Agrícola Sichahue Ltda., titular del proyecto "Piscicultura Río Calcurrupe" en contra de la RCA Nº 53 de 2012 dictada por la Comisión de Evaluación Ambiental (COEVA) de la Región de los Ríos, que calificó desfavorablemente el proyecto, por requerir Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

Al respecto cabe señalar que los reclamantes alegaron, en primer lugar, que el proyecto tendría efectos negativos sobre la salud de las familias y comunidad mapuche, debido a que el agua que utilizan para consumo humano, para riego y para sus animales sería contaminada por el proyecto; en lo productivo, debido a que las especies exóticas carnívoras que se quieren introducir afectarían las fuentes de alimento alternativo (como lo son los peces y moluscos); en lo cultural, debido a la pérdida de plantas medicinales por la contaminación de los riles de la piscicultura; y en lo social, por la llegada de personas con otros estilos de vida, que además podrían presentar un riesgo para las mujeres y niños de la comunidad. En segundo lugar, sostuvieron que al no realizarse la debida consulta indígena a las comunidades presentes en la ribera del río Calcurrupe, el acto dictado por el Director Ejecutivo del SEA debía ser declarado ilegal y el proyecto debía reingresar al SEIA por medio de un EIA que realizase el correspondiente PCI.

El Tribunal consideró, con respecto al alegato del SEA respecto a la falta de legitimación activa de los reclamantes –por no haber sido

---

21 El proyecto consiste en la instalación y puesta en marcha de una piscicultura en el sector del río del Calcurrupe abastecida mecánicamente con aguas de dicho río, siendo su objetivo final la producción de *smolts* de salmonídeos a partir de ovas de los mismos. Ingresa a evaluación ambiental mediante una Declaración de Impacto Ambiental (DIA).

22 Es llamativo que la causal de reclamación sea la del titular del proyecto (artículo 17 Nº 5 LTA). Lo anterior se puede entender basado en que fue el titular quien interpuso el recurso de reclamación administrativo del artículo 20 de la LBGMA, dado que la RCA dictada por la Comisión de Evaluación Ambiental (COEVA) rechazaba el proyecto, por lo que los recurrentes ante el tribunal ambiental estimaron que a tal numeral correspondía el agotamiento de la vía administrativa utilizado en el caso.

parte del procedimiento del SEIA, ni haber agotado previamente la vía administrativa– que "los reclamantes erraron en utilizar la reclamación del artículo 17 Nº 5 de la Ley Nº 20.600, por cuanto este medio de impugnación solo puede ser impetrado por el titular del proyecto…"[23]; y, que tampoco procedía el artículo 17 Nº 6 por no haber participado los reclamantes en una PAC, ya que no hubo tal etapa en el procedimiento de evaluación ambiental. De esta manera, los reclamantes no contaban con la legitimación activa para interponer la reclamación del artículo 17 Nº 5 ni la del 17 Nº 6 de la LTA.

En la sentencia Rol 23.000-2014[24] de la Corte Suprema, se rechazó la casación de forma y de fondo por falta de legitimación activa de los recurrentes. Y, es precisamente en este caso, que el Ministro Pierry, en voto disidente, planteó la tesis de la "invalidación impropia".

**Proyecto "Sondajes prospección Paguanta"[25], Sentencia Rol R-54-2014, Segundo Tribunal Ambiental**

La organización comunitaria "Pueblos Unidos de la Cuenca de Tarapacá, Quebrada de Aroma, Coscaya y Miñi Miñi" (en adelante PIUCT), interpuso reclamación en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 Nº 6 de la LTA en contra de la Resolución Exenta Nº 871, de 6 de octubre de 2014, del Director Ejecutivo del SEA que lleva a efecto el acuerdo del Comité de Ministros (Acuerdo Nº 25/2014), a través del cual resolvió el recurso de reclamación interpuesto por Compañía Minera Paguanta S.A., titular del proyecto "Sondajes de prospección Paguanta", acogiendo el recurso.

Cabe señalar que este proyecto tiene una larga historia en materia de protección de derechos indígenas. En efecto, en 2011 la COEVA de Tarapacá dicta la RCA Nº 81, favorable al proyecto que había sido evaluado por Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Sin embargo, en sentencia de recurso de protección[26] se ordena ingresar por EIA debido a la ausencia de un PCI. Luego, en el 2014 la COEVA dicta la RCA Nº 37,

---

23 Segundo Tribunal Ambiental, Marilia Rosicler Castillo Pitripan y otros en contra del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, Rol R-16-2013, 18 julio 2014, considerando decimosexto.

24 Corte Suprema, Comunidades indígenas huilliches mapuches con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, Rol Nº 23.000-2014, 22 abril 2014

25 El proyecto consiste en la ejecución de un programa de prospección geológica, mediante la realización de 63 sondajes, que completan 14.000 metros de perforación. Se habilitan 13 plataformas y 1 km. de camino de acceso a ellas. Además de la construcción de 53 piscinas impermeabilizadas, de decantación de lodos de perforación.

26 Corte Suprema, Marcelo Condore Vilca y otros contra Directora del Servicio de Evaluación Ambiental de la región de Tarapacá, Rol 11.040-201, 17 noviembre 2011, considerando undécimo.

calificando de manera desfavorable al EIA de la empresa. Contra esta resolución es que la Compañía Minera interpone su reclamación, siendo acogida por el Comité de Ministros, acto reclamado por la organización comunitaria indígena.

Al respecto cabe señalar que la reclamante alegó que las observaciones que formuló durante la evaluación del proyecto no fueron debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución impugnada y que debía realizarse la correspondiente consulta indígena con respecto a todos los PIUCT, conforme a la legislación internacional, ya que la autoridad solo lo realizó respecto de la comunidad de Cultane existiendo una afectación directa con respecto a todas las comunidades.

En esta sentencia el tribunal consideró, con respecto al argumento del SEA de la falta de legitimación activa de la reclamante, en primer lugar, que las comunidades integrantes de los PIUCT participaron del procedimiento de evaluación ambiental, formulando observaciones durante el proceso de participación ciudadana; y, en segundo lugar, que se cumplió con el agotamiento de la vía administrativa, debido a que no se podía obligar a la reclamante a reclamar administrativamente la RCA que había rechazado el proyecto, toda vez que sus pretensiones habían sido satisfechas por tal resolución. Por ende, se entiende que se agotó la vía administrativa con la reclamación hecha por la Compañía Minera Paguanta ante el Comité de Ministros en contra de la RCA Nº 37/2014, donde la reclamante se hizo parte e hizo valer sus pretensiones como interesada en conformidad al artículo 21 Nº 2 y 3 de la LBPA.

En cuanto a la procedencia de un PCI, el tribunal estimó que debía existir una "afectación directa" y dentro del Área de Desarrollo Indígena "Jisawa Orage" (donde se encontraban las comunas de Colchane, Camiña, Huara, Pica y Pozo Almonte de la región de Tarapacá). Tanto el titular como la autoridad, concordaron en que solo existía dicha afectación en la comunidad de Cultane, a la cual se le hizo la debida consulta indígena bajo los estándares internacionales. Agrega el tribunal que a pesar de que la CONADI se pronunció oportunamente sobre la "eventual afectación de las comunidades indígenas de la Cuenca de Tarapacá –no solo de la comunidad de Cultane–, dichos planteamientos fueron formulados en términos de posibilidad y no de certeza"[27]. La reclamante por su parte no aportó pruebas de la afectación directa y el Tribunal consideró que la alegación efectuada se basaba en una concepción errada del proyecto, el cual tenía menor alcance del que se planteó por la reclamante. Dicho lo anterior, el Tribunal estimó que no había antecedentes suficientes que

[27] Segundo Tribunal Ambiental, Los Pueblos Indígenas Unidos de la Cuenca de Tarapacá, Quebrada de Aroma, Coscaya y Miñi Miñi en contra del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, Rol R-54-2014, 1 diciembre 2015, considerando cuadragésimo.

fundamentaran una afectación directa a las demás comunidades y que las observaciones en este sentido habían sido debidamente consideradas, por lo que rechazó la reclamación en todas sus partes.

En concordancia con la decisión del Segundo Tribunal Ambiental, la Corte Suprema rechazó el recurso de casación en la forma y en el fondo en sentencia Rol Nº 817-2016[28], donde sostuvo que si bien en el recurso de protección se había obligado al titular a reingresar el proyecto por medio de un EIA donde se realizara el debido PCI, no se estipuló a qué comunidades debía realizarse y que en conformidad a lo que ha fallado la Corte anteriormente, el concepto de afectación directa entendido como la modificación de "sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y la posibilidad de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural"[29], era solo aplicable en el caso de la comunidad de Cultane.

**Proyecto "RT Sulfuros"[30], Sentencia Rol R-157-2017, Segundo Tribunal Ambiental**

La Comunidad Indígena Atacameña de San Francisco de Chiu-Chiu, interpuso reclamación del artículo 17 Nº 6 de la LTA en contra de la Resolución Exenta Nº 478 de 12 de mayo del 2017, del Director Ejecutivo del SEA, que llevó a efecto el Acuerdo Nº 1/2017 del Comité de Ministros, que rechazó su reclamación administrativa deducida en contra de la RCA Nº 22 de de 2017, de la COEVA de Antofagasta, que calificó favorablemente el proyecto "RT Sulfuros" de la Empresa Nacional Chilena del Cobre División Radomiro Tomic (Codelco).

Al respecto cabe señalar que la reclamante alegó que no se consideraron debidamente sus observaciones realizadas en la PAC; y, además, la ilegalidad del PCI realizado en el proceso de evaluación ambiental del proyecto, en que la Comunidad Indígena había participado retirándose antes de que culminara[31].

---

28 Corte Suprema, Los Pueblos Indígenas Unidos de la Cuenca de Tarapacá, Quebrada de Aroma, Coscaya y Miñi Miñi en contra del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, Rol 817-2016, 19 mayo 2016.

29 Corte Suprema, Consejo de pueblos atacameños y otros con Comisión Regional de Evaluación Ambiental, Rol 16.817-2013, 22 de mayo de 2014, considerando décimo séptimo.

30 El objetivo del proyecto, ingresado a evaluación ambiental mediante un EIA, es mantener los niveles de producción de la División Radomiro Tomic a través de la explotación de nuevas fases de minerales de la mina a rajo abierto y su procesamiento en una nueva planta concentradora.

31 La comunidad se retiró debido a que, durante el PCI, planteó como condición indispensable que los relaves no fueran depositados en el tranque Talabre, opción que

El tribunal consideró –con respecto a lo sostenido por el SEA en cuanto a que los reclamantes no se hicieron cargo de la fundamentación de por qué sus observaciones no fueron debidamente consideradas– que es una obligación de la reclamante fundamentar la reclamación que incoa, en virtud del artículo 27 de la LTA, identificando las ilegalidades del pronunciamiento del Comité de Ministros en este caso, para que la Magistratura analice si la decisión administrativa fue dictada de conformidad al marco legal que la regula. En este sentido, "la reclamación hecha en virtud del artículo 20 en relación con los artículos 29 y 30 bis de la Ley Nº 19.300, no podía tener como único objeto el agotamiento previo de la vía administrativa"[32], sino, que debía ir fundamentada para que el Tribunal que conociera de la reclamación posterior pudiera apreciar las respuestas dadas por la autoridad en los distintos momentos. En todo caso, el Tribunal consideró que la reclamante, adicionó de forma mínima, pero suficiente los motivos por los cuales concurría una falta de debida consideración de las observaciones. A su vez, sostuvo que es deber de la autoridad dar respuestas simples e inteligibles para los observantes, lo que, en este caso se cumplió parcialmente, debido al tecnicismo de diversas respuestas dadas por la autoridad ambiental, lo que justificó que la reclamante mantuviera las mismas alegaciones formuladas en sede administrativa[33]. El Tribunal, por lo tanto, desestimó el argumento de la reclamada en este aspecto. Sin embargo, consideró que las respuestas a las observaciones, si bien no fueron exhaustivas y eran muy técnicas, se podía entender que estas podían ser respondidas dentro del expediente de evaluación, por lo que dichos vicios no poseían la entidad suficiente para disponer la nulidad del acto impugnado en virtud del "principio de conservación" del acto administrativo[34].

En cuanto a lo alegado por el SEA que sostiene que la Comunidad Indígena no podía impugnar mediante el artículo 20 –en relación a los artículos 29 de la LBGMA y 17 Nº 6 de la LTA– aspectos relativos al PCI que no observó directamente en la PAC, señala que debe entenderse que

---

no fue considerada por el reclamado, a pesar de ser según la comunidad, totalmente plausible.

32 Segundo Tribunal Ambiental, Comunidad Indígena Atacameña de San Francisco de Chiu-Chiu en contra del comité de Ministros, Rol R-157-2017, 17 agosto 2018, considerando cuarto.

33 Segundo Tribunal Ambiental, Comunidad Indígena Atacameña de San Francisco de Chiu-Chiu en contra del comité de Ministros, Rol R-157-2017, 17 agosto 2018, considerando quinto y sexto.

34 Se refiere a lo dispuesto por el artículo 13 inc. 2 de la LBPA que señala que: "El vicio de procedimiento o de forma solo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado".

la PAC y el PCI son procedimientos distintos, a pesar de una eventual superposición de materias planteadas. Es por ello que el Tribunal consideró que debe interpretarse el sistema recursivo especial de manera ajustada a su tenor literal, correspondiéndole a las observaciones hechas en la PAC el recurso establecido en el artículo 17 Nº 6, mientras que las materias que no se observaron en la PAC (del PCI en este caso) deben ser impugnadas mediante la solicitud de invalidación conforme el art. 53 LGBPA, de cuyo resultado podrá reclamarse judicialmente mediante el artículo 17 Nº 8. El Tribunal entendió, en concordancia, que "si bien el PCI es un mecanismo *ad hoc* de participación para las comunidades indígenas en el SEIA, no se ha establecido un medio de impugnación especial para el mismo, lo que constituye un vacío que, a la luz de una interpretación sistémica del régimen recursivo vigente, debe ser suplido con la acción residual tantas veces referida, consagrada en el artículo 17 Nº 8 de la LTA"[35].

Es por esto, que el Tribunal rechazó en todas sus partes la reclamación interpuesta por las Comunidades indígenas. El recurso de casación en el fondo fue interpuesto por la reclamante y el tercero "Corporación Nacional Del Cobre De Chile División Ventanas", pero la sentencia aún se encuentra pendiente.

**Proyecto "Continuidad Operacional Cerro Colorado"[36], Sentencia Rol R-141-2017, Segundo Tribunal Ambiental**

La Asociación Indígena Agrícola San Isidro de Quipisca ("AIASIQ"), interpuso reclamación en virtud del artículo 17 Nº 6 de la LTA, en contra de la Resolución Exenta Nº 1317 de 15 de noviembre de 2016, del Director Ejecutivo del SEA que ejecuta el acuerdo Nº 9/2016 del Comité de Ministros, mediante la cual se rechazó el recurso de reclamación administrativo presentado en contra de la RCA Nº 69 de 2015, de la COEVA de Tarapacá, que califica favorablemente el proyecto.

---

35 Segundo Tribunal Ambiental, Comunidad Indígena Atacameña de San Francisco de Chiu-Chiu en contra del comité de Ministros, Rol R-157-2017, 17 agosto 2018, considerando vigésimo sexto.

36 Proyecto cuyo objetivo es la continuación de la operación del proyecto Minera Cerro Colorado hasta el año 2023, por medio de la explotación de sus reservas de mineral sin modificar el proceso y manteniendo el nivel de producción actualmente autorizado. Se pretende extender y profundizar el rajo; extender los botaderos de Lastre Sur, Lastre Oeste y de ripios de la Planta 2; modificar el trazado del acueducto Lagunillas-CMCC; modificar el tendido eléctrico CMCC-Mamiña; y la reubicación de infraestructura del servicio. Todo esto dentro de la comuna Pozo Almonte, de la Región de Tarapacá. Ingresa a evaluación ambiental mediante EIA.

Al respecto, cabe señalar que la reclamante alegó, en primer lugar, que el PCI de la evaluación ambiental del proyecto, adolecía de vicios y que no satisfacía el estándar normativo exigido; en segundo lugar, que sus observaciones no fueron debidamente consideradas por el Comité de Ministros, al no pronunciarse de las observaciones hechas por la reclamante sobre la ilegalidad del PCI, por no ser materia de la PAC; y, en tercer lugar, que si se aceptaba que sus observaciones no eran materia de la PAC, se dejaría a la AIASIQ sin recurso procedente para reclamar de la ilegalidad del PCI.

El Tribunal consideró que, en cuanto al supuesto de que las observaciones no fueron debidamente consideradas, estas habrían sido abordadas de manera "completa, precisa y suficiente durante el proceso de evaluación ambiental"[37], aclarando dudas e informándose a las comunidades de los procesos de participación ciudadana y consulta indígena de los que podían ser parte. Que además, entendiendo que ambos procesos son distintos, "el criterio de 'debida consideración de las observaciones' no resulta idóneo para ser aplicado al PCI a la luz del Convenio Nº 169, el cual –como se ha señalado– contempla una finalidad distinta que implica que las comunidades tengan 'la posibilidad de influir' en la decisión que, finalmente, adoptará la autoridad"[38]. De esta manera, el Tribunal consideró que el recurso idóneo era el del artículo 17 Nº 8, para reclamar de eventuales vicios del PCI, ya que se trata de un recurso con un estándar de revisión distinto y más amplio que el de "debida consideración de las observaciones". Por ende, resolvió que no era procedente el recurso interpuesto por la AIASIQ, debido a que no se pueden impugnar materias del PCI que no observaron directamente en la PAC, sino que es otra la vía para impugnar tales materias, rechazando la reclamación en todas sus partes.

El recurso de casación en el fondo interpuesto por la reclamante, y los recursos de casación en la forma y fondo interpuestos por el tercero coadyuvante (Compañía Minera Cerro Colorado) y el Director Ejecutivo del SEA tienen sus sentencias pendientes.

---

37 Segundo Tribunal Ambiental, Jara Alarcón, Luis en Servicio de Evaluación Ambiental, Rol R-141-2017, 8 febrero 2019, considerando quincuagésimo segundo

38 Segundo Tribunal Ambiental, Jara Alarcón, Luis en Servicio de Evaluación Ambiental, Rol R-141-2017, 8 febrero 2019, considerando septuagésimo segundo

**Proyecto "Central de Pasada Mediterráneo"[39], Sentencia Rol R-30-2016, Tercer Tribunal Ambiental**

El Sr. José Horacio Cayún Quiroz perteneciente a la comunidad indígena Domingo Cayún Pincheo, interpuso ante el Tercer Tribunal Ambiental reclamación conforme al artículo 17 Nº 6 de la LTA, en contra de la Resolución Exenta Nº 105 de fecha 29 de enero de 2016, dictada por el Director Ejecutivo del SEA, la que ejecutó el Acuerdo Nº 16/2015 del Comité de Ministros que rechaza y acoge parcialmente las reclamaciones interpuestas contra la RCA Nº 128 de 2014, dictada por la COEVA de la Región de los Lagos, que calificó ambientalmente favorable el proyecto Central de Pasada Mediterráneo del Proponente Mediterráneo S.A.

Al respecto cabe señalar que el reclamante alegó, en primer lugar, por la deficiencia del Estudio Antropológico; luego, por falta de consideración de las observaciones reclamadas ante el Comité de Ministros, al omitir pronunciamiento de fondo respecto de las infracciones normativas alegadas (la deficiencia del Estudio Antropológico); en tercer lugar, por la forma arbitraria e ilegal en que la autoridad ambiental descartó la "susceptibilidad de afectación directa", en los términos señalados en el Convenio 169 de la OIT, provocando el incumplimiento y vulneración de los derechos humanos básicos de los pueblos originarios, por la falta de un adecuado proceso de consulta; y en cuarto lugar, por ser aprobado el proyecto sin mediar consulta indígena previa –conforme al Convenio 169– a la Comunidad Domingo Cayún Panicheo, a pesar de estar emplazada en el territorio ancestral de dicha comunidad.

El Tribunal consideró, en primer lugar, la efectividad de que, la reclamación del Sr. Cayún Quiroz interpuesta ante el Comité de Ministros no fue debidamente considerada, al omitirse la existencia de "susceptibilidad de afectación directa" de su Comunidad, bajo los supuestos de hecho que justificarían un procedimiento de consulta indígena previa, debido a que la principal fuente para descartarla era el Estudio Antropológico.

Con respecto al Estudio Antropológico, que desechó la "afectación directa", el Tribunal sostuvo que el criterio muestral no fue determinado, fue poco idóneo y no fue ejecutado conforme a estándares científicos. Que, para que el acto administrativo dictado por la Comisión de Ministros sea

[39] El proyecto, que ingresa a evaluación ambiental mediante EIA, consiste en la construcción y operación de una central hidroeléctrica de pasada de 210 MW de capacidad instalada, en la Región de los Lagos (en sector "la Junta" donde confluyen los ríos Torrentoso y Manso, desembocando en lago que da origen al río Puelo). Adicionalmente, la central hidroeléctrica proyectada se conectará al Sistema Interconectado Central, mediante la construcción de una línea de transmisión de energía eléctrica, de doble circuito y tensión nominal de 220 KV.

motivado –es decir, que existan razones que lo justifiquen– no basta con la expresión de los motivos, sino que también requiere que estos se refieran a la situación de hecho concreta en la que actúa la Administración. Los criterios de la motivación son "expresión, suficiencia y racionalidad"[40] de las consideraciones de las observaciones. En la causa se dejó establecido las falencias metodológicas del Estudio Antropológico original y su ampliación, y siendo esta la única fuente fáctica en que se apoyó el Comité de Ministros, el Tribunal llegó a la convicción de que la incertidumbre de las conclusiones de los Estudios, no permitían probar ni a la COEVA ni al Comité de Ministros la existencia o no de los supuestos del artículo 11 de la LBGMA, por lo que no se podía descartar la procedencia de un PCI. De lo anterior se siguió que la resolución reclamada fue considerada como inmotivada.

Por último, el tribunal sostuvo que el Comité de Ministros no entregó motivos suficientes del por qué desechó la reclamación del Sr. Cayún Quiroz en lo referido a su alegación metodológica y obstaculizó el derecho al acceso a la justicia del Sr. Cayún Quiroz. De esta forma, señala que se vulneran las garantías constitucionales de igualdad ante la ley (art. 19 Nº 2 CPR), y debido proceso (art. 19 Nº 3 CPR), siendo por ello un acto ilegal. En consecuencia, y teniendo en consideración que tanto la RCA como la resolución reclamada no consideraron debidamente la observación del Sr. Cayún Quiroz, el Tribunal acogió este punto. En todo caso, considerando que a la reclamación no se aparejó evidencia alternativa a la evaluación ambiental, sino solo los Estudios de los antecedentes ponderados en ese procedimiento, no se puede concluir sobre la susceptibilidad de afectación directa y la necesidad de haber mediado consulta indígena previa. Es por ello que el tribunal se encontró impedido de pronunciarse sobre este asunto por carecer de evidencia y, estando en presencia de un vicio que afectaba de manera esencial y total a los actos administrativos cuestionados por el Sr. Cayún Quiroz, se acogió en todos sus puntos la reclamación.

La sentencia de la Corte Suprema Rol Nº 100.805-2016[41], rechazó los recursos de casación en el fondo y en la forma interpuestos por José Cayún, el Comité de Ministros y el titular del proyecto, confirmando la sentencia del Tercer Tribunal Ambiental.

---

40 Tercer Tribunal Ambiental, José Horacio Cayún Quiroz con Comité de ministros, Rol R-30-2016, 17 noviembre 2016, considerando cuadragésimo sexto.

41 Corte Suprema, José Horacio Cayún Quiroz con Comité de ministros, Rol 100.805-2016, 10 enero 2018.

**Proyecto "Modernización Ampliación Planta Arauco"[42], Sentencia Rol R-31-2016, Tercer Tribunal Ambiental**

En este caso, cinco comunidades indígenas domiciliadas en la comuna de Arauco, interpusieron reclamación del artículo 17 Nº 8 de la LTA en contra de la resolución exenta Nº 58 de 2 de febrero de 2016, de la COEVA de la Región del Biobío, que rechazó la invalidación solicitada por las comunidades en sede administrativa en contra de la RCA dictada por la misma Comisión, que aprobó el EIA del proyecto "Modernización Ampliación Planta Arauco", de titularidad de la empresa Celulosa Arauco y Constitución S.A. (RCA Nº 37 y Nº 43 de 2014). Al respecto, las reclamantes alegaron que se habían vulnerado sus garantías constitucionales debido a que, no se realizó un PCI conforme al Convenio Nº 169 de la OIT, ni se dictó una resolución que lo convocara.

El tribunal consideró, en primer lugar, que existía acción, ya que "son terceros ajenos al procedimiento de evaluación ambiental que han impugnado administrativamente la legalidad del acto ambiental y, por lo tanto, caben de manera residual pero directa, en el artículo 17 Nº 8 de la LTA, que otorga competencia a los Tribunales Ambientales para conocer de las reclamaciones, que se interpongan en contra de una resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, que no niega la acción sino que la condiciona en su ejercicio al cumplimiento del plazo de interposición judicial de 30 días que indica"[43]. Por lo que rechazó lo sostenido por el Tercero Coadyuvante, sobre que las reclamantes carecían de accionabilidad. Sin embargo, en conformidad a lo sostenido por la Corte Suprema, el tribunal sostiene que el plazo para interponer el recurso administrativo es de 30 días, por lo que rechazó la acción, por haber sido interpuesta en el plazo de 9 meses y 25 días. Por último, al rechazar la acción por extemporaneidad, el tribunal consideró innecesario pronunciarse acerca de esta controversia.

La Corte Suprema rechazó los recursos de casación en la sentencia Rol Nº 47.629-2016. Sin embargo, a diferencia del Tercer Tribunal, consideró que las comunidades indígenas no eran terceros ajenos al procedimiento,

---

42 El proyecto, ingresado a evaluación ambiental mediante EIA, considera la construcción de una nueva planta de tratamiento de efluentes (PTE) y, para esto, se contempla el desbroce, corte y/o cosecha de plantaciones desde una parte del fundo La Playa, para posteriormente proceder con los trabajos de movimiento de tierra y obras civiles de la PTE.

43 Tercer Tribunal Ambiental, Comunidad Mapuche Sucesión Quiñimil Pirul y otros con Comisión de Evaluación Ambiental VIII Región, Rol R 31-2016, 1 julio 2016, considerando undécimo.

sino que eran partes activas, a pesar de no ser titulares ni haber formulado observaciones. Con respecto al plazo, no hubo pronunciamiento.

**Proyecto "Central Hidroeléctrica Doña Alicia"[44], Sentencia Rol R-38-2016, Tercer Tribunal Ambiental**

La Comunidad Indígena Benacio Huechupán, representada legalmente por la Sra. Manuela Royo Letelier interpuso ante el Tercer Tribunal Ambiental reclamación del artículo 17 Nº 6 de la LTA, en contra de la Resolución Exenta Nº 0322, dictada por el Director Ejecutivo del SEA, que ejecutó el Acuerdo Nº 17/2015 del Comité de Ministros, que acogió recurso de reclamación –y, de esta manera, calificó favorablemente el proyecto– interpuesto por la empresa en contra de la RCA Nº 79 de 2015, dictada por la COEVA de la Región de la Araucanía, que calificaba desfavorablemente el proyecto "Central Hidroeléctrica Doña Alicia".

Al respecto, cabe señalar que la reclamante alegó que la resolución reclamada era contraria a derecho, debido a que no se realizó un PCI que cumpliera con los estándares del Convenio 169 OIT, ni se consideraron debidamente sus observaciones ciudadanas, las que sostenían principalmente que el estudio antropológico era deficiente y que, por consecuencia, se había delimitado el área de influencia indígena sin mayor justificación y sin considerar las reales interacciones espaciales en el territorio.

El Tribunal consideró que, en contra de lo sostenido por el SEA –sobre la falta de legitimidad activa de la reclamante– habiendo participado las comunidades en el procedimiento de evaluación ambiental, formulado observaciones y debido a que la vía administrativa había sido agotada previamente por el titular del proyecto, se entendía que, sí había legitimación activa para las comunidades, y que por consiguiente y en virtud del artículo 17 Nº 6, el Tribunal era competente. Luego, que atendido a que las comunidades eran legitimadas activas del artículo 17 Nº 6 de la LTA, no procedía la interposición de la reclamación del artículo 17 Nº 8, como sostuvo la contraparte, por cuanto esta era de carácter general, y se prefiere en estos casos la interposición del recurso especial por sobre el general.

Por otra parte, el tribunal sostuvo que la argumentación del Comité de Ministros fue infundada e inidónea, puesto que tras haber tenido a la

[44] El proyecto, ingresado mediante EIA, consiste en construir una central hidroeléctrica de paso en el río Cautín. El objetivo del proyecto es generar energía eléctrica para el Sistema Interconectado Central. Las obras principales consisten en una bocatoma con escalera de peces y pasada de embarcaciones, canal de aducción enterrado, cámara de carga, tubería a presión, sala de máquinas en falsa caverna y obras de descarga. En el sector bocatoma se generará un embalse de 1,3 hectáreas.

vista las observaciones de la Comunidad, su argumentación se basó exclusivamente en el pronunciamiento conforme emitido por la CONADI en su Oficio Nº 634/2013, que validó la inexistencia de afectación directa. En efecto, el Informe de Inspección Antropológica aportado por el Titular fue, según el tribunal, un informe metodológicamente precario y poco riguroso. Sin embargo, debido a que la reclamante tampoco acompañó documentos suficientes e idóneos para descartar o comprobar la afectación, el Tribunal no pudo pronunciarse fundadamente sobre ese punto, pero no siendo debidamente consideradas las observaciones, acogió el recurso de reclamación.

La Corte Suprema en la sentencia Rol 3.971-2017[45], rechazó los recursos de casación de forma y de fondo presentados por el titular del proyecto y el SEA.

**Proyecto "Pulpa Textil"[46], Sentencia Rol R-41-2016, Tercer Tribunal Ambiental**

Cinco comunidades indígenas domiciliadas en la comuna San José de la Mariquina, Región de los Ríos, interpusieron reclamación en virtud del artículo 17 Nº 8 en contra de la Resolución Exenta Nº 062 de la COEVA de la Región de Los Ríos, la que rechazó la solicitud previa de invalidación en contra de la RCA Nº 17, dictada por la misma autoridad, la que había calificado favorablemente la DIA del Proyecto "Pulpa Textil", cuya titularidad corresponde a la empresa Celulosa Arauco y Constitución S.A.

Al respecto, se señala que las reclamantes alegaron en primer lugar, que el proyecto debió haber ingresado obligatoriamente al SEIA por medio de un EIA en virtud de los artículos 10 letra m) y 11 letra d) de la LBGMA, en concordancia con la letra m.4. del art. 3 del RSEIA, aunque constituyera una modificación de un proyecto ya autorizado. A su vez, sostienen que el área de influencia del proyecto determinada por el titular y la autoridad no era correcta, ya que, el proyecto principal "Pulpa Papelera" tenía la capacidad de impactar un área geográfica más extensa que aquella ocupada por sus instalaciones, por ende, la ampliación de las instalaciones significaría un impacto mayor al determinado. De esta manera, alegan que no se realizó un PCI a las comunidades afectadas.

---

45 Corte Suprema, Luis Araneda y otros con Director Ejecutivo del SEA, Rol 3971-2017, 28 junio 2018.

46 El proyecto, ingresado a evaluación mediante DIA, pretende introducir cambios en las instalaciones de "Pulpa Papelera", para poder producir pulpa textil. Debido a que no se pueden producir simultáneamente, la fábrica producirá alternativamente las pulpas cuando el mercado lo demande, requiriendo en cada oportunidad cambios del proceso productivo.

Por último, sostienen que la interposición del recurso en sede administrativa fue dentro del plazo correspondiente de 2 años como lo establece el artículo 53 de la LBPA.

El Tribunal consideró que el plazo para interponer el recurso administrativo, como se falló anteriormente en sentencias dictadas por el Tribunal y la Corte Suprema, era de 30 días para los terceros ajenos al procedimiento de evaluación ambiental y no de 2 años como sostuvieron las reclamantes. El plazo que tenían las reclamantes se contaba desde el 10 de noviembre de 2015 y el recurso fue interpuesto el día 28 de enero de 2016, habiendo transcurrido entre las dos fechas 54 días hábiles administrativos, superando con creces el plazo de 30 días, por lo que el Tribunal rechazó el recurso y no se pronunció sobre los demás puntos por haber vencido el plazo.

El recurrente se desistió de la casación en el fondo en Rol Nº 10.229-2017.

**Proyecto "Ampliación minicentral hidroeléctrica Las Flores"[47], Sentencia Rol R-78-2018, Tercer Tribunal Ambiental**

Las comunidades indígenas Saturnino Leal Neiman, Ramón Raillanca Pampillo y Aurelia Manqui de Quiman, interpusieron reclamación del artículo 17 Nº 8 en contra de la Resolución Exenta Nº 35 de 2018, dictada por la COEVA de la Región de los Ríos que rechazó la solicitud de invalidación de la RCA Nº 60 de 2017, dictada por la misma autoridad, que calificó ambientalmente favorable la DIA del proyecto «Ampliación Minicentral Hidroeléctrica Las Flores». Al respecto cabe señalar que los reclamantes alegaron que, el proyecto había sido fraccionado por el titular a fin de evitar la evaluación ambiental, infringiendo el artículo 11 ter de la LBGMA, por lo que el titular debía ingresar ambos proyectos (proyecto 1 y 2) por EIA[48]; y, que no se hizo la debida consulta indígena.

El Tribunal consideró que el proyecto había sido fraccionado, por lo que anuló la resolución reclamada y la Resolución Exenta Nº 60. Sin embargo, señaló que a pesar de que el proyecto había sido fraccionado, debido a que no existían antecedentes de los impactos causados por el proyecto 1, no se le podía exigir al titular ingresar al SEIA por un EIA, sino que esa era decisión exlusiva de este por lo que no era exigible una

---

47 El objetivo del presente proyecto, ingresado a evaluación ambiental mediante DIA, es incorporar una nueva turbina de similares características que la existente (2,1 MW Potencia Nominal) para aumentar la capacidad de generación de la actual Minicentral Hidroeléctrica Las Flores de 2,0 MW a 4,2 MW.

48 Según explican las reclamantes, el proyecto se dividiría en dos: el Proyecto 1 consistente en la construcción de las instalaciones necesarias para una minicentral hidroeléctrica de 2 MW y el Proyecto 2 consistente en la ampliación de la capacidad de generación del proyecto 1, al duplicarla.

consulta indígena[49]. El Tribunal entonces, acogió la reclamación, anulando las resoluciones debiendo el titular reingresar al SEIA considerando ambos proyectos.

Se presentaron recursos de casación en la forma y en el fondo por parte de Hidroeléctrica Las Flores (tercero) y la COEVA de Los Ríos, pero la sentencia aún está pendiente.

## Análisis de lo discutido en sede judicial, ante los Tribunales Ambientales

Cabe recordar que, con anterioridad a la creación de los tribunales ambientales, ya existía jurisprudencia nacional sobre el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas en el SEIA[50]. En efecto, la discusión jurisprudencial, vía recurso de protección, se inició con la entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT en Chile, en el año 2009.

Sin perjuicio que la discusión inicial en el país giró en torno a la idoneidad del SEIA para implementar el proceso de consulta indígena (Precht y Aylwin 2010: 445-470) –en que la pregunta era si es que el SEIA permitía cumplir con los estándares exigidos, esto es, consulta previa, de buena fe, mediante procedimientos adecuados, a través de instituciones representativas y con el objetivo de llegar a un acuerdo o de lograr el consentimiento– el alcance de la discusión jurisprudencial tomó un camino muy específico. Efectivamente, lo que se sometió al conocimiento de los tribunales no fue la idoneidad del SEIA para cumplir con los estándares de la consulta, sino, por el contrario, si la evaluación ambiental se había aplicado correctamente respecto de aquellos proyectos de inversión que podían afectar a comunidades indígenas. Así, los recursos de protección interpuestos se focalizaron en exigir el sometimiento a evaluación ambiental de tales proyectos, mediante un EIA y, de esta manera, exigir estándares

---

49 Tercer Tribunal Ambiental, Comunidad Indígena Saturnino Leal Neiman y otros con Comisión de Evaluación Ambiental de Los Ríos, Rol R-78-2018, 7 junio 2019, considerando cuadragésimo segundo.

50 Entre ellas encontramos casos como: "Piscicultura Palguín" (Corte de Apelaciones de Temuco. Rol 1705-2009), "Empresa Pesquera Los Fiordos" (Corte de Apelaciones de Puerto Montt, Rol Nº 36-2010), "Sistema de Conducción y Descarga al Mar de Efluentes Tratados de Planta Valdivia" (Corte de apelaciones de Valdivia, Rol 148-2010), "Nuevo Aeropuerto de la Región de la Araucanía" (Corte de Apelaciones de Santiago. Rol 1794-2010), "Estación de Transferencia de Residuos Solidos Lanco-Panguipulli" (Corte Suprema, Rol 1608-2011), "Actualización Plan Regulador San Pedro de Atacama" (Corte de Apelaciones de Antofagasta Rol 782-2010), Sondaje Prospección Paguanta" (Corte de Apelaciones de Iquique. Rol 472-2011), "Parque Eólico Chiloé" (Corte de Apelaciones de Puerto Montt. Rol 239-2011 "Ampliación Planta de Secado y Compactado de Cloruro de Potasio" (Corte de Apelaciones de Antofagasta, Rol Nº 1097-2013).

de consulta indígena en el proceso de participación ciudadana, respecto de las comunidades indígenas que podían verse afectadas (Bermúdez y Hervé 2013: 248). Así, aun cuando las preguntas sobre la idoneidad del SEIA para implementar la consulta persisten[51], los conflictos judiciales indígenas surgidos en torno al SEIA no se han referido a este tema.

Cabe destacar que, casi al mismo tiempo que se dictó la ley que crea los tribunales ambientales, se dictó el nuevo Reglamento del SEIA[52] que regula el PCI dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos[53], circunscribiendo la competencia de la jurisdicción ambiental a los aspectos allí establecidos.

Es en este contexto que se insertan las sentencias de los tribunales ambientales revisadas en este trabajo y que analizaremos a continuación.

## Breve panorámica sobre las principales alegaciones reclamadas por las comunidades indígenas ante los tribunales ambientales y su consideración por las sentencias correspondientes

A partir de los casos identificados se puede concluir que las siguientes han sido las principales alegaciones presentadas por las comunidades indígenas ante los tribunales ambientales, al impugnar las correspondientes RCA: que las observaciones ciudadanas formuladas por personas y comunidades indígenas, no fueron debidamente consideradas por la autoridad correspondiente; que no se realizó el PCI conforme al Convenio 169 de la OIT, cuando era procedente; que el área de influencia de los proyectos, determinada por el titular y las autoridades, era menor al área efectivamente afectada por el proyecto; y la existencia de susceptibilidad de afectación directa.

---

51 Las preguntas se refieren a la compatibilidad del instrumento de gestión ambiental "SEIA" con la naturaleza de la consulta indígena. "Ciertas características del instrumento ambiental pueden ser incompatibles con algunos estándares de la consulta. Por ejemplo, la ausencia en el SEIA de una etapa de evaluación de alternativas de un proyecto de inversión, incluida la alternativa de no realizar el proyecto, puede constituir un impedimento para la realización de una consulta temprana que permita a los pueblos indígenas influir sustantivamente en la decisión. Asimismo, al tener el SEIA como objetivo evaluar los impactos ambientales de un proyecto –por muy amplio que sea el concepto de medio ambiente en la legislación nacional– puede resultar un mecanismo estrecho para considerar los impactos sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas" (Bermúdez y Hervé 2014: 248).

52 Decreto Supremo Nº 40 de 2012, Ministerio del Medio Ambiente, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, RSEIA (publicado el 12 de agosto de 2013).

53 Ver artículos 85 y 92 del RSEIA.

Como se pudo apreciar en el apartado anterior –y se resume en la siguiente tabla (Nº 1)– en todos los casos se reclamó la ilegalidad de la RCA por la falta del PCI dentro del proceso de evaluación o por un PCI que no cumplía con los requisitos del Convenio 169. Por otro lado, en 5 de 9 reclamaciones se alegó que no se consideraron debidamente, por parte de la autoridad, las observaciones formuladas por las comunidades en la PAC. En 2 casos se alegó la deficiencia del Estudio Antropológico que disminuía el área de influencia del proyecto y descartaba la susceptibilidad de afectación directa y en 3 casos se alegó la existencia de susceptibilidad de afectación directa que había sido descartada por la autoridad.

Por último, se debe resaltar que en tres casos se interpuso el recurso del artículo 17 Nº 8, en cinco casos se interpuso el recurso del artículo 17 Nº 6 y en uno, la reclamación del artículo 17 Nº 5, de la LTA.

Por su parte, los tribunales resolvieron, en seis casos rechazando las reclamaciones, por los siguientes argumentos: la falta de legitimación activa por no ser procedente el recurso del artículo 17 Nº 6 o del 17 Nº 8; por haber sido debidamente consideradas las observaciones de los reclamantes; por no probarse una susceptibilidad de afectación directa; y, en el caso del Tercer Tribunal, las solicitudes de invalidación en sede administrativa habían sido interpuestas extemporáneamente, dado que el plazo era de 30 días y no de 2 años (tesis de la invalidación impropia).

En cuanto a los fundamentos para acoger las tres reclamaciones, y dictar sentencias favorables a las comunidades indígenas, estos fueron los siguientes: insuficiencia del estudio antropológico y fraccionamiento del proyecto sometido a evaluación ambiental.

Como se puede apreciar en la siguiente tabla (Nº 2), 3 de 9 sentencias rechazaron las reclamaciones por falta de legitimación activa de los reclamantes, 2 de 9 reclamaciones fueron rechazadas por haber sido interpuesta extemporáneamente la reclamación administrativa, 2 de 9 sentencias establecieron la falta de susceptibilidad de afectación directa y 1 de las sentencias sostuvo que existía la debida consideración de las observaciones formuladas por los reclamantes en el proceso de evaluación y rechazó, por lo tanto, la reclamación.

A su vez, en cuanto a las reclamaciones rol R-30-2016 y R-38-2016, ambas del Tercer Tribunal Ambiental, cabe resaltar que fueron acogidas por causa de que el Estudio Antropológico presentaba tales falencias metodológicas, que imposibilitaba descartar la susceptibilidad de la afectación directa de las comunidades. Por último, la reclamación R-78-2018 fue acogida por haber incurrido el titular en fraccionamiento de proyecto para no ingresar al SEIA.

Tabla 1. Alegaciones de las comunidades en reclamaciones ante Tribunales Ambientales

| Alegatos/Sentencias | R-16-2013 | R-54-2014 | R-157-2017 | R-141-2017 | R-30-2016 | R-31-2016 | R-38-2016 | R-41-2016 | R-78-2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Observaciones no debidamente consideras | | X | X | X | X | | X | | |
| Ausencia o insuficiencia de PCI | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Debilidad de Estudio Antropológico | | | | | X | | | X | |
| Susceptibilidad de afectación directa | | X | | | X | | | X | |
| Causal de reclamación | Nº 5 | Nº 6 | Nº 6 | Nº 6 | Nº 6 | Nº 8 | Nº 6 | Nº 8 | Nº 8 |

Tabla 2. Argumentos sentencias Tribunales Ambientales

| Argumentos/Sentencias | R-16-2013 | R-54-2014 | R-157-2017 | R-141-2017 | R-30-2016 | R-31-2016 | R-38-2016 | R-41-2016 | R-78-2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Extemporaneidad de la acción | | | | | | X | | X | |
| Falta de susceptibilidad de afectación directa | | X | X | | | | | | |
| Falta de legitimación activa | X | | X | X | | | | | |
| Existencia de debida consideración de las observaciones | | X | | | | | | | |
| Falencias metodológicas Estudio Antropológico | | | | | X | | X | | |
| Fraccionamiento de proyecto | | | | | | | | | X |

**Breve análisis de los principales aspectos discutidos**

A partir del análisis de las sentencias revisadas, se destacan a continuación los aspectos centrales en la discusión de los tribunales ambientales respecto a los derechos de las comunidades indígenas en el SEIA. Como se verá, se trata fundamentalmente de aspectos formales que han impedido a los tribunales ambientales entrar a resolver el fondo del asunto controvertido. Con la única excepción de la discusión respecto a qué se entiende por "susceptibilidad de afectación directa" –que igualmente circunscribe la discusión a la procedencia del PCI y no permite entrar a discutir el reconocimiento de los estándares sustantivos de la consulta consagrados en el Convenio 169– las sentencias de los tribunales ambientales no han profundizado en torno al reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas en el contexto del SEIA.

Los siguientes son los tres aspectos más discutidos por las sentencias revisadas:

1. *Plazos para interponer reclamación*

Dentro de las sentencias mencionadas, las sentencias R-41-2016 y R-31-2016, ambas del Tercer Tribunal Ambiental, fueron rechazadas por extemporaneidad. Esto se debe a que como ya dijimos, el Tercer Tribunal ha optado por seguir la doctrina de la invalidación impropia propuesta por la Corte Suprema en el año 2015. Por ende, el plazo para interponer la reclamación de la resolución que se pronuncia de la invalidación administrativa según este Tribunal es de 30 días para los terceros ajenos al procedimiento de evaluación ambiental. Se destaca que en el Segundo Tribunal no se suscita este problema, sino que simplemente, en la sentencia rol R-54-2016 se hace la distinción de que el plazo de 30 días para interponer estas reclamaciones es de días hábiles y no de días corridos como estableció el reclamado, ya que no se aplica el plazo del Código Civil sino el del artículo 88 de la LBGMA.

Si bien, dentro de este trabajo se ha podido ver que el Tercer Tribunal Ambiental se ha mantenido en su postura de adherir a la invalidación impropia, la diferencia de tesis adoptada por ambos tribunales resulta en un problema de certeza jurídica y acceso a la justicia. Mientras que el Segundo Tribunal Ambiental ha optado por seguir la tesis de la invalidación propiamente tal en los últimos años, el hecho de que dos tribunales en un mismo año puedan fallar con dos argumentos distintos un mismo asunto, resulta en una afectación o perjuicio a las comunidades indígenas que intentan interponer este recurso, debido a que nada les asegura que puedan interponer el recurso dentro de tiempo, si los tribunales nuevamente determinan cambiar la tesis en la que fundamentan la procedencia

de la reclamación. Es por esto, que este aspecto constituye una vulneración al derecho de acceso a la justicia ambiental ya que es un elemento esencial para ejercer su derecho que las comunidades puedan interponer la solicitud de invalidación administrativa dentro de 30 días o 2 años. En los casos seguidos ante el Tercer Tribunal, por ejemplo, ambos hubiesen sido procedentes de haber sido competente el Segundo Tribunal, ya que en el primer caso el recurso se interpuso dentro del plazo de 54 días y en el segundo caso, se interpuso en el plazo de 9 meses y 25 días. Es así como esta situación representa una afectación a la certeza, a la igualdad y al acceso a la justicia de las comunidades indígenas, que no sabrán en qué plazo pueden interponer la solicitud de invalidación administrativa de la RCA.

2. *Vía idónea para reclamar*

Otro de los temas relevantes a destacar es el hecho de que a pesar que los tribunales ambientales unánimemente han sostenido que la reclamación del artículo 17 Nº 8 es la vía idónea para ser interpuesta por las comunidades indígenas –que no siendo parte del procedimiento de evaluación ambiental quieren impugnar un acto de carácter ambiental que consideran ilegal– en la práctica, las comunidades han optado hasta la fecha por utilizar mayoritariamente el artículo 17 Nº 6, como se ha visto en las sentencias revisadas en el apartado anterior de este trabajo. Ya sea por desconocimiento, o porque al participar en una PAC esta sería –a juicio de las comunidades– la vía idónea, o porque la interpretación judicial respecto a la vía correcta ha sido tardía y no necesariamente clara, lamentablemente los tribunales ambientales han rechazado 4 de 9 de estas acciones por falta de legitimación activa.

En la sentencia R-157-2017, el Segundo Tribunal sostuvo que el recurso procedente no era el del artículo 17 Nº 6 –en el que se había basado la reclamante– porque no era legitimada activa, sino que en realidad procedía el recurso del artículo 17 Nº 8. Lo mismo sostuvo en la sentencia rol R-141-2017. En la sentencia rol R-31-2016, el Tercer Tribunal sostuvo que había legitimación activa, pero la acción fue interpuesta extemporáneamente y en la sentencia R-38-2016, dijo que primaba la acción especial sobre la general, en este caso, la reclamante había interpuesto la reclamación del artículo 17 Nº 6, que fue acogida por el Tribunal.

Los tribunales ambientales reconocen el PCI como un método de consulta *ad hoc* que carece de un recurso especial por lo que han dicho que lo que procede es el recurso del 17 Nº 8, sin embargo, en solo tres de los casos revisados la reclamación se ha fundado en esta disposición. Nuevamente vemos aquí un problema tanto de certeza jurídica como de acceso a la justicia, porque el hecho de que no exista un recurso especial

aplicable para un proceso *ad hoc* que busca amparar a comunidades vulnerables o, por otra parte, el hecho de que el recurso que los tribunales consideran idóneo presenta tantos problemas para su interposición, deja a las comunidades indígenas en una situación de indefensión para hacer valer sus derechos.

### 3. *Susceptibilidad de afectación directa y PCI*

Uno de los principales temas que se alegó en las reclamaciones judiciales fue la procedencia de un PCI por la existencia de susceptibilidad de afectación directa. Como se pudo ver en los casos analizados, fue la principal alegación de las comunidades para la concurrencia del PCI y, a pesar que en la mayoría de los casos el Tribunal no se llegó a pronunciar sobre este punto, por rechazar las reclamaciones por otras razones previas, en las sentencias rol R-54-2014 y R-157-2017, ambas del Segundo Tribunal Ambiental, se rechazó la susceptibilidad de afectación directa a raíz de los informes dados por el titular del proyecto y por las autoridades.

En el primer caso, el tribunal señaló "que, los criterios específicos utilizados por la autoridad para delimitar el Área de Influencia directa del proyecto –restringida a Cultane– son suficientes para descartar la noción o concepto de territorio unificado de la Cuenca de Tarapacá"[54] y, además, señaló "que, la CONADI en sus pronunciamientos emitidos oportunamente… si bien se refirió a la eventual afectación de las comunidades … y la consiguiente aplicación de la respectiva consulta, formuló sus planteamientos en términos de posibilidad y no de certeza"[55]. En el segundo caso, por su parte, el Tribunal sostuvo que "materialmente existe información en el expediente de evaluación que permite descartar efectos significativos al patrimonio cultural de indígenas urbanos de Calama en cuanto a afectaciones al geoglifo de Talabre"[56]. Por lo que, en ambos casos, la susceptibilidad de afectación directa fue descartada por la información entregada por las autoridades y los titulares de proyecto.

Por otro lado, tal como ya se había señalado, antes de la creación de los Tribunales Ambientales, las comunidades indígenas hacían valer sus

---

54 Segundo Tribunal Ambiental, Los Pueblos Indígenas Unidos de la Cuenca de Tarapacá, Quebrada de Aroma, Coscaya y Miñi Miñi en contra del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, Rol R-54-2014, 1 diciembre 2015, Considerando cuadragésimo octavo.

55 Segundo Tribunal Ambiental, Los Pueblos Indígenas Unidos de la Cuenca de Tarapacá, Quebrada de Aroma, Coscaya y Miñi Miñi en contra del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, Rol R-54-2014, 1 diciembre 2015, Considerando cuadragésimo.

56 Segundo Tribunal Ambiental, Comunidad Indígena Atacameña de San Francisco de Chiu-Chiu en contra del Comité de Ministros, Rol R-157-2017, 17 agosto 2018, Considerando trigésimo quinto.

derechos por medio de la presentación de recursos de protección, época en que "se consolidó la idea de que la susceptibilidad de afectación directa en el SEIA se identifica con los supuestos de impactos significativos reglados en el artículo 11 de la Ley Nº 19.300" (Guerra 2017: 22). Esto implica que si concurre, además de la tipología de proyecto del artículo 10 de la LGBMA, las circunstancias del artículo 11 de la misma ley, será necesario que el proyecto ingrese por EIA al SEIA, caso en que será procedente un PCI. Así se pudo constatar en el caso del rechazo del recurso de protección interpuesto contra un proyecto de Piscicultura en Palguín[57] del cual Silva y Parot concluyeron que en la sentencia se determinaba la procedencia del PCI según el instrumento por el que ingresaba el proyecto (Silva y Parot 2016: 97). Esto se ve reflejado más tarde en el artículo 85 del RSEIA, que establece que será necesario que el proyecto ingrese por EIA y realice una consulta indígena, en el caso que el proyecto o actividad genere o presente alguno de los efectos, características o circunstancias indicados en los artículos 7, 8 y 10 de este Reglamento[58]. Es decir, el RSEIA mantiene la idea de que la susceptibilidad de afectación directa en el SEIA se identifica con los supuestos de impactos significativos, pero los restringe a solo algunos de dichos impactos. Lo anterior evidentemente circunscribe la aplicación del PCI dentro del SEIA y limita las posibilidades de las comunidades indígenas de intervenir en la evaluación ambiental de proyectos que, a su juicio, sean susceptibles de afectarlos directamente.

Cabe señalar que dentro de este mismo artículo del RSEIA, el artículo 85, existen dos requisitos más que han dificultado la participación de las comunidades indígenas en el SEIA, que como hemos visto, han sido motivo de reclamación ante los Tribunales Ambientales: el primero, consiste en el hecho de que "participarán los pueblos indígenas afectados de manera exclusiva"[59] y, en segundo lugar, que para que exista consulta indígena válida, esta "deberá efectuarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento", sin perjuicio que "el no alcanzar dicha finalidad no implica la afectación del derecho a la consulta"[60].

Con respecto al segundo requisito, nos encontramos con la sentencia R-157-2017, donde la Comunidad Indígena Atacameña de San Francisco de Chiu-Chiu alegó la ilegalidad del proceso, por haberse retirado del PCI antes de que este terminara, debido a que no se había llegado a un acuerdo sobre un punto que la comunidad consideraba esencial para continuar. Sin embargo, la autoridad estimó que, al haberse realizado la consulta,

---

57 Corte Suprema, Comunidad Palguín Bajo y Comunidad Antonio Huenuñanco con Comisión Regional de Medio Ambiente, Rol Nº 1525-2010, 17 mayo 2010.

58 Artículos que corresponden a las letras c), d) y f) del artículo 11 de la LBGMA.

59 Artículo 85, RSEIA.

60 Artículo 85, RSEIA.

esta no se veía afectada por el retiro anticipado de las comunidades y, por tanto, no podía impugnarse la ilegalidad del acto. Así, el Tribunal no llegó a pronunciarse sobre las circunstancias en que la comunidad decidió retirarse del PCI, lo que hubiese permitido entrar a revisar los estándares sustantivos de la consulta indígena en el SEIA. Por otra parte, en cuanto al primer requisito, el tribunal establece que la comunidad indígena que participe de la consulta debe ser "exclusivamente afectada", lo que se ha sostenido "supone un amplio margen de discrecionalidad administrativa, supeditándose la posibilidad de ejercicio de un derecho humano al criterio de la autoridad ambiental" (Guerra 2017: 25).

Estos requisitos contemplados en el artículo 85 del RSEIA no se ajustan necesariamente a lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT. En efecto, se señalan tres características centrales que debe contener la consulta indígena, a saber, "la buena fe, la necesidad de observar procedimientos adecuados y el objetivo de llegar al consentimiento o lograr un acuerdo" (Silva y Parot 2016: 109). En resumen, para que un PCI sea adecuado, este debe ser previo, es decir, "durante la fase exploratoria o de planificación del proyecto", de lo contrario, se vería afectado el requisito de la buena fe, puesto que la posibilidad de influir realmente en la planificación de un proyecto que ya ingresó al SEIA, sería muy difícil (Silva y Parot 2016: 111). Esta afirmación apunta a lo que señalamos al comienzo de este apartado, esto es, la pregunta respecto a si el SEIA es un instrumento idóneo para cumplir con los estándares de la consulta indígena. En este sentido, tal como lo demuestran los números, lo más probable es que un proyecto de inversión que ingresa al SEIA sea aprobado[61]. Esto se debe, en parte, a que los proyectos se evalúan ambientalmente cuando ya se ha decidido su ejecución y su ingeniería de detalle.

Es así como es posible sostener que el SEIA, en los términos que ha sido regulado por la LBGMA y el RSEIA, no constituye un instrumento que permite influir en la decisión de realizar o no un proyecto, lo que en la práctica limita la efectividad del PCI. Un dato adicional –y que confirma lo sostenido con anterioridad– es el hecho que desde la implementación en el SEIA del Convenio 169 de la OIT en el año 2009, solo se han implementado 44 PCI[62] hasta la fecha, de las cuales 18 están aún en curso y 26

---

61 Desde el año 2013 al 2018 de un total de 3.216 proyectos calificados en el SEIA, 3.037 han sido aprobados y solo 179 han sido rechazados. Ver datos disponibles en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-158618_doc_pdf.pdf y http://www.dipres.gob.cl/597/articles-188395_doc_pdf.pdf

62 SEA. "Avances en participación de las comunidades en Procesos de Consulta a Pueblos Indígenas en el SEIA". Disponible en el sitio: https://www.sea.gob.cl/noticias/avances-en-participacion-de-las-comunidades-en-procesos-de-consulta-pueblos-indigenas-en-el

han sido finalizadas con o sin acuerdo, número excesivamente menor al de proyectos calificados y aprobados en el mismo período.

Por ende, volviendo al concepto de susceptibilidad de afectación directa podemos ver, basándonos en los números que, siendo un requisito de procedencia de la consulta indígena y por consecuencia, del ingreso del proyecto por medio de un EIA al SEIA, a juicio de las autoridades este, por regla general, no se ha cumplido con respecto a las comunidades indígenas.

Es relevante señalar también que, en muchos casos, la carga probatoria de la susceptibilidad de afectación directa, es decir, la concurrencia de las especiales circunstancias del artículo 11 de la LBGMA, ha recaído sobre las comunidades indígenas marginadas del sistema de evaluación (Guerra 2017: 11). Esto significa un problema para aquellas comunidades que no tienen los medios o recursos para realizar un estudio de tal envergadura que valide la susceptibilidad de afectación directa en grados de certeza como el que se requirió en el caso "Sondajes Prospección Paguanta"[63].

Teniendo en cuenta que las comunidades indígenas son consideradas como agrupaciones vulnerables, resulta poco razonable poner tal carga sobre ellas, debiendo asumir estas la responsabilidad de complementar una información deficiente presentada por el proponente de un proyecto, afectando de esta manera, tanto el acceso a la justicia como el ejercicio del derecho a un PCI (Guerra 2017: 16).

Sin embargo, se debe resaltar que la situación ha sido diferente en el caso de las sentencias R-30-2016 y R-38-2016 del Tercer Tribunal Ambiental. Estas fueron acogidas por la deficiencia de los Estudios Antropológicos y tal como sostuvo el tribunal en la segunda sentencia, "no existiendo evidencia idónea para descartar la susceptibilidad de afectación directa, no era posible referirse al tema"[64]. En el primer caso, el Comité de Ministros se excusó diciendo que "en virtud del principio de congruencia del artículo 41 LBPA, solo pudo pronunciarse respecto de aquello que fue sometido a su conocimiento" es decir, el Estudio Antropológico deficiente, sin embargo, a falta de argumentación por parte de las comunidades sobre su afectación, el Tercer Tribunal respondió al Comité de Ministros que "este argumento debe ser rechazado, pues demuestra arbitrariedad, toda vez que, por una parte, el Comité de Ministros alega para sí un criterio –atenuante de responsabilidad– de realidad al no ajustarse a sus propias

---

63 El tribunal rechazó el pronunciamiento de la CONADI porque consideró que formuló sus argumentos sobre la existencia de afectación a las demás comunidades indígenas –no solo de Cultane– en términos de posibilidad y no de certeza, lo que no permitía extender el área de afectación directa a las demás comunidades.

64 Tercer Tribunal Ambiental, Luis Alberto Araneda Necumán con Comité de ministros, Rol R-38-3016, 28 diciembre 2016, considerando trigésimo sexto y trigésimo séptimo.

instrucciones (Of. 130.528 del Director Ejecutivo del SEA); mientras que por otra es riguroso para exigirle la máxima precisión a los ciudadanos"[65].

Por ende, en estos casos, el Tercer Tribunal decidió acoger los recursos y no poner la carga probatoria en las comunidades, porque entendió que esto era un deber de la autoridad ambiental. Si se sigue en adelante con esta teoría, se puede concluir que al ser la autoridad quien debe probar que no existe afectación, se estaría amparando el derecho de las comunidades a acceder tanto a la consulta indígena, como a la justicia, por cuanto no deberán ser ellas quienes deban evidenciar con certeza que existe afectación.

## Conclusiones

Este trabajo ha pretendido revisar cómo, a través de la impugnación de las RCA ante los tribunales ambientales, se han aplicado e interpretado las disposiciones relacionadas con los derechos de las comunidades indígenas en el SEIA. Como es de conocimiento público, los tribunales ambientales fueron creados a partir del año 2013, siendo el recurso de protección el mecanismo jurisdiccional utilizado con anterioridad por las comunidades indígenas para hacer valer sus derechos en el contexto del SEIA. Hasta esa fecha, se había logrado un reconocimiento jurisdiccional del derecho a la consulta indígena a través de la evaluación ambiental de proyectos en el SEIA, por la vía de los *Estudios* de impacto ambiental.

Se podría haber esperado que luego de la creación de los Tribunales Ambientales, el recurso de protección hubiera sido considerado de *última ratio*. Es decir, el reconocimiento y protección de los derechos de las comunidades indígenas al interior del SEIA debiera haber sido parte del contenido de las competencias de los tribunales ambientales. Sin embargo, como hemos visto, las opciones de impugnación de las comunidades indígenas en los Tribunales Ambientales no han sido del todo favorables, por lo que, sin dudas, la interposición de recursos de protección ha seguido siendo una opción para ellas.

Por lo tanto, no cabe sino concluir que la implementación de lo que significa el amparo de los derechos indígenas dentro del SEIA, en la nueva institucionalidad ambiental, ha sido lento, discordante y aún queda mucho por avanzar para que –como se busca en la legislación internacional (Convenio 169 OIT)– las comunidades indígenas puedan ser protegidas de eventuales abusos de terceros en su derecho de conservación

[65] Tercer Tribunal Ambiental, José Horacio Cayún Quiroz con Comité de ministros, Rol R-30-2016, 17 noviembre 2016, considerando sexagésimo octavo.

y preservación de su cultura, de sus tierras y, en este caso en específico, de su derecho de ser previamente consultado antes de la instauración de proyectos que puedan causar impactos significativos en su entorno.

Vimos que los principales problemas de la institucionalidad ambiental son, en primer lugar, que no existe un recurso administrativo y judicial acorde para un procedimiento *ad hoc* como el PCI, y que el recurso que los Tribunales Ambientales han considerado idóneo para aquellas comunidades que no participaron en la PAC, sino en un PCI (artículo 17 Nº 8 LBGMA), presenta grandes dificultades para ser interpuesto, lo que significa una importante afectación en su derecho de acceso a la justicia.

En segundo lugar, que los estándares internacionales de protección de comunidades indígenas no se condicen con el sistema implementado en la institucionalidad ambiental, por cuanto el cumplimiento del requisito de susceptibilidad de afectación directa tiene un estándar tan alto que impide que las comunidades puedan, en el contexto del SEIA, encontrar un reconocimiento a sus derechos garantizados por el Convenio 169.

Sin embargo, no se puede negar que también han existido algunos avances, como son los casos que ha fallado el Tercer Tribunal Ambiental con respecto a las deficiencias en la determinación de la susceptibilidad de afectación directa, que permite sostener que, a pesar del gran retraso que existe en la implementación del Convenio 169 en la institucionalidad ambiental, una correcta interpretación de las normas ambientales puede brindar una mejor y más adecuada protección a las comunidades indígenas.

En definitiva, la discusión judicial actual en cuanto al reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas al interior del SEIA no parece haber avanzado de manera significativa con la creación de los Tribunales Ambientales. Por el contrario, las acciones judiciales interpuestas siguen reclamando –tal como ocurría con anterioridad, por la vía del recurso de protección– acerca de la procedencia del PCI respecto de un proyecto determinado que ha sido sometido al SEIA. Es decir, en los pocos casos en que los tribunales ambientales han podido entrar al fondo del asunto reclamado, la discusión jurídica sigue consistiendo en si debe o no realizarse un PCI. Lejano parece el escenario en que exista una sentencia que aborde asuntos tales como la "buena fe" o la "representatividad de las instituciones indígenas" o incluso el contenido de los acuerdos logrados a través del PCI en el SEIA.

## Referencias Citadas

Bermúdez, J. 2014. *Fundamentos de Derecho Ambiental* (2ª Edición). Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso.

Bermúdez, J. 2011. *Derecho Administrativo General*. Legal Publishing, Santiago.

Bermúdez, J. y D. Hervé. 2013. La jurisprudencia ambiental reciente: tendencia al reconocimiento de principios y garantismo con los pueblos indígenas, *Anuario de Derecho Público* 1: 237-255.

Guerra, F. 2017. Los tribunales en la implementación de los derechos indígenas durante la evaluación ambiental de proyectos de inversión en Chile, *Revista de Justicia Ambiental FIMA* 9: 19-38.

Poklepovic, I. 2017. Aspectos relevantes relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del artículo 17 Nº 8 de la Ley Nº 20.600 en el contexto del SEIA, *Revista de Derecho Ambiental* 8: 30-51.

Precht, A. y S. Aylwin. 2010. Entrada en vigencia del Convenio 169: El proceso de consulta de los pueblos indígenas y los proyectos sometidos al SEIA. En *Derecho ambiental en tiempos de reforma, Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental*. Centro de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Chile-Abeledo Perrot/Legal Publishing, Santiago, pp. 445-470.

SEA. Avances en participación de las comunidades en Procesos de Consulta a Pueblos Indígenas en el SEIA, 7 febrero 2018 (fecha de consulta: 30 junio 2019) Disponible en el sitio: https://www.sea.gob.cl/noticias/avances-en-participacion-de-las-comunidades-en-procesos-de-consulta-pueblos-indigenas-en-el

Silva, C. y G. Parot. 2016. Desempeño del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para canalizar la consulta indígena del Convenio No 169 de la OIT, *Revista de Derecho Ambiental* 6: 92-118.

Jurisprudencia

Corte Suprema, Comunidad Palguín Bajo y Comunidad Antonio Huenuñanco con Comisión Regional de Medio Ambiente, 17 mayo 2010, Rol Nº 1525-2010 (Apelación recurso de protección).

Corte Suprema, Comunidades Indígenas Diaguitas Yastai de Juntas de Valeriano y otros con Comisión de Evaluación de Atacama, Rol Nº 11.299-2014, 7 octubre 2014 (Apelación recurso de Protección).

Corte Suprema, Comunidades indígenas huilliches mapuches con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, 22 abril 2015, Rol Nº 23.000-2014 (Casación en la forma y el fondo).

Corte Suprema, Beltrán Buendía y otros con Comisión de Evaluación Ambiental Los Lagos, 12 mayo 2016, Rol Nº 11.512-2015 (Casación en la forma y en el fondo).

Corte Suprema, Asociación Indígena Koñintu Lafken-Mapu Penco y otros con Director Regional de Servicio de Evaluación Ambiental, 13 septiembre 2016, Rol Nº 65.349-2016 (Apelación recurso de protección).

Corte Suprema, Comunidad Mapuche Sucesión Quiñimil Pirul y otros con Comisión de Evaluación Ambiental VIII Región, 29 mayo 2017, Rol Nº 47. 629-2016 (Casación en la forma y en el fondo).

Corte Suprema, Maturana Crino con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, 6 julio 2017, Rol Nº 45.807-2016 (Casación en el fondo).

Corte Suprema, Corporación fiscalía del Medio Ambiente con Director ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, 25 Julio 2017, Rol Nº 31176-2016 (Casación en el fondo).

Corte Suprema, Agrícola Ancalí Limitada con Dirección Regional del Servicio de Evaluación Ambiental, 25 de junio 2018, Rol 44.326-2017 (apelación recurso de protección).

Segundo Tribunal Ambiental, Marilia Rosicler Castillo Pitripan y otros en contra del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, 18 julio 2014, Rol R-16-2013.

Segundo Tribunal Ambiental, Los Pueblos Indígenas Unidos de la Cuenca de Tarapacá, Quebrada de Aroma, Coscaya y Miñi Miñi en contra del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, 1 diciembre 2015, Rol R-54-2014.

Segundo Tribunal Ambiental, Corporación Fiscalía del Medio Ambiente con Director Ejecutivo del Servicio, 21 abril 2016, Rol R-63-2015.

Segundo Tribunal Ambiental, Fernando Maturana Crino con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, 17 junio 2016, Rol R-87-2015 (acción de reclamación del artículo 17 Nº 8 contra RCA).

Segundo Tribunal Ambiental, Comité de Adelanto Los Molles y otros en contra del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental de Valparaíso, 31 enero 2017, Rol R-67-2015 (acción de reclamación del artículo 17 Nº 8 contra RCA).

Segundo Tribunal Ambiental, Comunidad Indígena Atacameña de San Francisco de Chiu-Chiu con Comité de Ministros, 17 agosto 2018, R-157-2017 (Solicitud de invalidación de RCA del proyecto RT Sulfuros de Codelco División Radomiro Tomic).

Segundo Tribunal Ambiental, Jara Alarcón con SEIA, 8 febrero 2019, Rol R-141-2017 (Solicitud de invalidación de la RCA que aprobó el proyecto "Continuidad operacional del Cerro Colorado").

Tercer Tribunal Ambiental, Beltrán Buendía y otros con Comisión de Evaluación Ambiental Los Lagos, 21 julio 2015, Rol R-10-2015.

Tercer Tribunal Ambiental, Comunidad Mapuche Sucesión Quiñimil Pirul y otros con Comisión de Evaluación Ambiental VIII Región, 1 julio 2016, Rol R 31-2016.

Tercer Tribunal Ambiental, José Horacio Cayún Quiroz con Comité de ministros, 17 noviembre 2016, Rol R-30-2016.

Tercer Tribunal Ambiental, Luis Alberto Araneda Necumán con Comité de ministros, 28 diciembre 2016, Rol R-38-2016.

Tercer Tribunal Ambiental, Comunidad Indígena Saturnino Leal Neiman y otros con Comisión de Evaluación Ambiental de Los Ríos, 7 junio 2019, Rol R-78-2018.

# PUEBLOS INDÍGENAS Y EL SEIA EN CHILE. ¿RECONOCIMIENTO O DESACIERTO?

Eduardo Astorga

Los aspectos polémicos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) chileno, y que se abordarán en este trabajo, corresponden fundamentalmente al de "Área de Influencia", "Susceptibilidad de afectación directa e impactos significativos" y "Percepción de riesgo", en el contexto del Convenio 169 de la OIT, y el rol de garante del Estado en materia de los Derechos Humanos Indígenas.

## Determinación y límites del área de influencia

Conforme a la Ley Nº 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, y el DS 40/2012 Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, "Área de influencia" corresponde al de "área o espacio geográfico, cuyos atributos, elementos naturales o socioculturales deben ser considerados con la finalidad de definir si el proyecto o actividad genera o presenta alguno de los efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley Nº 19.300, o bien para justificar la inexistencia de dichos efectos, características o circunstancias".

Está determinada por el alcance geográfico o ámbito espacial donde se manifiestan de manera evidente y significativa los efectos, características o circunstancias que corresponden a los impactos generados por las actividades de un proyecto o actividad. La Ley Nº 20.417 que modificó la Ley Nº 19.300, hizo un esfuerzo por definir sus alcances o contornos, para lo que se eliminaron los conceptos de impactos directos e indirectos, quedando solo como concepto central el de impactos significativos.

En consecuencia, la primera interrogante a platear corresponde a la pregunta de a quién corresponde determinar el área de influencia tratándose de pueblos indígenas.

Se trata de una decisión que ha sido recurrente y conflictiva en nuestro Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en proyectos que han incumplido los estándares del Convenio 169 de la OIT tal como por ejemplo "Sondajes de Prospección Paguanta" entre otros. En efecto, el

2do Tribunal Ambiental de Santiago, en la Causa R-54-2014 resolvió acotar la Consulta Indígena solo a "las comunidades directamente afectadas" y no respecto a todas aquellas que conforme a su cosmovisión sobre la cuenca y los recursos hídricos subterráneos existía susceptibilidad de afectación directa.

El criterio del Tribunal en este caso, estuvo basado en un factor de distancia y no a un componente étnico-cultural, lo que fue ratificado por la Corte Suprema al conocer la Casación en la Forma y en el Fondo en la causa Rol 817-2016. A este nivel de cosas, la primera afirmación que es posible formular tal como señala Gabriel Muyuy apunta que "lo primero que se debe considerar es que se está dialogando con un pueblo y no con una comunidad, fraccionar a los pueblos indígenas en un proceso de consulta es ***violar sus derechos como pueblo***"[1].

## Susceptibilidad de afectación directa

En el caso de Noruega (Pueblo Sami), el procedimiento de consulta establece que los procedimientos de consulta aplican in "*matters that may affect*". Es decir, de susceptibilidad de afectación como elemento desencadenante de la consulta previa, en lugar de la afectación pura y simple. Precisamente en el sentido inverso, en el modelo chileno la Consulta Indígena procede ***solo*** cuando haya afectación directa y no cuando "la posibilidad de afectarles sea remota"[2].

---

1 Gabrile Muyuy Jacanamejoy, indígena del pueblo Inga de Colombia. Filósofo, con estudios en antropología y maestría en gobierno y políticas públicas. Catedrático de filosofía durante más de 10 años. Ex Vicepresidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Hice parte del equipo de trabajo del constituyente indígena por la ONIC, Francisco Rojas Birry. Senador de la República en representación del movimiento indígena de Colombia en dos períodos consecutivos. Defensor delegado para indígenas y las minorías étnicas de la Defensoría del Pueblo de Colombia durante 8 años. Coordinador Regional del Programa de Formación a nivel de postgrados del Fondo para el desarrollo de pueblos indígenas de América Latina y el Caribe con sede en La Paz (Bolivia). Director del Programa Presidencial Indígena de la Presidencia de la República de Colombia y asesor Presidencial sobre derechos de los pueblos indígenas. Consultor independiente de varios Organismos internacionales: PNUD, FAO, CEPAL, ACNUR, CAN, CAF, III, ONU DDHH. Actualmente, asesor sobre los derechos de los pueblos étnicos de la ONU DDHH. Experto en derecho ambiental, derechos étnicos (Planes Integrales de Vida, consulta previa, Jurisdicción especial indígena, derechos territoriales y autonómicos de los pueblos étnicos), derechos humanos; derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Conferencista a nivel nacional e internacional sobre temas de mi especialidad y experticia.

2 Jorge Contesse, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Diego Portales y abogado, Máster y Doctor en Derecho por la Universidad de Yale. Profesor de derecho internacional y derecho penal en la Universidad de Rutgers, Estados Unidos

Lo "remoto" en la realización de los Derechos Humanos, especialmente, en el Convenio 169 (artículo 2.b), de los derechos económicos, sociales y culturales de los Pueblos Indígenas, los gobiernos deben promover su plena efectividad "respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones".

Desde este punto de vista, el único revestido con la ***legitimidad suficiente*** para definir lo "remoto" es el propio pueblo involucrado. Tal como señala Esther Sánchez, "Cada cultura tiene sus propios referentes cognitivos para entender sus representaciones culturales" (Sánchez 1998). Criterio que cobra especial significado y profundidad cuando esta cultura corresponde a pueblos indígenas, que se encuentran revestidos de derechos inalienables.

En efecto la "Susceptibilidad de Afectación Directa", no se agota en el concepto de "impactos ambientales significativos". Incluso en el propio artículo 7° del Reglamento de Consulta del Convenio 169 de la OIT, no es lo mismo impactos significativos que susceptibilidad de afectación directa.

De hecho, afectación directa entendida como el efecto de una medida administrativa autorizada en una Resolución de Calificación Ambiental se define como "… un impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas ***en su calidad de tales***, afectando el ejercicio de sus tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras indígenas".

Incluso la propia OIT señala que no agotan en el SEIA las medidas que sean susceptibles de afectación directa a los Pueblos Indígenas. De hecho, la evaluación del medio humano indígena en el SEIA, debe considerar aspectos propios de su cosmovisión y de sus intereses y derechos.

Pero, además, los pueblos indígenas y los indígenas como individuos conforme a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, son titulares de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos en los diversos instrumentos internacionales sin obstáculos ni discriminación. Y son precisamente los Estados, según el Convenio 169 de la OIT los responsables de llevar a cabo acciones coordinadas y sistemáticas con el fin de proteger los derechos de los pueblos indígenas y garantizar el respeto de su integridad.

La susceptibilidad de afectación directa no corresponde a una categoría ambiental, sino que apunta a un tema de identidad y por tanto de Derechos Humanos. EL SEIA y la Consulta, son instituciones que deben operar independientemente, con estándares propios y con roles

---

y profesor visitante en la Universidad Diego Portales. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Miami e investigador afiliado al Schell Center for International Human Rights de la Facultad de Derecho de Yale, el Rappaport Center for Human Rights and Justice, de la Universidad de Texas y el Leitner Center for International Law and Justice, de la Universidad de Fordham.

del Estado diversos. En una cumpliendo la obligación de GARANTE, y en el otra como autoridad evaluadora y calificadora de instrumentos de gestión ambiental.

El SEIA en tanto uno de los principales instrumentos de la gestión ambiental, persigue "conseguir una elevada calidad ambiental para la sociedad" (Acta Única de la UE). Se trata, como señala Domingo Gómez Orea[3] de conducir y manejar los ***factores ambientales*** y las actividades que les afectan actuando sobre el comportamiento de los agentes implicados para conseguir una alta calidad ambiental.

Para comprender lo señalado hay que tener claridad de la estructura de un Sistema de Gestión Ambiental, en donde es posible ubicar al SEIA como instrumento de tercer nivel, o tercer escalón ubicado en la cúspide de la pirámide bajo el cual en un segundo nivel se ubican las normas técnicas, en particular las normas de calidad y emisión y en la base de todo este andamiaje la Política Nacional Ambiental, en la que se definen los valores ambientales de los territorios, el ordenamiento territorial y en definitiva las grandes decisiones contenidas en la Políticas Planes y Programas, materias que deben ser reguladas por la Evaluación Ambiental Estratégica.

Lo expuesto significa que el SEIA debe entenderse como un instrumento esencialmente técnico y no político, nivel en el cual resulta absolutamente inútil.

En otras palabras, se trata de un instrumento PARA la decisión y no DE decisión, es decir un instrumento que debe incorporar la variable ambiental como un componente más para la decisión multifactorial final respecto de un proyecto o actividad, en la que primará siempre la variable política, pero como se ha señalado, no debe quedar entregada al Ministerio de Medio Ambiente.

Corresponde entonces plantear una segunda interrogante sobre el porqué de la Consulta en el SEIA.

Y la respuesta en el caso de Chile es muy clara. Se trata de que es en el SEIA en donde se concentran las opiniones de los servicios públicos y otorga el "certificado de nacimiento a los proyectos". Es en este espacio administrativo en donde se toma la decisión de aprobación o rechazo de los proyectos. Conforme a la doctrina mayoritaria, el SEIA tal como se

---

[3] Domingo Gómez Orea, PhD por la Universidad Politécnica de Madrid. Catedrático de Universidad: perfil Medio Ambiente, Ordenación Territorial y Planificación del Desarrollo Sostenible. Autor de múltiples libros sobre la materia. Destacan los cinco libros siguientes, considerados clásicos en la materia: *Evaluación de Impacto Ambiental*, *Evaluación Ambiental Estratégica*, *Ordenación Territorial*, *Recuperación de Espacios Degradado* y *Consultoría e Ingeniería Ambiental*, todos ellos publicados por la Editorial Mundi Prensa. A ellos se añade la edición digital de un libro sobre Paisaje. Director durante 25 años de un Máster en Gestión del Medio Ambiente y Recursos Naturales y otro sobre Desarrollo Local.

señaló es un instrumento eminentemente técnico que debe servir PARA la decisión, es decir le corresponde incorporar el componente ambiental a una decisión final multivariable (Rosa 1995).

En esta lógica, la Consulta debería ser abordada por la autoridad competente en materia indígena, en forma independiente y previa al SEIA y su resultado ser vinculante no solo para el SEIA, sino para la decisión final del proyecto.

## La función del SEIA y su realidad en Chile

El SEIA chileno no realiza una evaluación de la sostenibilidad propiamente tal de los proyectos, sino que "los mejora". Ejemplo de esta afirmación es que, a diferencia de los modelos más desarrollados en la legislación comparada, en el caso de Chile no se exige la Evaluación Ambiental de Alternativas, es decir los proyectos se contrastan contra sí mismos y como podrá entenderse, no existe una verdadera evaluación sin que exista una alternativa contra la cual poder ponderar el proyecto, en donde incluso la alternativa "0 proyecto" sea una de las respuestas previstas.

De hecho, los Estudios de Impacto Ambiental son aprobados en nuestro modelo, conforme al Art.16 inc. final de la Ley Nº 19.300, y que señala: "El Estudio de Impacto Ambiental será aprobado si cumple con la normativa de carácter ambiental y, haciéndose cargo de los efectos, características o circunstancias establecidos en el artículo 11, propone medidas de mitigación, compensación o reparación apropiadas. En caso contrario, será rechazado".

Esto es, los EIA's son aprobados si acreditan el cumplimiento de 2 requisitos:

1. Cumplimiento de la legislación ambiental vigente, lo que resulta evidente ya que no resulta jurídicamente posible que se apruebe un proyecto "ilegal".
2. Que las medidas de mitigación, reparación/restauración y compensación ofrecidas por el titular son las apropiadas, equivalentes o proporcionales a los impactos que el proyecto genera, de forma de reequilibrar la situación con proyecto a la original sin proyecto.

El efecto práctico de estas exigencias básicas, queda claro cuando constatamos que entre 2011 y 2019, hubo un total de 5.304 aprobados y solo 268 rechazados.

Constatando esta realidad podemos concluir que el SEIA chileno no representa ningún resguardo sólido para los Pueblos Indígenas, y que la "susceptibilidad de afectación directa" a los sistemas de vida y costumbres

de estos Pueblos no corresponde a una categoría ambiental, ni apunta a impactos significativos sobre los mismos, sino que expresa un menoscabo a su identidad y existencia.

## La percepción de riesgos

En materia de riesgos, la regla general es que el riesgo responde a un concepto objetivo, medible, cuantificable y por tanto mitigable. Sin embargo, la excepción, es la "percepción de riesgo", que incluye y enriquece este concepto de determinadas situaciones con un componente subjetivo. Lo afirmado ha sido reconocido incluso por la propia Corte Suprema. Recurso de Protección, causa Rol 19-2013, en la que la comunidad de Caimanes reclamaba de los impactos que generaba el tranque de relaves El Mauro de la mina Pelambres propiedad de Antofagasta Minerals. Esta comunidad se encuentra emplazada aguas abajo del tranque y en consecuencia lo percibía como una amenaza a su derecho a la vida e integridad física y psíquica, criterio que la Corte Suprema hizo suyo y acepto "la percepción de riesgo" como un impacto significativo, de la que el proyecto debía hacerse cargo.

## La representación del riesgo para los pueblos indígenas

Como concepto con contenidos culturales, cobra una especial validez tratándose de pueblos indígenas, ya que ***son solo ellos*** los que legítimamente pueden establecer cuando existe un "riesgo de afectación" a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera.

Ahora bien, en este contexto hay que advertir los errores u omisiones del modelo chileno, y que corresponden fundamentalmente a:

1. La tipología de actos administrativos con los que procede la Consulta Indígena.
2. La naturaleza jurídica de los derechos resguardados.

La tercera interrogante a plantear en el caso chileno, es si el la Resolución de Calificación Ambiental el único acto administrativo terminal susceptible de ser consultado.

Al respecto cabe señalar que es propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos (A partir del caso Saramaka vs. Surinam), la que ha señalado que "cualquier decisión administrativa que pueda afectar jurídicamente los derechos o intereses de los pueblos indígenas y tribales sobre

sus territorios debe estar basada en un proceso de participación plena" agregando que las decisiones que ***"se relacionen con los territorios ancestrales"*** exigen que se realice la consulta previa incluso antes de otorgar concesiones para explorar o explotar recursos naturales ubicados dentro de estos.

Otros actos jurídicos administrativos de la legislación chilena que correspondería ser consultados son:

1. Solicitudes de derechos de aprovechamiento agua (Dirección General de Aguas).
2. Planes Regionales de Ordenamiento Territorial –PROT–.
3. Planes Directores del Ministerio de Obras Públicas (Direcciones de Vialidad, Obras Hidráulicas, Obras Públicas, etc.).
4. Definición de cuotas de captura de pesca (Subsecretaría de Pesca).
5. Subsidios a grandes plantaciones forestales (Corporación Nacional Forestal).
6. Resoluciones aprobatorias de la Comisión Nacional de Riego o Comisiones Regionales de Riego.
7. Licitación de proyectos eléctricos (Comisión Nacional de Energía).
8. Llamado a licitaciones del MOP de obras concesionadas atingentes (Dirección General de Concesiones).
9. Evaluaciones Ambientales Estratégicas del Ministerio de Energía y del Ministerio de Vivienda, entre otras.
10.

Para comprender el sentido y real alcance de la Consulta hay que atender a lo señalado por el Ex Relator James Anaya, quien precisa que es el de "salvaguardar derechos" en donde el Estado cumple un rol de "garante".

En esta línea argumental, es La propia Ley Indígena 19.253 en su artículo 1° la que establece que: "Es deber… del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades". Los requisitos básicos para que la consulta se verifique efectivamente, como un proceso de verdadero diálogo intercultural en condiciones de equidad corresponden a los siguientes:

1. Consentimiento previo, libre e informado.
2. Consulta anticipada y vinculante para el SEIA.
3.

Ahora bien, el Rol de GARANTE de los derechos de estos pueblos por parte del Servicio de Evaluación Ambiental no se verifica. El SEA evalúa y califica los proyectos o actividades, pero no tiene ninguna capacidad,

legitimidad o atribución para ponderar materias de derechos humanos, tales como las contenidas en el Convenio 169 de la OIT. Por tanto, la consulta previa, libre e informada debe ser un mecanismo efectivo para superar la discriminación que ha existido y existe aún sobre los pueblos indígenas.

Como conclusión, es posible aseverar que cuando los proyectos pretenden emplazarse en territorios indígenas, lo que usualmente es percibido como una invasión a sus tradicionales o dominios ancestrales, "los derechos indígenas de propiedad sobre sus tierras se deberán considerar derechos humanos en todo tiempo, con independencia de que estén o no jurídicamente reconocidos"[4] (James Anaya-ONU). En definitiva, los Pueblos Indígenas y la Consulta se encuentran insertos dentro del Sistema Internacional de Derechos Humanos, lo que implica un orden axiológico superior, y por tanto un conjunto de garantías, universales, inalienables, irrenunciables, imprescriptibles e indivisibles.

La protección eficaz de sus derechos humanos exige que participen como ciudadanos libres e iguales en la adopción de las decisiones que afectan a su supervivencia futura como pueblos específicos y el SEIA no es definitivamente el instrumento idóneo capaz de dar cumplimiento a esta garantía.

## Referencias Citadas

Rosa, J. 1995. *Régimen Jurídico de la Evaluación Ambiental.* Trivium, Madrid.

Sánchez, E. 1998. *Justicia y Pueblos Indígenas de Colombia. La Tutela como medio para la construcción del entendimiento intercultural.* Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá.

[4] James Anaya es un abogado estadounidense de ascendencia apache y profesor de Derechos Humanos y Política en el Escuela de Derecho de la Universidad de Arizona. En marzo de 2008 fue designado por las Naciones Unidas "Relator Especial Para la Situación de los Derechos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas".

# BARRERAS DE ACCESO A LA JUSTICIA, Y LA JUSTICIA COMUNAL COMO ALTERNATIVA EN EL PERÚ*

Antonio Peña Jumpa**

## Introducción

Las instituciones del Estado que intervienen en la administración de justicia en nuestro país se encuentran en alto grado desprestigiadas. Solo para señalar una muestra, instituciones como el Poder Judicial tiene menos del 30% de aceptación en la población[1] ¿Qué explica este desprestigio? ¿Hasta qué punto los costos y barreras de acceso a la administración de justicia orientan ese desprestigio? ¿Qué soluciones realistas y prácticas, al alcance de la población, se pueden tomar? Si bien no es el propósito responder el total de estas preguntas, al menos nos aproximaremos tratando el tema de las barreras de acceso al sistema de justicia del Perú.

Entendiendo por sistema de justicia al conjunto de instituciones y autoridades que intervienen en el servicio de administración de justicia[2] como el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, las Fuerzas Policiales, los Centros Penitenciarios y sus respectivas autoridades[3], las siguientes páginas tratan de responder a la siguiente pregunta: ¿Cuánto cuesta o, más genéricamente, qué barreras encuentra la mayoría de la población peruana para acceder a este sistema de justicia?

Basado en un estudio sociolegal sobre administración de justicia en el Perú de Luis Pásara (1984), y en un estudio de sistematización sobre interculturalidad de Xavier Albó (2000), identificamos un particular contenido del significado de las barreras económicas, sociales y culturales en contextos como el Peruano. Costos directos e indirectos, condiciones

---

* Artículo publicado inicialmente en *Derecho & Sociedad* 38, 2012, pp. 360-368.

** Pontifica Universidad Católica del Perú.

1 Son numerosos los estudios que trata sobre este tema. Uno de los trabajos pioneros corresponde a Obando (1997). En su estudio, Obando identifica que solo el 21% de los ciudadanos peruanos confía en su Justicia.

2 Sobre el concepto de servicio de justicia, ver a MacLean (2004: 23-85).

3 El concepto de sistema de Justicia es desarrollado en forma integral por Pásara (2004: 13-22).

sociales diferentes y la pluralidad de identidades culturales y lenguas demuestran la vigencia de esas barreras frente al sistema de justicia.

Pero, cabe preguntarnos también si bajo ese contexto de barreras de acceso se pueden encontrar alternativas. Basados en una síntesis de estudios de campo entre los Aymaras del Sur Andino y los aguarunas del Alto Marañón en el Perú, identificamos una solución a esas barreras. Esta solución está relacionada con el concepto de Justicia Comunal que se desarrolla en el actuar colectivo de dichas comunidades. Así, llegamos a formular que esta modalidad de justicia comunal aparece en el contexto peruano como el principal medio para superar las barreras económicas, sociales y culturales de acceso a la justicia que siente la mayoría de su población.

## El precio de la justicia: barreras económicas y sociales

Tras una minuciosa dedicación orientada a comprender los problemas del sistema de justicia en el Perú, Luis Pásara explica sistemáticamente por qué la justicia en el Perú tiene un precio. En uno de sus trabajos publicados en 1984, Pásara logra identificar tres elementos principales del precio de la justicia (Pásara 1984: 202-203):

1. Los gastos directos: Se refiere a aquellos gastos que se realizan por el solo hecho de comparecer en el juzgado (Pásara 1984). Incluye los gastos por servicios de abogados, por cédulas de notificación, aranceles judiciales, entre otros.
2. Los gastos indirectos: son aquellos gastos realizados por la sola relación de gestión con el juzgado u oficina del sistema de justicia donde se desarrolla el caso o resolución del conflicto (Pásara 1984). Incluye los gastos en transporte, alimentación, permiso de trabajo, entre otros.
3. Los costos de oportunidad: surgen o se constituyen "a partir de la larga duración de los procesos, que da lugar a la reposición de derechos cuando su sola suspensión ha ocasionado ya perjuicios irreparables" (Pásara 1984). Es el caso de una persona que siendo inculpada en un proceso penal es detenida con una orden judicial y luego de un año, tras el desarrollo del proceso, es encontrada inocente y liberada. Los costos de oportunidad se encuentran en el solo hecho de haber sido detenida y encarcelada. Al suspenderse indebidamente la libertad individual a una persona, se produce perjuicios irreparables. El monto de una indemnización no puede reparar esos perjuicios.

Estos tres elementos del precio de la justicia corresponden a gastos o costos legales que se asumen dentro de un proceso o procedimiento

regular de acceso al sistema de justicia en el Perú. Ellos excluyen otro grupo de gastos que el mismo autor denomina "sobre precios", y que se encuentran fuera del marco de la ley (Pásara 1984). Ejemplos de "sobre precios" lo constituyen las coimas, las "propinas" y remuneraciones ilegales.

Basándonos solo en los tres elementos de gastos o costos legales, podemos aproximarnos a la problemática de acceso al sistema de justicia. Para ello, relacionamos esos tres elementos de gastos o costos legales con la materialización de dos casos típicos en el Perú: un caso de accidente de tránsito y un caso de linderos de dos propietarios vecinos.

El caso de accidente de tránsito involucra a una parte que sufre daños materiales o personales y a otra parte propietaria y/o conductor de un vehículo que es con el que se produce el daño a la primera persona[4]. Se busca ante todo la reparación de los daños, lo que se pide a través de un proceso judicial civil o penal ante un juez especializado[5]. El despacho de este juez puede estar sobrecargado por la cantidad de accidentes de tránsito que ocurre en la ciudad. El hecho que el proceso demore 2 años para conseguir la indemnización por los daños es un referente general. Dependiendo de cada caso particular y de cada juzgado, la resolución judicial del caso puede extenderse al doble de ese tiempo. Con esta extensión de tiempo, de un lado, los gastos directos también se extienden: pago de aranceles, de cédulas y sobretodo de honorarios al abogado o a los abogados. De otro lado, los gastos indirectos también se incrementan: aumentan los costos de alimentación y transporte por cada visita al juzgado o a la oficina del abogado. Igualmente, los costos de oportunidad aparecen y se incrementan desde que las partes se atrincheran en sus respectivas posiciones en el proceso judicial (el solo hecho de demandar o ser demandado genera costos de oportunidad). Es más, al emitirse la sentencia de primera instancia y una de las partes se encuentra insatisfecha con su contenido, puede presentar un recurso de apelación. Esta apelación conduce el proceso judicial a una segunda instancia, con lo que la extensión del proceso se hace más evidente, reproduciendo el conjunto de gastos o costos.

Igual ocurre con el conflicto de linderos entre dos vecinos. Existen dos partes que consideran, recíprocamente, que una porción de terreno les pertenece. Una parte, que cuenta de hecho con el respaldo físico de

---

4 Las indemnizaciones por daños de un accidente de tránsito se regulan en el Código Civil (en el Perú, se regula en los artículos 1969-1988) y en la respectiva Ley de Transporte y Tránsito Terrestre y el Reglamento Nacional de Tránsito.

5 Desde el 1º de agosto del 2009, se crearon en el Perú los Juzgados de Tránsito y Seguridad Vial (Ley Nº 29.391), los mismos que tendrían competencia civil, penal y administrativa sobre los efectos de los accidentes de tránsito. En los lugares donde no se hayan implementado estos juzgados, los Juzgados Mixtos o los Juzgados Civiles y Penales respectivamente asumirían dicha competencia.

miembros de su familia, ocupa dicha parte del terreno dejando a la otra insatisfecha. Esta última puede acudir al Fiscal Provincial y al Juez Penal denunciando la usurpación de su terreno.[6] Para ello tiene que asumir gastos directos e indirectos y los costos de oportunidad producto del supuesto perjuicio. La otra parte, tendrá que hacer lo mismo para legitimar su ocupación. Pero esta segunda parte puede, a su vez, iniciar otro proceso judicial, esto es un proceso ante un juez especializado en lo civil. En este último caso, se demandaría la defensa posesoria (interdicto)[7] o la prescripción adquisitiva (por el paso del tiempo)[8] o los títulos supletorios (por falta de documentos)[9] del terreno que ocupa para formalizar su posesión. Con ello los gastos directos e indirectos, como los costos de oportunidad se multiplican. Pero, más aún, la parte que inició el proceso penal puede acudir también ante un juez constitucional para solicitar el amparo de su derecho de propiedad, en caso lo tenga acreditado,[10] o puede acudir ante otro juez especializado en los civil para solicita la reivindicación de su propiedad.[11] Entonces los procesos judiciales se complican y extienden, multiplicando aún más los gastos directos e indirectos y los costos de oportunidad.

¿Cuánto es el costo efectivo por estos gastos directos e indirectos? Si calculamos solo los gastos de servicios de un abogado (gasto directo), teniendo en cuenta solo un proceso judicial, en un plazo de dos años y un pago de 200 soles mensuales, los gastos ascienden a 4.800 soles. Si a ello sumamos un monto de 500 soles por gastos directos (aranceles y cédulas judiciales), y 1.000 soles por otros gastos indirectos (transporte, alimentación), el total se acrecienta a 6,300 soles.

---

6 El delito de Usurpación se encuentra tipificado en el artículo 202 del Código Penal Peruano.

7 Los interdictos, que son procesos judiciales orientados a defender la posesión de un bien, se encuentran regulados en el Código Procesal Civil (en el Perú corresponden a los artículos 597 a 607).

8 La prescripción adquisitiva de dominio es uno de los procesos civiles comunes que hacen posible que un poseedor que ocupa un bien por muchos años se transforme en propietario. Esta institución se encuentra regulada en el Código Civil (Perú: artículos 950-953) y en el Código Procesal Civil (Perú: artículo 504-508)

9 Los títulos supletorios se refieren a un pedido en un proceso judicial que busca regularizar los títulos insuficientes de una persona que ocupa un bien. Se encuentra regulado paralelamente a la prescripción adquisitiva de dominio en el Código Procesal Civil (Perú: artículos 504-508).

10 La acción de amparo o proceso de amparo es un derecho, un medio procesal y una garantía constitucional regulado en la Constitución Política (Perú: artículo 200) y en el Código Procesal Constitucional.

11 La reivindicación de una propiedad es el derecho y medio procesal típico de defensa de la propiedad, regulado en el Código Civil, en el Perú particularmente en el artículo 927.

Bajo estos cálculos cabe preguntarse ¿Cuántos ciudadanos peruanos estarían en condiciones de pagar 6.300 soles para acceder al sistema de justicia y resolver un conflicto de tránsito o un conflicto de linderos o propiedad? Tras estas preguntas, es fácil notar cómo es que se presentan las barreras económicas y sociales en el contexto peruano.

Las barreras económicas están relacionadas con los niveles de ingreso de la población y su capacidad para cubrir los gastos directos e indirectos de un proceso judicial. Si tenemos en cuenta que la población nacional tiene un nivel de pobreza de 39,3%, según datos oficiales al año 2007[12], podemos afirmar como ese grueso de la población se encuentra limitado de cubrir los mencionados gastos directos e indirectos de un proceso judicial. La pobreza, según el estudio citado, está calculada en base a la capacidad de consumo, para alimentarse y vivir, de la población[13]. Si esta población pobre gasta sus ingresos en el proceso judicial, simplemente dejaría de vivir[14].

Pero, alrededor de ese porcentaje de 39,3% de la población nacional cabe sumar otro porcentaje, de al menos 30% más, cuyo nivel de ingreso no es del todo satisfactorio y por tanto no estaría dispuesta a asumir los gastos directos o indirectos de un proceso judicial. Este 30% adicional, que podríamos identificar como la población medio-pobre en el Perú, tendría mejores niveles de ingreso respecto al grupo poblacional pobre, pero también mayores gastos: como los que se asumen en la educación privada y/o la salud privada de los miembros de la familia (por evitar servicios públicos deficientes), y los gastos en servicios públicos-privados (electricidad, agua, telecomunicaciones, vivienda, transporte, vestidos, etc.)[15]. En suma, aproximadamente el 70% de la población nacional estaría dentro de la barrera económica que no le permite acceder al sistema de justicia peruano.

De otro lado, las barreras sociales se pueden notar siguiendo los propios niveles de ingreso. Las barreras sociales se refieren a las condiciones que derivan de la estratificación social de la población y que repercuten

---

12 Ver al respecto el Informe Técnico del INEI sobre "La pobreza en el Perú en el año 2007" (2007), en línea: http://www.onu.org.pe/Upload/Noticias/inei_pobreza2007/Informe_Tecnico_Pobreza2007.pdf, visitado el 5/01/2011. Los datos referidos han sido cuestionados por especialistas en los medios de prensa de la fecha, por considerar muy optimista la reducción de la pobreza bajo ese porcentaje en el Perú. Años pasados ese porcentaje superaba el 50% de la población nacional.

13 "La pobreza en el Perú en el año 2007", p. 3.

14 El extremo de esta tasa de pobreza se encuentra en la zona rural, donde los niveles de ingreso son no monetarios y las posibilidades de cubrir los honorarios de un abogado son más remotas.

15 Este adicional grupo de población tampoco podría asumir un costo de 6,300 soles para cubrir un conflicto judicial, si es que antes no sacrifica o limita algún rubro regular de su presupuesto económico familiar.

en el acceso al sistema de justicia en el país. Estas condiciones sociales comprenden el nivel de educación, el nivel de ingresos económicos, el estado civil y la composición familiar, la condición de niño, mujer o anciano, su ubicación en un espacio rural o urbano, en una urbanización con todos los servicios públicos o en una comunidad campesina o un asentamiento humano sin dichos servicios públicos, etc. Por ejemplo, un ciudadano de un asentamiento humano ubicado en la periferia de Lima, tiene limitaciones de acceder a un juzgado especializado de tránsito, civil, constitucional o penal para resolver un caso de tránsito o de linderos como los descritos anteriormente.

Tratándose del caso de accidente de tránsito, el ciudadano se encuentra en primer lugar limitado de información respecto a dónde acudir tras el accidente de tránsito. La mayoría de ciudadanos de los asentamientos humanos son migrantes (se han desplazado de distintas partes del país) y no ha tenido una formación suficiente para comprender el funcionamiento del Estado; entonces la posibilidad de conocer sus derechos y acceder a reclamarlos es remoto[16]. Pero, esta condición social se vuelve extrema cuando la parte contra la que reclaman tiene una posición social próspera, ubicada dentro del 30% de la población que tiene ingresos suficientes para acceder al sistema de justicia del Estado. En esta última situación, las posibilidades de defensa del ciudadano del Asentamiento Humano, en cuando a la contratación de un abogado, por ejemplo, son objetivamente más limitadas que las de la otra parte.

En el supuesto de un conflicto de linderos, entre dos vecinos de un centro poblado o de un asentamiento humano, las barreras sociales se presentan de una manera diferente. En tal supuesto, las partes del conflicto pueden compartir las mismas condiciones sociales, pero sus barreras se presentan respecto al sistema de justicia en sí. Ambos están localizados en una zona diferente al del Juzgado donde recurrirán, pero, más aún, ambos tienen una formación y nivel social diferente al del Juez y los abogados que los atenderán. El juez y los abogados trabajan con el sistema de justicia formal, lo que supone derechos y obligaciones vinculados a los códigos y leyes en general, que pueden muy bien contrastar con el concepto de propiedad que los vecinos del centro poblado tienen[17]. Al final, el conflicto puede ser largo y no resolverse, incrementándose los gastos directos e indirectos.

---

16 Es conocido que el derecho, como cualquier profesión, tiene un lenguaje particular. Pero los procesos judiciales tienen un lenguaje aún más especial. Dentro de este lenguaje, las normas y la explicación de los procesos o procedimientos del sistema de justicia profundizan su dificultad de comprensión en poblaciones como la indicada.

17 Es conocido que en espacios rurales y urbano-populares la población ha desarrollado otros conceptos de propiedad. Ver por ejemplo a Pressburger (1989) y de Soto (1986).

El precio de la justicia se aprecia en las barreras económicas y sociales antes descritas. La mayoría de la población peruana tiene estas barreras como parte de su situación de vida delimitado por sus niveles de ingreso. Los gastos directos e indirectos, como los costos de oportunidad de un proceso judicial son el referente de esas barreras. No se pueden asumir estos gastos o costos porque se afectarían otros derechos superiores, como el de vida o alimentación. Pero al mismo tiempo, entre las partes del conflicto, no son fáciles de equilibrar esos gastos o costos porque sus condiciones sociales lo impiden dada el nivel de estratificación social extremo en países como el Perú.

## La intolerancia en la justicia: las barreras culturales y lingüísticas

Las barreras económicas y sociales antes descritas se complementan con otras barreras que brotan de las relaciones culturales entre pobladores del mismo país. La pluralidad cultural del Perú y, en particular, la presencia de numerosos grupos étnicos o culturales diferentes, resaltan las causas de esas barreras culturales que enfatizan problemas lingüísticos o de comunicación, para el propio desarrollo del sistema de justicia del Estado.

Partamos de un breve análisis sobre la identidad cultural que puede identificar de hecho a nuestra población. Si bien se carece de un censo detallado que describa con objetividad el número de habitantes por identidad étnica o cultural, se puede afirmar que al menos la mitad de la población del Perú comparte grandes diferencias a ese nivel. Estas diferencias se aprecian por las numerosas comunidades campesinas, comunidades nativas, caseríos, centros poblados, parcialidades, anexos de nuestros andes y amazonía, cuya densidad poblacional coincide con el 30% de la población nacional que habita las zonas rurales. Si a ello sumamos un porcentaje semejante de población migrante que actualmente habita las grandes ciudades, notaremos con facilidad que al menos el 60% de la población nacional peruana comparte identidades culturales diferentes[18].

Esta pluralidad de habitantes nos conduce a confirmar la presencia de diversos grupos sociales o culturales con propia cultura jurídica, pero también con propias barreras culturales en su interacción con el sistema de justicia del Estado. Así, cuando un miembro de una comunidad Aymara o Aguaruna comete un hecho cuestionable bajo su cultura, pero

[18] Una cifra de este nivel puede leerse en los contenidos de las enciclopedias extranjeras cuando se ocupan de la población peruana. Por ejemplo, en la Enciclopedia Americana (Werlich 1999: 770-773), se identifica que la "población indígena" del Perú comprende entre el 40% y 50% de la población peruana. Si a ella sumamos la "población mestiza" derivada de la "indígena", el porcentaje se acrecienta al 90% de la población peruana.

extremadamente reprochable por la cultura del sistema jurídico estatal, se suscita un conflicto donde la barrera cultural obstruye un sentido imparcial de la justicia. Por ejemplo, el matrimonio de un joven comunero de 18 años (el "novio") y una "jovencita" o niña de 13 años (la "novia") en ciertas comunidades Aymaras y Aguarunas es una práctica posible (es "normal" en algunas comunidades), pero trasladado a la ciudad donde se prioriza una cultura occidental cristiana constituye un serio delito: abuso sexual o violación sexual de menor de edad[19]. ¿Qué autoridad debía juzgarlo? ¿Bajo qué leyes? Igual ocurre con el caso de los ronderos o comuneros en general que aprehenden a un abigeo, *in fraganti* o con las "manos en la masa", y lo castigan bajo su sistema de sanciones. Posteriormente, esta persona sancionada comunalmente o sus familiares, recurre al sistema de justicia del Estado para denunciar a los ronderos o comuneros por los delitos de lesiones[20] y secuestro[21]. ¿La autoridad que juzga será imparcial? ¿Bajo qué leyes?

Si bien existen normas constitucionales y legales que solucionarían estos problemas relacionados con las barreras culturales, nuestras autoridades y nuestros propios operadores del derecho (magistrados y abogados) no las aceptan totalmente. El artículo 2, inciso 19[22], y el artículo 149 de la Constitución Política del Perú[23] regulan respectivamente el derecho a la identidad cultural y el derecho a una jurisdicción propia. El Código Penal Peruano, en el mismo sentido, desde el año 1991 regula en su artículo 15 lo que se conoce como "error de comprensión culturalmente condicionado", que exime de responsabilidad penal o disminuye esta por razones culturales. Sin embargo, estas normas requieren ser aplicadas por jueces imparciales, lo que significa un juez diferente al del sistema de justicia del Estado, y diferente a las autoridades de las comunidades. Con ello se superaría la barrera cultural que, a pesar del aporte normativo, aún persistiría.

---

19 El código penal peruano tipifica el hecho de la violación bajo grupos de edades de las supuestas víctimas. En el caso de una menor de 13 años, el supuesto "violador" puede recibir una pena privativa de la libertad mayor a los 30 años (Artículo 173 del Código Penal).

20 El delito de lesiones se tipifica en los artículos 121 al 124-A del Código Penal Peruano.

21 El delito de secuestro está tipificado en el artículo 152 del Código Penal Peruano.

22 El artículo 2º, inciso 19º, de la Constitución Política del Perú, regula: "Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: (…) 19. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. (…)"

23 El artículo 149º de la Constitución Política del Perú, regula: "Artículo 149.- Las autoridades de las Comunidades Campesina y Nativas, con el apoyo de las rondas campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona…"

Un aspecto operativo que agudiza la barrera cultural se encuentra en el ámbito lingüístico. En los andes y la Amazonía tenemos millones de personas, ciudadanos peruanos, que tienen como idioma materno el Quechua. Sin embargo, ningún proceso judicial se desarrolla en ese idioma. Igual ocurre en determinadas regiones como el Sur Andino, donde el idioma Aymara es predominante, o en nuestra Amazonía, donde están presentes cuando menos 64 idiomas diferentes. ¿Se conoce de algún proceso judicial en Aymara, aguaruna, ashaninka o shipibo?

El problema se complica aún más cuando se le confunde con políticas de uso de intérpretes o de peritos especiales. Si bien estas políticas o propuestas ayudan a mitigar el problema[24], no lo solucionan. Por el contrario, muchas veces el uso de intérpretes o peritos agudiza el conflicto relacionado con el uso del lenguaje, porque en la comunicación se suman las dificultades para entender al intérprete o al perito, y la desconfianza sobre el contenido que estos habrían entendido y expresado del litigante que presta su manifestación[25].

Javier Albó (2000: 50), en uno de sus numerosos estudios sobre las comunidades originarias de Bolivia, logra sistematizar tres grandes campos donde se suscitan problemas en la dimensión intercultural y lingüística en contextos pluriculturales como el que venimos tratando. Estos campos son:

1. En la elaboración de las leyes y sus reglamentos: se refiere al "proceso para llegar a una plena coherencia entre los nuevos principios constituciones y toda nuestra legislación, incluida su reglamentación" (Albó 2000: 50). Aquí cabe preguntarse si nuestra Constitución Política y principales leyes y reglamentos nacionales se encuentran traducidos en los 67 idiomas que utilizan los diversos grupos sociales o culturales del país.
2. En la aceptación oficial, bajo norma explícita del Derecho Positivo del Estado, de los usos y costumbres de los diversos grupos sociales y culturales del país. Es decir, hasta qué punto las autoridades del Estado reconocen el derecho consuetudinario de estos diversos

---

24 Ver al respecto a La Rosa (2007: 35). Frente a las barreras culturales de acceso a la justicia, el autor propone traductores y peritos culturales.

25 El análisis de la utilidad y limitaciones de intérpretes y peritos antropólogos ha sido tratado con mucho interés en los últimos años en Latinoamérica. En el Perú, Guevara (2009: 191-237) en un trabajo sobre el peritaje antropológico en la Corte Superior de Justicia de Loreto logra identificar un grupo de serios problemas en la aplicación de dicho peritaje como institución judicial. Ballón (2002: 78), en una posición más crítica cuestiona el rol de los profesionales antropólogos como peritos e intérpretes en tanto "despoja a la cultura indígena de sus propios especialistas". Ballón destaca que los pueblos originarios "pueden hacer valer, explicar y difundir sus modos culturales sin intermediarios".

grupos sociales y culturales que, a su vez, son de tipo "oral, adaptable, comunitario y diversificado de un grupo a otro" (Albó 2000: 50). Si bien se ha avanzado en ese reconocimiento oficial, queda aún por definir "¿Quién debe aplicarlo e interpretarlo? ¿Los jueces? ¿Las autoridades comunales? ¿La Asamblea Comunal? ¿Con qué alcances?" (Albó 2000: 50).

En la aplicación de las normas o prácticas jurídicas. Esta dimensión se acrecienta, según Albó (2000: 51), por dos principales motivos:

- Primero, porque la base de todo el derecho positivo son textos escritos no solo en lengua castellana, ajena a muchos de sus destinatarios, sino también en una jerga jurídica llena de tecnicismos (a veces en Latín!) comprendidos solo por los especialistas.
- Segundo, porque en la administración misma de la justicia no siempre las partes manejan adecuadamente el castellano ni los jueces la lengua de los demandantes o querellantes. ¿Cómo combinar estas graves lagunas con el rigor lingüístico de la ley? ¿Cómo asegurar que la letra en idioma ajeno no mate el espíritu de la ley?

Estos tres campos o dimensiones sistematizadas por Albó (2000) confirman la complejidad a la que están sujetos los diferentes grupos sociales o culturales en países como el Peruano para acceder al sistema de justicia del Estado. Parte central del gran problema o barrera se encuentra en la comunicación entre el juez y las partes de un proceso judicial. Pero el problema va más allá, incluyendo la elaboración de leyes y sus reglamentos bajo esta diversidad cultural, así como el efectivo reconocimiento del derecho diferente que identifica a estos grupos sociales o culturales.

## La justicia comunal y sus alcances

Frente a las barreras económicas, sociales y culturales de acceso a la justicia del Estado antes descrita, surge la necesidad de pensar otras formas de resolución de conflictos. La mayoría de la población peruana, al no identificarse con el sistema de justicia del Estado, ha recurrido históricamente y sigue recurriendo a otros medios. Entre estos medios, los sistemas de resolución de conflictos comunales o comunitarios aparecen como una alternativa[26]. ¿Qué es la justicia comunal? ¿Cuál es su fundamento y

[26] Una alternativa también conocida en el ámbito rural y urbano-popular corresponde a los Jueces de Paz no Letrados. Estos jueces siguen el sentido del pragmatismo de la Justicia Comunal, pero con una gran diferencia: dependen de la jerarquía del Poder

cuáles son sus críticas principales? Son interrogantes que a continuación intentamos responder.

A partir de trabajos precedentes (Peña 1998, 2000, 2004, 2009), podemos definir el concepto de justicia comunal como aquel que conjuga dos grandes conceptos: Justicia y Comunidad. El concepto de justicia puede entenderse como aquel valor y acción material humano que frente al conflicto se orienta por una distribución equitativa de bienes o intereses a partir de la decisión de los miembros de un grupo social determinado (Peña 1998: 47-48).

El concepto de comunidad, a su vez, puede ser entendido como aquel grupo social o cultural en el que sus miembros se ven integrados predominantemente bajo relaciones sentimentales (Weber 1974: 33) y viven regularmente en un espacio territorial definido bajo características económicas, sociales, culturales e históricas comunes (Peña 2000: 68-69). Sumando ambos conceptos tenemos el de Justicia Comunal, equivalente al ejercicio jurisdiccional (valorización y materialización de la justicia) a nivel de las comunidades, o la presencia de sistemas de resolución de conflictos bajo formas comunitarias.

La experiencia de campo que fundamenta la anterior definición corresponde a las comunidades Aymaras del Sur Andino, región de Puno, y a las comunidades aguarunas del Alto Marañón, región de Amazonas, en el Perú. Específicamente se trata del trabajo de campo realizado en dos grupos de comunidades andinas y amazónicas respectivamente. El grupo de comunidades andinas corresponde a las comunidades aymaras de Calahuyo, Tithue y Tiquirini-Totería, al lado de su gremio local llamado Liga Agraria 24 de Junio de Huancané; todos ubicados en el distrito y provincia de Huancané, región de Puno[27]. El grupo de comunidades amazónicas corresponden a las comunidades Aguarunas de Yamayakat, Nazareth y Wachapea, al lado de su Jefatura de Administración de Justicia Aguaruna del Alto Marañón de la OCCAM (Organización Central de Comunidades Aguarunas del Alto Marañón), en el distrito de Imaza, provincia de Bagua, región de Amazonas[28].

---

Judicial. Es esta institución la que los nombra a partir de una terna propuesta por la comunidad o el barrio, pero también los regula o controla. Bajo estas condiciones, la Justicia Comunal se distingue de la Justicia de Paz por la fortaleza de su autonomía, como presentamos a continuación.

27 El trabajo de campo referido ha consistido en un largo proceso de aprendizaje iniciado en enero del año 1988, y continuado hasta la actualidad.

28 El trabajo de campo en estas comunidades amazónicas correspondió a un breve período realizado en el mes de marzo de 2009. Sin embargo, dicho trabajo de campo se ha visto complementado durante el año 2010 con la visita a otras comunidades Aguarunas y Kandozis en la provincia Datem del Marañón, región de Loreto.

Dejando constancia de algunas diferencias dentro de cada comunidad andina o amazónica, es posible identificar al menos cuatro elementos que estructuran de forma general la Justicia Comunal o los sistemas de resolución de conflictos de las comunidades referidas: uno, la clasificación o tipología particular de sus conflictos; dos, propios órganos de resolución acompañados también de procesos o procedimientos particulares; tres, propios acuerdos o decisiones finales sobre sus conflictos; y cuatro, una racionalidad que envuelve la participación de las partes durante el proceso de resolución y durante la ejecución de los acuerdos o decisiones finales con la intención de acabar con el conflicto (Peña 1998, 2004, 2009).

Dentro de esta experiencia de Justicia Comunal, se mezclan e integran el conjunto de funciones y cargos que normalmente entendemos por separado en las instituciones o poderes del Estado. Así, frente al conflicto, los miembros de cada comunidad actúan como jueces, fiscales, policías y ejecutores de la sanción o acuerdo. En una distribución de funciones basada en su organización familiar y comunal, los miembros de las comunidades pueden ser jueces sin ser autoridad (como el padrino entre los Aymaras o el familiar mayor entre los Aguarunas, quienes intervienen en la resolución de conflictos familiares), o pueden ser fiscales, policías o jueces a la vez (como el teniente gobernador o el presidente de la comunidad Aymara, o el Apu o el presidente de la comunidad Aguaruna, quienes intervienen en la resolución de conflictos familiares graves y ciertos conflictos comunales). Pero, además, los sistemas de resolución de conflictos de las comunidades se enriquecen o consolidan porque sus propios miembros en asambleas periódicas y a través de sus procesos o procedimientos de resolución de conflictos crean o reforman su derecho objetivo de leyes vigentes. Ellos deciden, por ejemplo, multar con un jornal actual (que varía de acuerdo a las circunstancias económicas) a quien no participa en la faena comunal Aymara de mejoramiento de la escuela comunal previamente acordado, o cambiar el castigo de la "ortigueada"[29] por otro como el de "llamada de atención" a dos jóvenes aguarunas que justificaron su tránsito nocturno por la comunidad cuando se había acordado la prohibición del tránsito por medidas de seguridad.

Estos sistemas de justicia comunal también pueden tener "defectos" según la apreciación de quienes nos desenvolvemos en el sistema de justicia nacional o estatal. La crítica común es que quienes son autoridades o partes de esa justicia comunal cometen excesos transgrediendo derechos fundamentales sin respetar las garantías de un debido proceso. Parte de esos excesos consiste en supuestos abusos contra las mujeres de dichas

[29] La "ortigueada" es un tipo de castigo que aplican las comunidades aguarunas del Alto Marañón, que consiste en someter a una persona con el dorso desnudo y en pantalones cortos que ruede sobre una manta cubierta de ortigas (Peña Jumpa 2009: 87).

comunidades: no se respetan los derechos de las mujeres comuneras como sí se respetan los derechos de los varones comuneros.

Otra crítica es respecto a los límites en la replicabilidad de la justicia comunal. Según esta crítica, se considera que los sistemas de justicia comunitaria solo son aplicables a grupos sociales pequeños, como una comunidad andina o amazónica, más no a grupos sociales grandes como los distritos o grandes barrios que estructuran las ciudades.

Frente a estas críticas, se dan respuestas cuyos argumentos no dejan de ser aceptables. Así, respecto a la primera crítica, el tema de los "excesos" o transgresiones de Derechos Fundamentales, se replica sosteniendo que ella corresponde, generalmente, a una perspectiva etnocéntrica. Esto significa que se cuestiona las acciones de las autoridades o miembros de las comunidades andinas y amazónicas antes referidas desde una perspectiva cultural diferente, extraña a los comuneros[30]. No se acepta que los propios comuneros pueden asumir la interpretación de sus derechos fundamentales (Calvo 2002; Peña 2009). En su práctica cotidiana, los miembros comunales Aymaras o Aguarunas no conciben en su actuar la transgresión de derechos fundamentales, y, más bien, están convencidos de la validez y eficacia de sus sistemas de resolución de conflictos. En los conflictos de pareja, por ejemplo, donde la mujer es una de las partes, son los familiares mayores de ambas partes los que intervienen a nivel familiar entre los Aymaras y Aguarunas para resolver el conflicto. Esta forma de intervención desvirtúa o disminuye cualquier posibilidad de abuso o desigualdad en perjuicio de la mujer[31].

La segunda crítica, sobre el tema del funcionamiento eficiente u óptimo de la justicia comunal a nivel de sociedades diminutas o pequeñas, se replica aceptando la crítica, pero al mismo tiempo resaltando la falta de conocimiento sobre los niveles supracomunales en la resolución de conflictos de dichas sociedades. Así, estos sistemas de justicia de las comunidades pueden, a su vez, coordinar con sistemas de justicia de otras comunidades (nivel de conflictos intercomunales) (Peña 2004, 2008), a nivel gremial dentro de un distrito, provincia o región (nivel de conflictos transcomunales o políticos) (Peña 2004, 2008), y de allí a nivel nacional e internacional. Tal es la experiencia de las comunidades Aymaras de Huancané que, agrupadas a nivel de su Liga Agraria "24 de Junio", han logrado desarrollar sus sistemas de resolución de conflictos más allá de la

---

30 Esta perspectiva es la que corresponde normalmente a lo que se denomina "occidental" o europeo. No se replican los argumentos sobre la validez e importancia de los derechos humanos, sino su uso instrumental y dominante frente a grupos culturales o sociales diferentes, normalmente vulnerables.

31 Ver por ejemplo los trabajos del autor, en obras anteriormente citadas, particularmente la que corresponde a 1998, en el capítulo 9 sobre resolución de conflictos familiares.

comunidad (Peña 2004). En el mismo sentido, tal ha sido la experiencia de las comunidades Aguarunas del Alto Marañón, en Imaza, Bagua, cuya jefatura de administración de justicia de la Organización de Central de Comunidades Aguarunas (OCCAAM) tiene un ámbito intercomunal y transcomunal (Peña 2009). En ambos casos el gremio ofrece seguridad y garantía a las autoridades de las comunidades para resolver conflictos que compromete a personas de diferentes comunidades, e incluso a personas de otros grupos culturales como los mestizos y los pobladores de grandes ciudades.

## Contrarrestando las barreras económicas, sociales y culturales desde la justicia comunal

Siendo la justicia comunal o los sistemas de resolución de conflictos aplicados por autoridades de las comunidades andinas y amazónicas legítimas al interior de dichas comunidades, y en la interrelación de ellas, cabe ahora preguntarnos qué ocurre con las barreras económicas, sociales y culturales antes referidos. ¿Cómo se relacionan esta justicia comunal con las barreras económicas, sociales y culturales identificadas en el acceso a la justicia del Estado?

Al respecto, cabe distinguir dos niveles de análisis. De un lado el nivel de análisis en las comunidades donde efectivamente opera la justicia comunal, y, de otro lado, el nivel de análisis en las comunidades o grupos sociales o culturales donde no opera la justicia comunal.

Dentro del primer nivel de análisis, cabe señalar que las barreras económicas, sociales y culturales prácticamente son nulas. Estas no se pueden medir respecto al sistema de justicia del Estado, sino al sistema de justicia de la propia comunidad que es donde se resuelven los conflictos. ¿Qué condiciona esta eficiencia?

Dentro de una comunidad, los niveles de ingresos por familia son semejantes, lo que erradica las barreras económicas. Basado en una economía normalmente de autosubsistencia, con actividades en agricultura y ganadería en los Andes y actividades de pesca, agricultura y caza en la Amazonía, una familia comunera puede subsistir con pocos ingresos monetarios, o de dinero, en sus respectivas comunidades. Esto hace que las autoridades que actúan como jueces o fiscales no requieran de mayores recursos o de una remuneración adicional para el ejercicio de sus funciones, y los familiares que intervienen como abogados acompañando a las partes en conflicto tampoco exigen un cobro adicional.

Estas condiciones económicas de los comuneros andinos y amazónicos repercuten contra las barreras sociales también. Al interior de una comunidad no existen individuos o familias poderosas, económicamente

hablando, que dominen a otros individuos o familias pobres como sí apreciamos en las grandes ciudades. En una comunidad, aún es muy importante el prestigio de una familia y de sus miembros lo que los hace "poderosos". Esto produce que las diferencias sociales entre familias y sus individuos sean mínima, repercutiendo en las nuevas alianzas matrimoniales y en la formación educativa de sus miembros, las que serán bajo relación de igualdad e inclusión, sobre el de jerarquía y exclusión. Así, la propia constitución orgánica de la comunidad aparece como un ente integrador donde todos sus miembros tienen iguales derechos al extremo de rotarse los cargos de autoridad periódicamente (Peña 1998: 136). Bajo estas condiciones, la relación entre autoridad y partes del conflicto es muy cercana, de confianza para todos, lo que a su vez se expresa en el respeto y cumplimiento de sus acuerdos o decisiones finales.

Teniendo en cuenta estas previas condiciones económicas y sociales, es evidente que cualquier apreciación de supuestas barreras culturales, incluyendo la lingüística, queda reducida. Al pertenecer cada comunero y su familia al propio grupo cultural se produce en ellos un alto grado de aceptación de los acuerdos o decisiones tomadas, lo que significa la presencia de un alto grado de identidad cultural en la resolución de todo tipo de conflicto. En el mismo sentido, siguiendo este alto grado de identidad cultural, el idioma o lenguaje del grupo será el mismo, entonces la producción normativa, como su ejecución seguirá el mismo patrón. En la aplicación de su justicia, las autoridades que actúan como jueces, fiscales y/o policías, seguirán las normas culturales propias, aplicadas a través del mismo medio de comunicación. Siguiendo este contexto, se puede afirmar que el derecho a la lengua propia, regulado en el artículo 48 de la Constitución Política del Perú[32], prácticamente se hace efectivo dentro de la justicia practicada por las comunidades sin que alguna autoridad del Estado intervenga.

En consecuencia, en este primer nivel de análisis de la aplicación de las barreras económicas, sociales y culturales en las comunidades donde efectivamente opera la justicia comunal, podemos concluir que tales barreras no existen. Solo cuando los miembros de estas comunidades, o las comunidades en sí se relacionan con los operadores del derecho de la justicia del Estado, es que aparecen tales barreras. En este último supuesto, los costos directos e indirectos, las condiciones sociales y las diferencias culturales se presentan como barreras u obstáculos de acceso al sistema de justicia del Estado.

---

[32] La Constitución Política del Perú, en su artículo 48º, establece: "Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según ley".

Justamente el segundo nivel de análisis coincide con la vigencia de estas barreras de acceso a la justicia en aquellas comunidades o grupos culturales o sociales donde no opera la justicia comunal. Estas comunidades o grupos culturales o sociales son por lo general organizaciones con limitaciones de participación de sus miembros en la toma de decisión y ejecución, o en el cumplimiento de sus cargos o autoridades, o son comunidades o grupos culturales o sociales muy relacionados a las actividades de las ciudades o de instituciones del Estado que laboran cerca. Dos ejemplos de ellos son los siguientes: de un lado, un centro poblado de 2.000 habitantes, próximo a una capital provincial, donde existe un alcalde (del centro poblado), regidores y alguaciles, y, de otro lado, un asentamiento humano (AAHH) de 300 familias que consiguió la titulación de sus parcelas y la instalación de los servicios de agua, desagüe y electricidad. En el primer ejemplo, la relación formal con el alcalde del centro poblado no es la misma que se tiene en una comunidad entre los comuneros con su presidente y su teniente gobernador. El alcalde es elegido por más de dos años, puede tener ingresos, y es necesario que esté en relación constante con el alcalde distrital y/o provincial de quien dependen. En este contexto, la resolución de los conflictos no necesariamente se aplicaría en el centro poblado, sino en la capital del distrito o provincia, y no necesariamente sería ante el presidente o teniendo gobernador de la misma comunidad. Con ello se confirma la despersonalización del conflicto que opera en dichas comunidades o grupos sociales o culturales, lo que reproduce las barreras económicas, sociales y culturales antes descritas.

En el segundo ejemplo, el del asentamiento humano de 300 familias que no tiene operativo una justicia comunal o barrial, las barreras económicas, sociales y culturales también están presentes. El asentamiento humano habría tenido un proceso de cambio importante en los últimos 10 o 20 años: de aquel asentamiento humano sin título de propiedad y sin los servicios de agua, desagüe y electricidad, habría pasado a un asentamiento de propietarios, con títulos formales, y con servicios instalados de agua, desagüe y electricidad. En este tránsito también habrían habido cambios en sus mecanismos o sistemas de resolución de conflictos: de un sistema comunitario de justicia (justicia comunal en el barrio), predispuesto por las necesidades de la población, se habría pasado a un sistema de justicia relacionado con los jueces, fiscales y policías del Estado[33]. En sus inicios, el asentamiento humano habría tenido semejanza con las comunidades aymaras y amazónicas antes referidas, sin barreras económicas, sociales

[33] Ver al respecto la interesante experiencia respecto del sistema de resolución de conflictos comunitarios del distrito de Villa El Salvador, descrita por Price y Iturregui (1982).

y culturales para resolver sus conflictos, pero con el paso del tiempo la despersonalización de sus relaciones económicas, sociales y culturales por la adquisición de títulos y de los servicios básicos de vivienda, hizo que cada familia pierda ese vínculo comunitario. Cuanto mayor es la individualización o pérdida de su vínculo comunitario, y mayor es la cercanía de los pobladores del asentamiento humano a las autoridades del Estado y sus servicios, mayores son las barreras económicas, sociales y culturales que surgen. Estas barreras nacen y se desarrollan cuando los pobladores de los asentamientos humanos ingresan a las relaciones con el Estado bajo desventajas por ingresos económicos, condiciones sociales y diferencias culturales, como se ha señalado.

Bajo estos dos niveles de análisis, cabe una reflexión final. Teniendo en cuenta el contenido de las barreras económicas, sociales y culturales antes presentadas, y teniendo en cuenta el contexto peruano de comunidades y grupos sociales o culturales con y sin justicia comunal, ¿Conviene fortalecer la justicia comunal y expandirla en aquellos grupos culturales o sociales donde ha dejado de operar o nunca fue operativa?

## Reflexión final: la consolidación y expansión de la justicia comunal

La justicia comunal, en nuestra opinión, aparece como el mejor medio, sistema o conjunto de sistemas para resolver conflictos en grupos sociales o culturales con bajos ingresos económicos, sean urbanos o rurales. Pensar en la vigencia del sistema de justicia del Estado en una comunidad rural o en un asentamiento humano es aún una ilusión desde que sus propios operadores del derecho (jueces, fiscales y abogados) se encuentran ausentes en dichas comunidades o asentamientos. Son tantas las diferencias económicas, sociales y culturales que existen entre estos operadores del derecho y los miembros de esas comunidades y grupos sociales o culturales que pensar en esa aspiración de acceso al sistema de justicia del Estado es aún irreal.

Las comunidades andinas y amazónicas que han sido objeto de referencia en el presente trabajo dan muestra de la vigencia y efectividad de la justicia comunal. En estas comunidades no existen prácticamente barreras económicas, sociales ni culturales para resolver sus conflictos. Sin embargo, en aquellas comunidades o grupos sociales o culturales donde no existe operativa la justicia comunal, las barreras económicas, sociales y culturales aparecen y se desarrollan en su relación con el sistema de justicia del Estado.

Bajo este análisis, y teniendo en cuenta siempre las experiencias descritas, nos atrevemos a afirmar que, a las autoridades del sistema de

justicia del Estado, pero sobre todo a los gobernantes políticos y legisladores del Estado, les conviene respetar y consolidar la Justicia Comunal de las comunidades andinas y amazónicas. Se trata, en efecto, de reconocer y consolidar el derecho a una justicia propia que no requiere de agentes extraños, pero sobre todo se trata de fortalecer aquellas situaciones donde no existen barreras económicas, sociales y culturales para resolver sus conflictos. Pero las autoridades del sistema de justicia, así como los gobernantes y los legisladores, también tienen el deber de aprovechar esta experiencia de eficiencia de uso de la justicia, para implementarla o promocionarla en aquellas comunidades o grupos sociales o culturales que lo requieran: donde la justicia comunal no es operativa o dejó de serlo, y donde, paradójicamente, puede ocurrir muchas veces el desarrollo de las barreras económicas, sociales y culturales de acceso a la justicia por la sola presencia de instituciones del Estado.

Si es que se quiere luchar en serio contra las barreras económicas, sociales y culturales que limitan el acceso de millones de ciudadanos peruanos al sistema de justicia del Estado, la justicia comunal como se practica en comunidades Aymaras y Aguarunas antes citadas constituye una alternativa realista u objetiva a implementar.

## Referencias Citadas

Albó, J. 2000. *Iguales aunque diferentes*. Ministerio de Educación, UNICEF y CIPCA, La Paz.

Ballón, F. 2002. *Introducción al Derecho de los Pueblos Indígenas*. Defensoría del Pueblo, Lima.

Calvo, M. (coord.). 2002. *Identidades Culturales y Derechos humanos*. Dykinson e Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Madrid.

De Soto, H. 1986. *El Otro Sendero*. El Barranco, Lima.

Guevara, A. 2009. El peritaje antropológico en la Corte Superior de Justicia de Loreto. En A. Guevara, *Diversidad y Complejidad Legal. Aproximaciones a la Antropología e Historia del Derecho*, pp. 191-237. Pontifica Universidad Católica del Perú, Lima.

INEI, Informe Técnico. 2007. La pobreza en el Perú en el año 2007. En línea: http://www.onu.org.pe/Upload/Noticias/inei_pobreza2007/Informe_Tecnico_Pobreza2007.pdf, visitado el 5/01/2011.

La Rosa, J. 2007. Acceso a la justicia: elementos para incorporar un enfoque integral de Política Pública. En J. La Rosa (ed.), *Acceso a la Justicia en el Mundo Rural*. IDL y Justicia Viva, Lima.

McLean, R. 2004. Reformar la justicia: ¿De qué se trata? En L. Pásara (coord.), *En busca de una justicia distinta, experiencias de reforma en América Latina*, pp. 23-85. Consorcio Justicia Viva, Lima.

Obando, J. 1997. Reforma del sector justicia. En PNUD, *Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe*.

Pásara, L. 1984. Perú: administración de ¿justicia? En *La Administración de Justicia en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo, Lima.

Pásara, L. 2004. Lecciones ¿aprendidas o por aprender? En L. Pásara (comp.), *En busca de la Justicia Distinta, experiencias de reforma en América Latina*, pp. 13-22. Consorcio Justicia Viva, Lima.

Peña, A. 1998. *Justicia Comunal en los Andes del Perú, el caso de Calahuyo*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Peña, A. 2000. Poder judicial comunal: alternativa de paradigma en los procesos de reforma judicial. El caso de los aymaras del sur andino. *Revista El Otro Derecho*.

Peña, A. 2004. *Poder Judicial Comunal Aymara en el Sur Andino*. ILSA, Bogotá.

Peña, A. 2009. Derechos fundamentales y la justicia comunal. La aplicación del artículo 149 y el artículo 2, inciso 19, de la Constitución Política del Perú. *Revista Ius et Veritas* 39.

Peña, A. 2009. *Multiculturalidad y Constitución, el caso de la Justicia Comunal Aguaruna en el Alto Marañón*. CEC, Lima.

Pressburger, M. 1989. Habla un trabajador: el concepto del Derecho, la justicia y la ley. *Revista El Otro Derecho* 2.

Price, J. y P. Iturregui. 1982. *Administración de justicia en Villa El Salvador*. Tesis para optar al grado de Bachiller en Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Weber, M. 1974. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.

Werlich, D. 1999. Peru. En *The Encyclopedia Americana*. Volumen 21, pp. 770-773. Grolier, Connaecticut.

# LA COMUNIDAD AYMARA CHUSMIZA-USMAGAMA Y SU LUCHA POR EL RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE SU TERRITORIO EN EL NORTE DE CHILE*

Álvaro Espinoza Collao**
Juan Carlos Araya***
Alberto Díaz Araya****

## Introducción

El pueblo de Chusmiza se localiza en la precordillera andina de la región de Tarapacá en el norte de Chile, emplazándose en las laderas de la quebrada de *Ocharaza* a una altura de 3.200 msnm. La principal actividad productiva es la agricultura, con una superficie aproximada de 30 hectáreas, desarrollando cultivos de alfalfa, maíz, ajo y habas. Posee zonas de pastales para el ganado camélido en los sectores de Antuta, Antijire, Pampa Grande, Casire y Apacheta Blanca. El Chapire es el Mallku cerro principal de la comarca, donde escurren los riachuelos de Huarcaza y Chapire.

En términos históricos, Chusmiza está vinculada a la comunidad aymara de Usmagama, cuyo poblado está ubicado al oeste de la quebrada de *Ocharaza*, siendo Chusmiza un área del territorio de Usmagama, con caseríos, chacras y una vertiente que en el pasado permitía a los comuneros sembrar maíz, ajo, cebolla, zanahorias y "papas en el pago de Chusmiza de la quebrada de Usmagama"[1].

La ocupación de Chusmiza-Usmagama es de larga data, con evidencias arqueológicas precolombinas de asentamientos, *pukara* y petroglifos (Uribe *et al.* 2007). El territorio comunitario responde a patrones de ocupación del espacio andino bajo principios culturales o etnocategorias como *sayas* (parcialidades) *ayni (trabajo comunitario y reciprocidad), mit'a (sistema de turnos comunitarios para el regadío), apachetas* (montítulos de piedras en los caminos como demarcadores del espacio y áreas) y cerros *mallku*s como el *Chapire*, lugar donde habitan los *apus*

---

* Una versión modificada de este artículo fue publicada en *Interciencia* 45, 2020, pp. 428-433.
** Universidad de Tarapacá.
*** Universidad de Tarapacá.
**** Universidad de Tarapacá.
1 Archivo Nacional Histórico (en adelante ANH), Notariales de Iquique, 27 de agosto de 1864.

o el espíritu de sus ancestros, conocimiento y prácticas indígenas que han reconfigurado el paisaje andino vinculado a *uma*, el agua que escurre por *punkus* para las acequias y que emanan de *phuju* o vertientes (Galdames y Díaz 2015).

Las antiguas tradiciones en Chusmiza-Usmagama en torno a los usos del territorio y los recursos hídricos no solo se concetran en actividades productivas, sino que a su vez, poseen múltiples significados que las y los comuneros saben reconocer en toda la extensión del paisaje, con lugares sagrados donde realizan desde tiempos inmemoriales una serie de ritos y costumbres que le dan sentido a su identidad étnica. Ceremonias como la *vilancha* o sacrificio de un llamo o cordero para la *anata* (carnaval), a la Santa Cruz en lo alto de las cumbres aledañas o la festividad de la Virgen de Lourdes el 11 de febrero, celebración que se realiza en el sector del socavón de Chusmiza, constituyen momentos sígnicos en la que la comunidad se despliega ritualizando el territorio a través del manejo y valorización de las aguas del río y vertientes andinas (Gajardo y Díaz 2008).

Sin embargo, la tradición aymara se vió alterada cuando una empresa privada con anuencia de agencias del Estado accedió a los derechos de las aguas comunitarias a mediados de la década de 1990, originando un conflicto judicial entre las y los aymaras de Chusmiza-Usmagama en contra una empresa que quería usufructurar los recursos comunitarios. Los fundamentos de su defensa argumentaban una presunta vulneración de derechos; así, inicialmente se alegó que el Estado había privado a la comunidad de la posesión material y del derecho de propiedad ancestral sobre las aguas de la vertiente denominada socavón. La vulneración se habría producido porque el Estado, a través de la Dirección General de Aguas (DGA), otorgó en el año 1996, mediante un procedimiento discriminatorio, arbitrario y al margen de la Ley, los derechos de agua de la comunidad a la empresa Agua Mineral Chusmiza S.A.I.C. A partir de aquel momento, se inauguró un laberinto de alegatos interpuestos por la comunidad en contra de la empresa y el Estado; acciones judiciales financiadas por los indígenas mediante la realización de actividades sociales como venta de comidas tradicionales como *calapurka* los fines de semana y el aporte de los comuneros bajo los principios del *ayni*, permitiendo costear los gastos en abogados y traslado de los dirigentes a la capital por cerca de 14 años (Carvajal 2010).

Con el paso del tiempo, entre alegatos y manifestaciones públicas de los indígenas en las ciudades de Iquique y Santiago, en el año 2009, la Corte Suprema reconoce finalmente los derechos comunitarios sobre sus aguas ancestrales. No obstante, pese al reconocimiento, tales derechos no habrían sido registrados por la autoridad administrativa; tampoco la

comunidad habría sido reparada por el daño causado durante los años que estuvo privada del recurso hídrico. En definitiva, se denunció la falta de reparación integral a las presuntas víctimas por la violación a derechos contenidos en la Convención Americana.

Años antes, durante el proceso judicial, en el 2006 la comunidad aymara de Chusmiza-Usmagama presentó una denuncia ante Comisión Interamericana de Derechos Humanos (IDH) en contra el Estado de Chile. Entre sus argumentos, se alegó como vulneración la privación de la posesión y del derecho de propiedad sobre las aguas utilizada desde tiempos inmemoriales, aludiendo al carácter fundamental del recurso para preservar su hábitat, darle viabilidad ambiental al territorio y desarrollar su cultura.

En este escenario, lo interesante es la situación de antinomia jurídica en que se resolvió el conflicto en los tribunales, confrontando la posición del opositor sustentada en el derecho de propiedad previamente inscrito conforme la legislación de aguas. En contrario, la posición de la comunidad que, apoyada en la legislación especial indígena, solicitó el reconocimiento de un Derecho Consuetudinario preferente de naturaleza ancestral sobre sus aguas. En el fondo, existía un conflicto de diversidad ontológica entre posiciones divergentes sobre el fin de la tierra, su contenido y alcance (Kolers 2017). En primera instancia se reconocerá el derecho ancestral preferente de la comunidad. La vencida apelará, instancia que confirmará la sentencia; en este contexto la opositora, agotará la instancia nacional interponiendo un Recurso de Casación ante la Corte Suprema, que rechazará sus argumentos confirmando el acogimiento de la solicitud de la Comunidad.

Las líneas argumentativas de estos fallos tendrán un valor aperturista en el Derecho nacional en materia de territorialidad y acceso a recursos naturales. Dentro de sus razonamientos jurídicos podemos destacar los siguientes: a) se reconoce la propiedad ancestral sobre los recursos naturales, aun cuando no se encuentren en propiedad formal del reclamante; b) se reconoce que esta titularidad se regula por su Derecho propio consuetudinario, por tanto la inscripción registral transitará de un valor constitutivo del dominio a un carácter meramente probatorio; c) se declara la prevalencia de la normativa indígena sobre la norma común que regula el Derecho de aguas.

Este artículo examina, utilizando fuentes jurídicas y etnohistóricas, cómo operó el principio de territorialidad internacional al incorporarse en la dinámica jurídica nacional, lo cual supone que, en la *praxis*, circularon en los requerimientos la inserción del paradigma indígena aymara como parte de la discusión jurídica territorial.

## La territorialidad indígena como herramienta del pluralismo jurídico

Los sistemas jurídicos nacen de elementos históricos y modernos que convergen para su fijación, en palabras de Bobbio "*Todo ordenamiento no nace en un desierto*" (2007: 158). Desde esta perspectiva la ocupación del Derecho por la cuestión territorial indígena nace junto a la conquista europea, ya en la filosofía *ius* naturalista del renacimiento se reprocha la política de usurpación de bienes y tierras (Pérez 1992). El paradigma liberal de igualdad que tuteló el Derecho decimonónico, ignoró las particularidades territoriales de la población aymara del norte chileno, imponiendo un modelo de inscripción en registros conservatorios de las propiedades, período que será denominado como de anarquía registral debido a los errores que traerán las inscripciones en registros incompetentes frente a un sistema desconocido (Dougnac 1984).

Desde el Derecho actual se ha destacado la búsqueda de un orden no lineal que favorece lo plural (Trazeignes 2018). Asimismo, se describe el pluralismo jurídico y la interlegalidad como factores propios de la postmodernidad (Santos 1988). Este enfoque centrado en la diversidad, ha fortalecido las reivindicaciones territoriales indígenas en Latinoamerica, asociando territorio a sobrevivencia e identidad cultural como valores jurídicamente protegidos. Esta emergencia será asumida tempranamente en el Derecho internacional como elemento central para el desarrollo económico-social de estos colectivos (Stevenhagen 2007). Al respecto, este proceso no resulta del todo pacífico; justamente, una de las principales tensiones se expresa en la distinción entre tierra y territorio. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio) incorporó al Derecho nacional el término territorialidad, para indicar que las tierras indígenas comprenden tanto los espacios en posesión como aquellos que utilizan o han utilizado y sus recursos naturales (Lopehandia 2012).

Este principio de territorialidad indígena actúa atenuando las distancias entre el orden normativo occidental y la cosmovisión aymara, esta última sustentada en la comprensión del territorio como un todo y de ocupación histórica. Así, se reconoce en su órbita el "área física conformada por un núcleo de casas, recursos naturales, cultivos, plantaciones y su entorno, ligados en lo posible a su tradición cultural" (Corte IDH 2005: 120), como las tierras dedicadas a actividades ancestrales como la agricultura, la caza, la pesca, la recolección, el transporte, la cultura (Corte IDH 2007).

En esta secuencia destaca la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Awas Tingni contra Honduras del año 2001, que permitió insertar varios estándares jurídicos

sobre territorialidad indígena. Entre estos podemos destacar: a) el reconocimiento de la titularidad comunitaria; b) la aplicación del Derecho consuetudinario para reconocer la propiedad sobre la tierra y sus recursos; c) el reconocimiento de la obligación del Estado para realizar procesos de saneamiento, delimitación, demarcación.

Cabe recordar que la eficacia de los estándares jurídicos de la Corte IDH están resguardados mediante el trámite de control de convencionalidad, mecanismo que impone al Estado la responsabilidad de actuar como garante de los Derechos Humanos (García 2018). En lo práctico, obliga a los órganos judiciales a examinar la compatibilidad entre las normas nacionales, la Convención Americana y otros instrumentos del sistema Interamericano, incluida la interpretación de la propia Corte (Núñez 2015). La magistratura nacional debe desarrollar *ex oficio* un control de equivalencia que puede conllevar la supresión de la norma contraria a los estándares (Corte Suprema 2018, 2019). Estos estándares constituyen a la vez, parámetros del cumplimiento de los compromisos de cada Estado, reconociendosé en el caso chileno, una situación crítica por la implementación insuficiente de las normas internacionales vigentes (Aylwin 2014).

## El concepto de propiedad ancestral indígena como reconocimiento del Derecho

El reconocimiento de la propiedad ancestral indígena consiste en reconocer jurídicamente la forma genuina e inmemorial de pertenencia sobre la tierra y sus recursos. Por su naturaleza, ha entrado en permanente colisión con el sistema jurídico occidental, traduciéndose en el desconocimiento del interés indígena frente al Derecho inscrito de terceros con una constante pérdida de sus espacios de ocupación históricos (Aylwin *et al.* 2013).

El concepto de propiedad ancestral indígena aparece en el artículo 3 transitorio de la Ley indígena. Este encomendaba a CONADI y a la DGA a establecer un Convenio para la protección, constitución y restablecimiento de los derechos de aguas de propiedad ancestral de las comunidades aymaras, siempre que se encontrarán en terrenos de la comunidad y sin perjuicio de los derechos inscritos por terceros. Desde esta disposición la sentencia en estudio interpreta un derecho de propiedad como "… derechos consuetudinarios que inclusive son anteriores a los de la sociedad demandante. En la especie no se están otorgando administrativamente "nuevos derechos" sino que se está reconociendo judicialmente un uso inmemorial del recurso hídrico…" (Corte Suprema 2009: consid. 10).

Previamente, la Corte Suprema ya había reconocido en materia de Derechos de aguas este concepto en la causa Toconce con ESSAN S.A.,

declarando que el derecho de propiedad consagrado en el artículo 19 Nº 24 de la Constitución Política del Estado debía comprenderse desde la perspectiva del pluralismo jurídico, incluyendo la propiedad que deriva del uso consuetudinario del agua (Corte Suprema 2003). No obstante, según nuestro parecer, la relevancia del caso en análisis estará en la ponderación de la Corte Suprema del Convenio con el fin de transitar desde el concepto de tierra al de territorialidad.

En este sentido, el tribunal considerará el Convenio señalando que el término tierras de la norma nacional debía incluir el concepto de territorios, es decir, "lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera" (Corte Suprema 2009: consid. sexto). Esto orientará la interpretación normativa en un sentido teleológico, así pese a que la vertiente de agua se ubique en propiedad de un tercero –lo que limitaba su derecho reivindicatorio– esto no puede impedir la protección preferentemente los recursos naturales que históricamente han utilizado los aymaras.

Este reconocimiento insertó al sistema jurídico nacional un concepto pluralista del Derecho de propiedad; así el uso consuetudinario sustentará su dominio siendo la inscripción registral un medio de certeza jurídica no constitutivo. Este cambio refleja simultáneamente un giro en las políticas públicas en territorios indígenas, pasando de un *"¡Sin título tu tierra no vale!"* que desconocía la propiedad ancestral (Bienes Nacionales 2000), a reconocer que los programas públicos de regularización de la propiedad indígena, solo pretenden contribuir a la seguridad jurídica para acreditar su titularidad (Bienes Nacionales 2019).

Este criterio actualmente ha sido consolidado como estándar jurisprudencial por la Corte IDH, rasaltando que el concepto territorio del Convenio 169 impone una noción de propiedad diferente al Derecho occidental equiparando la posesión o uso de la tierra a un título de propiedad (Corte IDH 2007). Asimismo, se ha pronunciado sobre la importancia del Derecho consuetudinario en la acreditación de la titularidad de la tierra, reconociendo que la propiedad indígena deriva de valores jurídicos tradicionales y de sus costumbres (Corte IDH 2001). Dicha mirada se confronta con la propuesta de regulación jurídica de las aguas sistematizada en el Código de Aguas de 1981, el cual promueve el libre acceso al recurso debiendo la autoridad conceder los que se soliciten salvo que existan perjuicios a terceros (Vergara 2002); promoviendo un fortalecimiento significativo de la propiedad y la autonomía privada (Aranda 2013), requiriendo para constituir propiedad sobre el recurso un acto de autoridad e inscripción formal.

Este modelo por sus características entra en tensión normativa con la legislación especial indígena, excluyendo las estructuras consuetudinarias indígenas de gestión de los recursos hídricos, pese a que estas confirman

una gestión ancestral sostenible e incluso más democrática (Gentes 2002). En tal sentido, la Corte IDH en materia de recursos naturales ha ratificado la extensión del Derecho de propiedad establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos tanto a la tierra como a los recursos naturales que lo integran, resaltando que estos resultan "*necesarios para su supervivencia física y cultural*" (Corte IDH 2007: párr.122).

Estas interpretaciones fortalecen las herramientas de resistencia cultural al insertar valores culturales propios en la realidad jurídica, fracturando la concepción clásica de propiedad en el Derecho. Asimismo, favorecen la armonización del ordenamiento jurídico en línea con la legislación moderna asociada a los Derechos Humanos. En lo práctico, suprimen los requisitos contenidos en la Ley Nº 19253 imponiendo el concepto de de territorialidad del Convenio.

## La instancia judicial internacional por la territorialidad Aymara

El año 2006 previo a que la Corte Suprema resolviera el asunto principal vinculado a las aguas de la comunidad de Chusmiza-Usmagama, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión) recibió la petición 1288-06 contra el Estado de Chile. Entre sus argumentos principales se alegaba como vulneración la privación de la posesión y del Derecho de propiedad sobre las aguas utilizada desde tiempos inmemoriales por los indígenas aymaras, aludiendo al carácter fundamental del recurso para preservar su hábitat, darle viabilidad ambiental al territorio y desarrollar su cultura. Dicha vulneración se habría producido en cuanto el Estado mediante la DGA, concedió de manera arbitraria e ilegal los derechos de agua de la Comunidad a terceros, cuestión que no fue revertida mediante el proceso de Nulidad de Derecho Público interpuesta contra la DGA y la empresa Agua Mineral Chusmiza S.A.I.C., finalmente rechazado por la Corte Suprema. Con posterioridad, se alegó la falta de ejecución de la sentencia de la Corte Suprema del año 2009 debido a la falta de inscripción del derecho declarado; la falta de pronunciamiento sobre la transformación de derechos de agua a favor de la Empresa y; la ausencia de responsabilidad del Estado y su obligación de reparar los daños causados.

Respecto a los perjuicios, se sostuvo que la pérdida del recurso alteró significativamente las costumbres de la comunidad, causando el desplazamiento de la población y la pérdida de expresiones culturales propias. Desde lo normativo, se fundamentó que el Estado chileno era responsable por la violación de los Derechos a la propiedad, garantías judiciales y la protección judicial de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Una vez analizados los antecedentes, la Comisión

declaró la petición admisible. El año 2016 se convocó por la Comisión a una reunión de trabajo para alcanzar un Acuerdo de Solución Amistosa (ASA), definiéndose como asuntos centrales: a) respecto al Derecho sobre las aguas, las partes acordaron incluir una anotación marginal en el registro competente; b) respecto a la delimitación y titulación de la propiedad de la Comunidad, las partes acordaron avanzar en un trabajo conjunto; c) la definición de un plan de desarrollo productivo y de inversión y; d) la compra de los terrenos pertenecientes a la Empresa Embotelladora Chusmiza S.A.

Durante el 165 período ordinario de sesiones realizado en Montevideo el 2017, se acordó la existencia de condiciones necesarias para celebrar el ASA, con base en el reconocimiento explícito de la importancia que el territorio, la tierra y los recursos naturales tienen para la supervivencia organizada de los pueblos indígenas y su autodeterminación. Finalmente, el año 2018 el Estado de Chile suscribirá el "Acuerdo Amistoso con la C.I.A. de Chusmiza Usmagama", actualmente en etapa de cumplimiento bajo supervisión de la Comisión.

Este mecanismo del sistema Interamericano permite, junto con resolver un conflicto, generar espacios de diálogo, fijando medidas de reparación para las víctimas (Comisión 2018). Una vez presentada una petición y antes de resolver el asunto, se fijó un plazo para que las partes manifiesten su interés en iniciar el procedimiento de solución amistosa. En cuanto a su naturaleza jurídica, se constituye como un mecanismo de solución pacífica asumiendo la forma de una conciliación para resolver controversias internacionales (Carmona 2005).

Dicho procedimiento no implica *per se* un reconocimiento de responsabilidad internacional, sino un cumplimiento con base en el principio de buena fe y el respeto de los Derechos Humanos (Corte IDH 1994). No obstante, el acuerdo puede incluir la aceptación de responsabilidad del Estado; como contraparte, las víctimas renuncian a llevar el caso ante la Corte IDH. En caso de acuerdo, la Comisión aprueba un informe con una exposición de la solución lograda, para luego publicarlo previa verificación del consentimiento de las víctimas. Posteriormente, la Comisión cautela el cumplimiento mediante medidas como audiencias de observación, solicitud y desarrollo de informes públicos.

El Estado al celebrar un acuerdo atenúa los efectos que podría generar un fallo desfavorable, exhibiendo un compromiso político con la protección de los Derechos Humanos, la validez de las decisiones en el sistema interamericano finalmente es una cuestión de voluntad política (Schönsteiner y Couso 2015). En cuanto a su eficacia, Huneeus (2011) ha destacado como factor determinante las instancias estatales que estén involucradas en el cumplimiento de los compromisos asumidos. Así, las medidas que solo involucran al Ejecutivo se cumplen en un 40%; mientras

las que requieren colaboración entre poderes disminuyen su nivel de acatamiento, siendo la más baja la que requiere de los tres poderes con un 2% de eficacia.

Este acuerdo en materia de territorialidad y recursos naturales, estableció una serie de compromisos. Primero, el Estado reconoce la ocupación histórica ancestral de las tierras que habita la Comunidad de Chusmiza-Usmagama, comprometiéndose a iniciar un proceso de regularización y transferencia de las tierras. La Comisión (2013), resalta que esta medida permite terminar la conducta contraria a Derecho restableciendo la situación vulnerada. Este compromiso se enmarca dentro de la reparación de daños en materia de propiedad indígena asumidas por el sistema Interamericano; su sustento normativo es el Derecho de propiedad del artículo 21 de la Convención Americana. Al respecto, la Corte (2005) ha destacado que no resulta suficiente el reconocimiento abstracto del Derecho; en contrario, se deben adoptar medidas efectivas para delimitar físicamente la propiedad.

El cumplimiento de este compromiso armoniza el sistema jurídico nacional respecto al artículo 2 del Convenio que obliga a los Estados a desarrollar acciones sistemáticas de protección de los Derechos territoriales indígenas, permitiendo cubrir una insuficiencia de la legislación interna. En el caso de Chile, este aspecto ha sido observado por la Organización Internacional del Trabajo que ha instado al Estado a adecuar su estructura jurídica, reconociendo de manera eficaz los Derechos de propiedad (OIT 2013). En el mismo sentido, su ejecución concede eficacia a los compromisos de reconocimiento y restitución de las tierras indígenas establecidos en la Ley Nº 19.253, siendo una obligación debía desarrollarse en un plazo de tres años desde la promulgación de la ley; es decir, hace más de 25 años. Sin embargo, a la fecha, la ejecución de esta disposición en territorios aymaras es prácticamente nula. En definitiva, la ejecución efectiva de esta medida del ASA, permitirá aminorar la responsabilidad internacional del Estado debido al incumplimiento de compromisos contraídos jurídicamente.

Segundo, con el fin de otorgar certeza jurídica, el Estado se comprometió a incluir en el registro competente la sentencia que reconoció el Derecho de propiedad ancestral sobre las aguas de la Comunidad Chusmiza-Usmagama. Dicha medida ha sido cumplida con la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces de Pozo Almonte a fojas 184, número 147 del Registro de Propiedad de Aguas correspondiente al año 2010.

Tercero, el acuerdo contempla para garantizar el acceso efectivo a las aguas de la Comunidad, la compra de los terrenos del socavón donde nacen las aguas y, otras propiedades de la Empresa de Aguas Chusmiza. Sobre este punto, el acuerdo se expresa en los siguientes términos: “Comprar

los terrenos del Socavón, desde donde nacen las aguas de la Comunidad. Para estos efectos el Estado utilizará el mecanismo que provee el artículo 20 letra b de la Ley Nº 19.253 Fondo de Tierras y Agua. Esta medida se implementará una vez que la Comunidad solicite formalmente a la CONADI, la compra de los predios demandados, y en el caso de existir voluntad de vender, el Estado se compromete a comprar los terrenos pertenecientes a la Empresa Embotelladora por medio de los instrumentos y procedimientos consagrados en la Ley Nº 19.253".

La restitución de tierras como medida de reparación resulta habitual en el sistema Interamericano de Derechos Humanos, y en el contexto de un ASA, fue examinado por primera vez en 1985 en el caso del pueblo Yanomami con Brasil. Luego, se reiteró en el caso de la comunidad indígena Enxet-Lamenxay y Kayleyphapopyet-Riachito con Paraguay en 1998. En la misma línea, la Comunidad los Cimientos Quiché, donde el Estado de Guatemala se comprometió a comprar una finca para su asentamiento definitivo (Comisión 2003). También, se encuentra el caso Juan Arbenz Guzmán con Guatemala (Comisión 2012). En Chile, al cumplirse este acuerdo, sería el primero en restablecer Derechos territoriales por esta vía a una comunidad indígena.

Ahora, consignemos que la legislación chilena no contempla procesos específicos para dar cumplimiento a las sentencias o acuerdos emanados de instancias internacionales; por tanto, el Estado debe acudir a herramientas establecidas en la legislación general, reduciéndose a dos: a) la celebración de contratos traslaticios de dominio, particularmente la compraventa y; b) la expropiación de las tierras comprometidas, para esta vía según la Constitución Política del Estado debiera dictarse una Ley que autorice el acto por exigirlo el interés nacional. Conforme al tenor del ASA pareciera que la compraventa es la única vía escogida; sin embargo, esta modalidad no confiere la certeza jurídica que emana del espíritu del acuerdo, quedando su cumplimiento sujeto a la voluntad de un tercero ajeno a los compromisos contraídos. Así, el acuerdo fija la obligación del Estado de adquirir los terrenos bajo la condición de *"de existir voluntad de vender"*. No obstante, consideramos que la naturaleza de obligación internacional que tiene el ASA, orienta su interpretación desde el principio de la buena fe, es decir, al sentido que favorecezca su eficacia, incluso por otra vía de ser necesario.

Otra ambigüedad semántica que existe dentro del texto del ASA, consiste en que el Estado se compromete a: "Comprar los terrenos del Socavón, desde donde nacen las aguas de la Comunidad…", indicando luego que "…el Estado se compromete a comprar los terrenos pertenecientes a la Empresa Embotelladora por medio de los instrumentos y procedimientos consagrados en la Ley Nº 19.253 ". Desde el principio de buena fe que debe orientar la interpretación del acuerdo, se entiende

que el Estado se compromete a adquirir todos los terrenos, incluido aquel donde se encuentra el socavón. Debemos recordar que el Estado chileno tiene un compromiso vinculante asociado a la ampliación de las tierras indígenas, este debía cumplirse precisamente con la creación del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas que se indica en el ASA. Para el caso de las tierras indígenas aymaras, este se ha concretado progresivamente bajo la constitución de propiedad individual (González y Ruz 2017), modalidad que se distancia del reconocimiento de la propiedad colectiva indígena que promueve la estructura jurídica vigente.

En términos generales, los compromisos fijados en el ASA expresan medidas concretas para garantizar la territorialidad aymara, fortaleciendo sus Derechos sobre la tierra y sus recursos como elementos basales de subsistencia e identidad cultural. Desde otra perspectiva, su efectivo cumplimiento permitirá medir el nivel de compromiso del Estado con los Derechos Humanos, revirtiendo un proceso de incumplimiento histórico en la región. Como vemos, el desarrollo de las herramientas judiciales que provee el Derecho vigente, deja de manifiesto un estado de transición en la materia, resaltando un camino abierto, pero cuesta arriba para una efectiva defensa del territorio indígena.

## Reflexiones Finales

La inserción de instrumentos internacionales especiales sobre Derechos indígenas, ha debilitado el monismo jurídico prevalente en nuestro sistema jurídico. Esto manifiesta rasgos propios de la posmodernidad jurídica tutelada por el acogimiento de la diversidad en un contexto de universalidad. Estos rasgos de pluralismo jurídico no resultan aun plenamente moderadores del Derecho nacional; empero, permiten argumentar en un contexto de tensión una interpretación judicial que favorezca la aplicación del Derecho propio de las comunidades indígenas.

Las comunidades aymara del norte de Chile vienen reivindicado por largo tiempo su acceso al territorio ancestral y sus recursos naturales que forman parte del paisaje cultural andino, entre *mallkus*, *apachetas* y *uma*. Actualmente este proceso ha comenzado a tener materialidad jurídica mediante el reconocimiento de sus Derechos y el inicio de un proceso de demarcación y titulación de sus territorios históricos. Sin embargo, la respuesta está sujeta a un acto de voluntad política y la buena fe del poder público.

El caso en análisis refleja la respuesta actual del Derecho en toda su extensión, mientras la decisión del Estado de acudir al acuerdo de solución amistosa expresa una intención positiva de respeto por los Derechos Humanos y de reparación de los perjuicios históricos. Este compromiso

internacional se observa como una oportunidad cierta de establecer cánones para una convivencia armónica para el futuro, permitiendo la fijación de una prioridad que favorezca la subsistencia cultural de los pueblos que habitaban este espacio. Lo anterior, permitirá revertir la falta de eficacia de los compromisos sobre los territorios contraídos mediante la Ley Nº 19.253; exhibiendo respeto por el Derecho Internacional y eximiendo de responsabilidad internacional que conlleva las vulneraciones comprometidas fortaleciendo la legitimidad del sistema interamericano de Derechos Humanos.

## Referencias Citadas

### Archivos

Archivo Nacional de Santiago (AN), Notariales de Iquique, 27 de agosto de 1864.

### Libros y artículos

Aranda, P. 2013. Los Derechos de Aprovechamiento de Aguas en Chile y su Marco Regulatorio. *Revista de Derecho. Escuela de Postgrado* 4: 105-122.

Aylwin, J. *et al.* 2013. *Los Pueblos Indígenas y el Derecho.* LOM Editores, Santiago.

Aylwin, J. 2014. Los Derechos de los Pueblos Indígenas sobre la Tierra y el Territorio en América Latina y el Convenio 169 de la OIT. En J. Aylwin y L. Tamburini, *Convenio 169 de la OITA. Los Desafíos de su Implementación en América Latina a 25 años de su Implementación*, pp. 46-61. IGWIA.

Bobbio N. 2007. *Teoría General del Derecho.* Editorial Temis, Bogotá.

Carmona, J. 2005. La solución amistosa de peticiones de derechos humanos en el ámbito universal y regional, con especial referencia al sistema interamericano. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* V (1): 83-122.

Carvajal, L. 2010. *Historia de la lucha por los derechos de las aguas de los pueblos de Chusmiza y Usmagama.* Oñate Impresores, Iquique.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2003. Informe Nº 68/03 (solución amistosa), Caso 11.197, Comunidad San Vicente de los Cimientos, Guatemala.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos Informe Nº 30/12 (solución amistosa), caso Juan Arbenz Guzmán, con Guatemala.

Comisión Interamericana de Derecho. 2013. *Informe sobre Impacto del Procedimiento de Solución Amistosa*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 45/13 18.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2014. Comunicado de Prensa sobre visita a Chile, 11 de diciembre de 2014.

Comisión Interamericana de Derecho, 2018. *Informe sobre Impacto del Procedimiento de Solución Amistosa*, segunda edición actualizada, OEA. 167, Doc. 3, 1.

Dougnac, F. 1984. La Tenencia de la Tierra en la Quebrada de Tarapacá. *Revista de Derecho Privado* 10: 249-261.

Gajardo, Y. y A. Díaz. 2008. *Las aguas de la Identidad. Chusmiza, historia y conflicto en la precordillera tarapaqueña.* Ediciones Conadi. Iquique.

Galdames, L. y A. Díaz. 2015. Piedra en la piedra, ¿el hombre dónde estuvo? Percepción y significado de la piedra en la geografía sagrada de las sociedades andinas. *Runa* 36 (2): 5-23.

García, S. 2018. *Panorama de la Jurisprudencia Interamericana sobre Derechos Humanos.* Comisión Nacional de Derechos Humanos, México.

Gentes, I. 2002. Derecho de Agua y Derecho Indígena. Hacia un reconocimiento estructural de la gestión indígena del agua en las legislaciones nacionales de los Países Andinos. *Revista de Derecho Administrativo Económico* 1: 81-101.

González, H. y R. Ruz. 2017. Fé en el papel: la inscripción del dominio de las tierras de comunidad en el altiplano chileno. En H. González y R. Ruz (coord.), *Propiedad de la Tierra Indígena en el Extremo Norte de Chileno. Historia, Contexto y Casos.* Ediciones Universidad de Tarapacá, Arica.

Huneeus, A. 2011. Courts resisting courts: Lessons from the Inter-American Court's struggle to enforce human rights. *Cornell International Law Journal* 44: 503-509.

Kolen A. 2017. Latin America in Theories of Territorial Rights. *Revista de Ciencias Políticas* 37 (3): 737-753.

Lopehandia, M. 2012. Territorio indígena en el derecho chileno. En *Informe del Departamento de estudios, extensión y publicaciones del Congreso Nacional de Chile elaborado para la Comisión de Agricultura, en el marco de la discusión del "Proyecto de Ley que Reforma el Código de Aguas*" (Boletín Nº 7543-12).

Ministerio de Bienes Nacionales. Recuperado el 20 de noviembre del 2019 de http://www.bienesnacionales.cl/?page_id=1621.

Núñez, C. 2015. Bloque de Constitucionalidad y control de convencionalidad en Chile: avances jurisprudenciales. *Anuario de Derechos Humanos* 11: 157-169.

Organización Internacional del Trabajo. 2013. Informe del Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Ginebra.

Pérez, A. 1992. Los Iusnaturalistas clásicos Hispanos y la polémica sobre el nuevo mundo. *Revista de Estudios Políticos* 77: 7-31.

Trazegnies, F. 2018. *Postmodernidad y Derecho.* Editorial Jurídica Grijley, Lima.

Santos, B. 1988. Droit: une carte de la lecture dÈformÈe. Pour une conception post-moderne du droit. *Droit et SocietÈ* 10: 369-390.

Schönsteiner J. y J. Couso. 2015. La implementación de las decisiones de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos en Chile: ensayo de un balance. *Revista de Derecho* 22 (2): 315-355.

Stevenhagen, R. 2007. *Los Pueblos Indígenas y sus Derechos.* UNESCO, México.

Uribe, M.; L. Sanhueza y F. Bahamondes. 2007. La cerámica prehispánica tardía de Tarapacá, sus valles interiores y costa desértica, norte de Chile (CA. 900-1450 dC). Una propuesta tipológica y cronológicas. *Chungara* 39 (2): 143-170.

Vergara, A. 2002. *Las aguas como bien público (no estatal) y lo privado en el derecho chileno: evolución legislativa y su proyecto de reforma en el derecho de aguas en Iberoamérica y España; cambio y modernización en el inicio del tercer milenio.* Tomo II. Editorial Civitas, Madrid.

**Jurisprudencia**

Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1994. Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia (excepciones preliminares), párr. 30.

Sentencia Juzgado de Letras de Pozo Almonte. 1996. Rol Nº 1.194-1996, caratulados Alejandro Papic Domínguez con Comunidad Indígena Aimara Chusmiza y Usmagama.

Sentencia Corte Interamericana de Derechos humanos. 2001. Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 151.

Sentencia Corte Suprema. 2004. Recurso de Casación rechazado, causa Toconce con ESSAN S.A, Rol 986.

Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2007. Caso del Pueblo Saramaka con Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. párr. 114.

Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2007. Causa Comunidad Sawhoyamaxa vs. Paraguay, 2007: párr. 120.

Sentencia Corte Suprema. 2009. Recurso de Casación, Rol: 2840-2008, caratulados Alejandro Papic Domínguez con Comunidad Indígena Aimara Chusmiza y Usmagama, rechazado.

Sentencia Corte Suprema. 2018. Recurso de Revisión, Rol: 1488-2018 Humberto Lagos Schuffeneger con Sin identificar, Acogido.

Sentencia Corte Suprema. 2019. Reclamo de Ilegalidad, Rol: 11533-2019, causa José Cruzat Infante con Comisión para el Mercado Financiero, Rechazado.

# LOS AYMARAS DE LA REGIÓN DE TARAPACÁ Y EL PERÍODO REPUBLICANO TEMPRANO (1821-1879)

Héctor González Cortez**

Los aymaras de las antiguas provincias de Arica y Tarapacá[1], a diferencia de sus congéneres que permanecieron en territorio peruano –o boliviano–, aparte del Estado colonial, han formado parte de dos Estados nacionales: Perú y Chile. Del primero, entre 1821 y 1879, en el período comprendido entre el momento de su independencia de España y la Guerra del Pacífico; y, del segundo, desde 1879 hasta hoy, luego de la definición de ese conflicto bélico y la consecuente anexión de estas provincias a Chile, como país vencedor.

Producto de esta situación, este segmento del pueblo aymara ha enfrentado no solo distintos contextos sociales, económicos y políticos, de acuerdo a la impronta marcada por cada uno de estos Estados y sus respectivas coyunturas históricas nacionales y regionales, sino también, parafraseando a Benedict Anderson (1993), dos "comunidades imaginadas" de forma diferente y con definiciones distintas de sus "límites" y "soberanías", frente a las cuales o respecto de las cuales deben haber planteado modalidades particulares de inclusión o exclusión y, además, distintas estrategias para enfrentar las leyes y prácticas gubernamentales destinadas a regimentar el acceso a las tierras necesarias para su reproducción económica y social o su integración social y cultural.

En este trabajo se aborda la situación de los aymaras de la actual Región de Tarapacá durante el Período Republicano Temprano, cuando este territorio formaba parte de la República del Perú. Los antecedentes se han ordenado siguiendo una subdivisión cronológica entre la fase que corre entre 1821 (Independencia peruana) y 1854 (año de la abolición de la tributación de indígenas); y la fase posterior que va desde 1854 a 1879 (inicio de la Guerra del Pacífico). Se ha incluido al inicio, además,

---

* Este artículo fue redactado como Documento de Trabajo de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, Subgrupo Pueblo Aymara, Santiago, 2002.

** Antropólogo, Departamento de Antropología de la Universidad de Tarapacá.

1 Estas dos provincias, además de un sector altiplánico de la antigua provincia de Tacna, que corresponde aproximadamente a lo que es hoy la comuna de General Lagos, constituyen el territorio de la actual Región de Tarapacá.

algunas referencias sobre el período colonial tardío por las implicancias posteriores que tienen ciertos hechos que se originan o consolidan en esos momentos.

En general, este período ha sido casi completamente ignorado por los historiadores chilenos. La historia regional parece comenzar con la ocupación chilena de este territorio a fines del diecinueve, pero principalmente en torno al impacto económico o social del ciclo salitrero[2]. Los antecedentes disponibles son también escasos en términos de fuentes y solo recientemente se ha empezado a rescatar documentación existente en archivos peruanos y chilenos sobre el tema y el período que abarca este trabajo. De esta manera, con el objeto de alumbrar lo que acontece en la región, también hemos estimado oportuno, cuando era pertinente, echar mano a lo descrito para otras regiones del Perú.

## El Período Colonial Tardío

En noviembre de 1780, José Gabriel Condorcanqui, un cacique provinciano que reclamó descender de los Incas y se autodenominó Tupac Amaru II, inició una rebelión que remeció el estado colonial en el Virreinato del Perú y se extendió por todo el territorio que corresponde actualmente al sur peruano, Bolivia, y el norte de Chile y Argentina[3]. Dentro de los motivos más probables de la insurrección se consideran el reparto forzado de mercaderías y los abusos cometidos por los Corregidores y otros sectores vinculados al mundo indígena, junto al aumento de diversos impuestos incluidos en las reformas borbónicas del siglo XVIII[4].

---

2 Este velo se extiende también sobre el fenómeno de chilenización compulsiva y violenta que se desata entre 1910-1929 en las ciudades de Arica e Iquique y en algunas localidades del interior con presencia o predominio indígena, siendo la excepción los recientes trabajos de González *et al.* (1994) y de González (1995 y 1997). Para una visión peruana de la chilenización en las provincias de Tacna y Arica, véase Palacios (1974).

3 Condorcanqui, cacique de Tungusaca y original de Tinta, un valle cercano al Cuzco fue ajusticiado en 1781, junto a su mujer (Micaela Bastidas) y sus principales colaboradores en la plaza del Cuzco. En Bolivia se produce primero la sublevación de Tomás Katari (curaca de Macha) al norte de Potosí y luego la de Julián Apasa (tributario forastero en Sicasica), en las cercanías de La Paz, que se hace llamar Tupac Katari (por el líder de Tinta y de Macha, respectivamente); ambos son ajusticiado en 1781 (Bartolina Sisa, esposa de Apasa, es ahorcada en 1982) (O'Phelan, 1988 y 1995). Con todo, aunque en un tono menor, las revueltas se extienden hasta 1783.

4 En realidad, aunque con grados de magnitud menor, las rebeliones campesinas en los Andes cubren prácticamente todo el siglo XVIII (O'Phelan 1988; Stern 1990) e, incluso, con alcances más localizados en las dos primeras décadas del siglo XIX (Sala i Vila 1996). Entre las causas se han mencionado los efectos de las reformas fiscales borbónicas que afectaron a las comunidades (como el aumento de los tributos y el reparto forzado de mercancías) o a segmentos diferenciados de indígenas (como las

A esta rebelión se sumaron también en 1781 los pueblos de los altos de Arica y Tarapacá[5]. En el área el movimiento se inicia cuando un grupo de rebeldes encabezados por Juan Buitrón, natural de la región de Carangas, ajusticia a Diego Felipe Cañipa, cacique de Codpa en la provincia de Arica, que se niega a participar en la rebelión. Después de ser sofocada por el gobierno español local, existe un segundo rebrote, más violento que el primero, en el cual son agredidos incluso los curas de algunos pueblos, por oponerse y excomulgar a los participantes. La excomunión fue levantada meses después, cuando los indígenas bajan hasta Arica para pedir perdón y flagelarse con azotes, frente a la catedral revestida de crespones.

Para algunos autores, este movimiento pan andino señala el comienzo del período tardo colonial (1870-1820), imprescindible para comprender el desarrollo del primer siglo independiente peruano (Walker 1991) o, al menos, su etapa de transición colonial-republicana, que corre aproximadamente entre 1821 y 1850 (Cahill 1993)[6]. Sin duda, las rebeliones tupacamaristas, junto a la conquista española, son uno de los fenómenos más discutidos de la historia peruana (Walker 1999). La literatura sobre las causas estructurales de este movimiento y las características que asumió en las diferentes zonas por donde se ramificó es bastante amplia. Sin embargo, no existe consenso acerca de los objetivos que perseguían los rebeldes, sea por la ambigüedad del programa de sus líderes, sea por las contradicciones entre la retórica y las acciones de los propios insurgentes. De todas maneras, se han configurado al menos cuatro posiciones, cuya importancia radica en que todas giran alrededor de la mayor o menor adhesión del indio a la "comunidad imaginada" del futuro Estado-nación, esto es, constituyen de alguna manera un cuestionamiento anticipado de su fidelidad ciudadana a la futura república, una situación que reaparecerá nuevamente a fines del siglo XIX en ocasión de la guerra con Chile.

Algunos autores (además de políticos y militares peruanos), desde el clásico trabajo de Lewin (1972 [1943])[7], han interpretado la rebelión tupacamarista como un antecedente de la Guerra de la Independencia,

---

tasas que afectaron el comercio) (Fisher 1976; Gölte 1980; O'Phelan 1988 y 1995); un período de baja en los precios agrícolas (Tandeter y Wachtel 1980; Glave y Remy 1983; Glave 1986; Jacobsen 1993); e, incluso, en algunas regiones como el Cuzco, presiones demográficas (Glave 1992).

5 Sobre las características de la rebelión al área de estudio se pueden consultar los trabajos de J. Hidalgo (en especial 1986).

6 Para otros es el inicio del "largo siglo XIX", que vivirá no solo Perú sino toda Latinoamérica, hasta 1930, el año de la depresión mundial, cuando el capitalismo emerge como el sistema dominante en toda el área (Mallon 1986).

7 Un ejemplo relativamente reciente de esta posición es el trabajo de J. de la Puente (1992)

lo que representa un anacronismo ya que esta tuvo lugar cuatro décadas más tarde, en un contexto muy diferente (España había perdido todas sus colonias sudamericanas), fue dirigida por (o "concedida" a) las elites criollas de la costa[8] y los mismos rebeldes nunca se plantearon la libertad de España o la creación de una república independiente. Rescatando la importancia referencial que tuvo el mundo Inca para los insurgentes, en especial para sus líderes, se le ha caracterizado también como un movimiento mesiánico o revivalista, como un neo-nacionalismo Inca (Rowe 1976) o, al menos, como un indicador de la persistencia de la memoria y la tradición andina (Szeminki 1983), olvidando que este tipo de apelaciones al pasado incásico variaban entre los participantes en la revuelta (no eran lo mismo para un cacique noble que para las masas campesinas) y que se trataba de tradiciones "inventadas" dentro de relaciones de poder e ideologías coloniales. Otra posición sostiene que las revueltas se deben ubicar dentro de la tradición de relaciones negociadas entre la Corona y los campesinos indígenas, ya que estos mantuvieron su fidelidad al Rey y solo cuestionaron el mal gobierno, por lo que sus reclamaciones apuntaban a restaurar el antiguo "pacto" con el Estado colonial (Phelan 1978), aunque no se repara que sus acciones (ejecución de oficiales, saqueo de haciendas y obrajes, etc.) estuvieron también impregnadas de una innegable intención anticolonial (Flores 1976b), que se excluyó a todos los "no-europeos" y que por su alcance y extensión son algo más que incidentes locales contra alguna autoridad específica o algún abuso particular. Una última tendencia, que subraya la relación de las revueltas con una base o un orden social de características particularmente andinas y no con la plataforma ideológica que sustentará con posterioridad a los movimientos criollos de la Independencia, ha llegado a situarlas como un movimiento protonacionalista (Stern 1990; Walker 1999), aunque no está comprobada la existencia de un verdadero proyecto "protonacional" basado en la cultura política andina, ya que la retórica y acciones de los rebeldes no son tampoco claras ni definidas sobre el tema.

Por otra parte, se ha postulado que la brutal represión de los rebeldes (que va desde la tortura, relegación o su ajusticiamiento, hasta la supresión de los cacicazgos hereditarios que apoyaron la rebelión, la pérdida de jurisdicciones y funciones de los caciques en general, la eliminación de

---

8 La visión "nacionalista" o "intervencionista" de la independencia peruana es una antigua disputa que no ha sido resuelta satisfactoriamente (Anna 1979). Como ejemplo de la primera posición se puede mencionar el trabajo de J. de la Puente (1992) y del segundo los de Bonilla (1981a) y Bonilla y Spalding (1981). Un traslado de esta discusión al sur andino (incluyendo la sierra peruana y Bolivia como espacio conjunto) en O'Phelan (1985). Manrique (1991) señala que el proceso es más complejo puesto que existen comportamientos diferenciados entre sectores sociales.

símbolos incaicos o de nobleza, etc.), tendrá también dos consecuencias importantes para la futura relación entre Estado e indígenas. Primero, las elites criollas habrían internalizado un sentimiento de terror frente a la posibilidad de nuevos levantamientos controlados exclusivamente por masas indias desbordadas. Esta disposición contribuiría a recrear, durante la república, la división dualista de poder e identidad proveniente del sistema colonial que oponía a indios (bárbaros) y no indios (civilizados) (Mallon 1992 y 1995). Segundo, habría generado una virtual paralización de la capacidad de insurrección a gran escala del campesinado indígena, lo que se comprobaría por la ausencia de movimientos insurgentes, de la envergadura de los tupacamaristas (o los de Pumacahua de 1814-1815)[9] durante las primeras décadas del período republicano del siglo XIX. Este "letargo" traumático de la conciencia campesina explicaría, además, la supuesta pasividad campesina al momento de la independencia[10]. Sin embargo, Méndez (1991 y 1997) ha propuesto una revisión de esta tesis, ya que, por un lado, la ausencia de rebeliones no supone necesariamente pasividad (no implica ausencia de voluntad, reclamos, diálogo o alianzas políticas) y, por otro, porque la rebelión es solo una forma extrema de manifestación de las tensiones sociales y los conflictos políticos, y no precisamente la más común[11].

De todas maneras, lo que ponen de relieve las rebeliones y su sofocamiento, donde se aprovecharon las divisiones existentes en su interior, fue la ausencia de un "frente unido indígena" que pudiese alcanzar niveles regionales o suprarregionales homogéneos, ya que su participación se dio en ambos bandos, siguiendo principalmente rivalidades étnicas, sociales y económicas, un aspecto que fue hábilmente aprovechado por las autoridades coloniales. Al parecer, en el siglo XVIII las antiguas redes de cohesión andina se habían erosionado o desintegrado, fragmentando a la sociedad provincial andina en núcleos más pequeños de identificación y solidaridad primaria y, en su interior, se habrían acentuado también la "líneas de quiebre" según las divisiones de clase entre elites (generalmente

---

9 Mateo García Pumacahua, un cacique noble que estuvo del lado realista contra los insurgentes tupacamaristas y alcanzó la presidencia de la Audiencia del Cuzco, se plegó a la rebelión encabezada por José Angulo (Bonilla 1981a; Sala i Vila 1996).

10 La drástica represión de las rebeliones tupacamaristas habría cortado para siempre la posibilidad de un proyecto colonial impulsado por los campesinos y habría agravado las divisiones y fragmentación étnica existentes, impidiendo una toma de conciencia colectiva entre indígenas y sectores populares en general (Bonilla 1981a; Bonilla y Spalding 1981). Para un cuestionamiento sobre esta falta de "conciencia" campesina, véase los trabajos de Husson (1986 y 1992) sobre los iquichanos de Huanta. En el mismo sentido y también sobre estos rebeldes *cf.* Méndez (1991 y 1997).

11 Méndez sigue los planteamientos de Scott (1985) sobre las formas de resistencia cotidiana del campesinado, que han influido los trabajos de varios historiadores del mundo andino.

curacas locales u otros individuos diferenciados socioeconómicamente) y campesinos indígenas (Spalding 1974 y 1984; Sánchez-Albornoz 1978; Larson 1979; Stern 1983).

Pero, también las rebeliones tupacamaristas tuvieron como consecuencia la implantación de una serie de medidas destinadas a asegurar el buen funcionamiento del régimen colonial, esto es, a su reordenamiento e incremento de las principales rentas fiscales. En 1780, apenas iniciada la revuelta, se abolió el sistema de repartos, lo que también puede ser considerado como un intento de liberar el comercio (Stein 1981), monopolizado hasta esa fecha por los corregidores mediante los repartimientos forzados de mercancías. En 1784, siguiendo un proyecto de ordenamiento político-administrativo de corte centralista, se creó el sistema de intendencias (Fisher 1981), encabezadas por Intendentes del cual dependían ahora subdelegados provinciales que reemplazan la figura del corregidor, que desde la legalización de los repartos de mercancías y del aumento de otras tasas, además de su accionar discrecional, se había constituido en el símbolo de la explotación indígena.

Para evitar que los subdelegados continuaran con la internación de mercancías a las comunidades, se debía tratar de funcionarios calificados y remunerados, supuestamente, de forma suficiente, de manera que cautelaran el interés público y no el propio o de otros particulares. Sin embargo, estas intenciones chocaron con la falta de recursos para pagar sus sueldos o cubrir sus expectativas de lucro (Fischer 1981; Peralta 1991a; Sala i Vila 1996). De esta manera, en la práctica, los subdelegados siguieron gobernando como antes y en muchas partes se mantuvo la corrupción. Sin sueldos expectables (dependían del 3% de los tributos indígenas recaudados en su partido), continuaron con el reparto de mercancías, exigieron su manutención a las comunidades, requirieron productos y servicios personales, reclamaron tasas y pagos excesivos e ilegales en actuaciones judiciales o administrativas. Asimismo, obligados a presentar fianzas como recaudadores fiscales de sus provincias, frecuentemente buscaron el aval de hacendados, mineros y comerciantes locales que, evidentemente, esperaban ver la devolución de estos favores en apoyo a sus intereses.

Además, con el fin de asegurar sus ingresos, los subdelegados provinciales remataron al mejor postor los cargos de recaudadores de tributos en ayllus, parcialidades y comunidades (Cahill 1993; Sala i Vila 1996). Esta función fue traspasada primero a individuos no indígenas o "indios forasteros" y, posteriormente, a alcaldes indios o mandones (los caciques de "vara") elegidos anualmente por la propia comunidad, que habían empezado a tener mayor notoriedad a consecuencias de las nuevas políticas de reforzamiento de los cabildos de los pueblos. Esta acción supuso la desaparición de los cacicazgos entendidos como áreas microrregionales de recaudación tributaria que incluían varias parcialidades de indígenas

y un evidente retroceso de la figura del cacique hereditario ("de sangre") en su función de recaudador e intermediario entre la comunidad y el Estado (Sala i Vila 1996; Turner 1997)[12]. De esta manera, en este momento previo a la Independencia, se inicia un proceso de fragmentación de los espacios regionales hacia los cabildos pueblerinos y de reforzamiento de la autonomía de las comunidades de indígenas que formaban parte de ellos. Pero, en el mismo, también se empieza a perfilar la emergencia de una nueva burocracia que accede progresivamente al poder local, por medio de alianzas con las elites rurales, e interfiere por primera vez los derechos de las comunidades indígenas (imponiendo "caciques" recaudadores, demandando servicios personales y ocupando tierras) (Peralta 1991a y 1991b; Cahill 1984).

Estas medidas, que conllevan una mayor fragmentación jurisdiccional[13], determinan un reforzamiento de las comunidades menores. En el caso de la región, por ejemplo, se acaba el cacicazgo de Codpa y se vitalizan sus unidades componentes: Ticnamar, Putre, etc. Asimismo, se produce la consiguiente revalorización de las identidades de tipo "localistas" correspondientes a este nivel de segmentación, que serán características del período republicano. De todas maneras, estas "comunidades" siguen definiendo la relación de los individuos con la tierra, tanto las de uso familiar (generalmente las chacras de cultivo) como las de apropiación colectiva (normalmente los terrenos de pastoreo extensivo). Sin embargo, se trata solamente de derechos de usufructo que entrega el Estado colonial a la comunidad (no a los individuos) a cambio del pago de un tributo y el cumplimiento de otras obligaciones (como los servicios de trabajo y el reparto de mercancías por las autoridades hispanas regionales). De esta manera, los vínculos entre los individuos y los grupos no se basan exclusivamente en relaciones de parentesco, sino también en su adscripción "residencial" a una "corporación" de factura colonial y a su inserción en las categorías fiscales definidas por su administración ("originarios" o "forasteros").

El siglo XIX se inicia sin grandes cambios en los sistemas productivos de la economía aymará, aún cuando el trueque y otras formas de comercio adquieren mayor relevancia. En el altiplano sigue el pastoreo de llamas, alpacas y ovinos; en los valles el cultivo de papas y maíz, junto con otros productos de panllevar, además de grandes extensiones de alfalfa para

---

12 Los "caciques-recaudadores" se excedieron del ámbito estrictamente tributario, ya que también muchas veces reclamaron derechos de tierras en las comunidades, prestaciones de servicios de trabajo y otros cobros. Para una discusión sobre este tema y una clarificación sobre la confusión de este tipo de caciques con los hereditarios véase el trabajo de Sala i Vila (1996).

13 El debilitamiento de los cacicazgos y el aumento de la importancia de los cabildos pueblerinos, después de las rebeliones tupacamaristas, ha sido señalado por Hidalgo (1986) para las provincias de Arica y Tarapacá.

la mantención de animales, especialmente de aquellos dedicados a la arriería que permitía conectar las zonas interiores. Con su producción, estos campesinos indígenas debían alimentarse y reponer semillas y otros medios productivos. Por las restricciones ambientales existentes en los diversos pisos ecológicos que habitaban, también debían obtener otros bienes que se producían en otros lugares. Para ello recurrían principalmente al intercambio con grupos de otros niveles geográficos con los que trocaban sus productos. Debían también seguir destinando una parte de la producción para cancelar el tributo que les imponía la Corona española a cambio del usufructo de sus tierras. Cuando la producción era escasa o no se podía vender para convertir en moneda, debían salir a trabajar fuera de sus comunidades, en haciendas o minas, para obtener el circulante necesario.

Los cambios más importantes que ocurren a comienzos de este siglo son los que comienzan a manifestarse en el ámbito político, en los sistemas de manejo del poder. Después de las grandes rebeliones tupacamaristas de fines del siglo XVIII, la Corona Española impuso una serie de medidas destinadas a prevenir futuros alzamientos de la población indígena. Algunas de ellas estuvieron destinadas a acabar con los caciques hereditarios, que hasta ese momento eran una figura fundamental del control político, como mediadores entre la administración hispana y las poblaciones indígenas locales. En su reemplazo, adquieren mayor importancia los alcaldes de indios, que a diferencia de los anteriores eran elegidos anualmente. De manera correlativa, el cabildo pueblerino reemplaza a la antigua jurisdicción cacical. Así, se puede decir que el poder se "democratiza", en el sentido que todos los varones casados pueden y deben asumir el cargo de alcalde o "cacique" local. En muchos lugares, respondiendo al sistema de organización dual tradicional en los Andes, se nombran dos caciques, uno por cada mitad (o *saya*) en que se divide la comunidad. Por otro lado, adquiere mayor relevancia sociopolítica la pequeña comunidad o pueblo, que se reúne a través de sus cabildos (*kawiltu*), generalmente en ocasión de las grandes fiestas patronales o frente a otros eventos.

## La Independencia y el Período Republicano Temprano (1821-1854)

La independencia de España y la implantación del nuevo Estado-nación peruano por parte de las elites criollas, trajo consigo dos novedades muy importantes para los indígenas, la población mayoritaria de la naciente república. Por un lado, su transformación en "ciudadanos" de una nación de "iguales" que excluía cualquier tipo de diferencias, especialmente aquellas derivadas del "oprobioso" sistema colonial español; por otro, su conversión en propietarios particulares de sus tierras bajo un régimen

de libre disposición y, por tanto, libres de la relación de "vasallaje" con la Corona española, que solo permitía su usufructo a cambio del pago de un tributo y otras obligaciones. La primera propone una circulación étnica forzada, ya que plantea una correspondencia unívoca entre nación y etnia: dentro del territorio de la nueva república todos sus habitantes son "peruanos" y, para alcanzar la ciudadanía prometida, los indígenas deben traspasar las fronteras étnicas "fijas" que durante la colonia sostuvieron la separación estamental entre indios y españoles. La segunda ofrece una verdadera "reforma agraria": para alcanzar el "progreso económico" los indígenas deben convertirse en pequeños propietarios, libres de ataduras corporativas (las "comunidades") y de la intermediación (caciques u otras autoridades nativas), que sostenían la "república de indios" (opuesta a la de los "españoles") durante el período colonial.

En 1821 José de San Martín decretó que los indios eran "ciudadanos" de la nación que debían ser reconocidos como "peruanos", abolió el tributo indígena y prohibió estrictamente la sujeción de los indios a cualquier tipo de servidumbre involuntaria. En 1824 Simón Bolívar declaró la disolución de las comunidades indias en Perú, la entrega de las tierras a sus ocupantes de manera particular, la venta de los terrenos de apropiación colectiva y la desaparición de los cacicazgos y títulos nobiliarios de indígenas (Figallo 1994). Estas medidas, inspiradas en las ideas liberales emancipatorias de la época, constituyen una verdadera "reforma agraria", que debía conducir a las comunidades indígenas hacia un régimen de pequeña propiedad individual, esto es hacia la libre disposición de las pertenencias particulares[14]. Además, suponen una transformación del vínculo entre indígenas y Estado, ya que estos dejan de ser súbditos para convertirse en ciudadanos[15].

---

[14] En realidad, la noción de propiedad o usufructo comunal indígena comienza a ser atacada durante el período borbónico, particularmente con el reinado de Carlos III (1759-1788), cuando para incrementar los ingresos fiscales, entre las décadas de los setenta y los ochenta, se facilitó la venta a particulares de tierras "sobrantes" de las comunidades y, como se ha mencionado antes, los *kurakas* y nobles andinos fueron perdiendo lentamente su estratégica función en la recolección de tributos, hasta que fueron reemplazados por funcionarios nombrados por la Corona. Sin embargo, los Borbones nunca se atrevieron a aplicar sobre las comunidades andinas las reformas protoliberales que habían emprendido sobre las propiedades colectivas de tierras en España entre los años 50' y 90', al parecer, tanto por razones fiscales (la necesidad de asegurar la cooperación "comunal" en la recolección de los incrementados pagos de tributos) como políticas (el temor por nuevos levantamientos indígenas como los de la rebelión de Tupac Amaru de 1780-1781) (Jacobsen 1997).

[15] Evidentemente, una fórmula carente de contenido real para la mayoría del país, dadas las restricciones al ejercicio pleno de derechos para ciertos sectores marginales o marginados y las desigualdades sociales que continúan incluso hasta hoy.

El antiguo Pacto Colonial[16], de carácter estamental, es reemplazado por un nuevo pacto político de ciudadanía que se funda en una relación de tipo individual, donde queda formalmente excluida la comunidad. Su vinculación política como "ciudadanos" de un Estado-nación supone un cambio en la forma en que los indígenas tendrán acceso a la tierra. Ya no se trata de derechos de "usufructo" garantizados por el Estado colonial a cambio de una "tasa" comunitaria, que dependen de la vinculación entre el individuo con su comunidad, mediatizada por la presencia tutelar de autoridades indígenas (caciques) y no indígenas (corregidores). Ahora el acceso debe ser de libre disposición y se define de manera individual entre propietario y Estado a través de una "contribución" predial. Siguiendo los ideales liberales e ilustrados de la época, para incrementar la producción y el progreso económico general, la propiedad no debía estar gravada, ser posesión de los individuos y no de grupos corporativos (como la iglesia, municipios o comunidades) y libremente enajenadas y heredadas[17].

Los contenidos liberales de la legislación agraria bolivariana serían atacados durante los siguientes años. De esta manera, en agosto de 1826, el concejo de gobierno bolivariano, presionado por la falta de recursos fiscales, reintrodujo el tributo indio, pero ahora bajo el eufemismo de "contribución de indígenas"[18]. Además, como resultado de los conflictos surgidos en el proceso de distribución de tierras y de determinación de sobrantes para su venta, en agosto de 1827, el recién electo Congreso Constituyente resolvió suspender la venta de tierras de comunidad, hasta que las comisiones de tierra hubieran presentado sus informes. En marzo de 1828, finalmente, se promulgó otra ley que de nuevo declaraba que los indios, pero ahora también los mestizos, serían propietarios de las tierras que ocupaban en base de distribuciones periódicas de tierras comunales o "sin contradicción" (esto es, sin otros reclamantes que fueran a disputar su posesión) en el caso de tierras fuera de las comunidades. Esta ley determinará la forma como el gobierno nacional, los tribunales y las notarías a través de todo el Perú trataron la propiedad de la tierra de las comunidades indias hasta comienzos del siglo XX (Jacobsen 1997).

La legislación formulada entre 1824 y 1828 constituyó finalmente un curioso balance entre elementos liberales y conservadores corporativistas

---

16 Ya antes, en 1812, las Cortes liberales de Cádiz también estuvieron cerca de disolver el pacto entre la Corona y las comunidades indias cuando abolieron el tributo y la servidumbre de trabajo (mita), pero estas medidas fueron inmediatamente revocadas en 1814, con el regreso de Fernando VII al trono (Bonilla 1989).

17 Para una visión del liberalismo en Perú en relación con las comunidades indígenas durante el siglo XIX, véase Jacobsen (1997). Para Bolivia se puede consultar, además de los trabajos de Platt, los de Langer (1988) y Langer y Jackson (1997).

18 Un término que tampoco era una novedad, ya que con el mismo nombre de "contribución" el Virrey Abascal restableció el tributo indio en 1815.

en la aproximación hacia los indios y sus comunidades. La ambigüedad de, por un lado, tratar de extender la propiedad individual y, por otro, mantener las jerarquías sociales y étnicas asociadas a un sistema de tributación corporativista, impregnó la política estatal hacia las comunidades indias hasta los años cincuenta. En definitiva, el gobierno nacional no deseaba que las tierras comunales, ahora concebidas como la tierra de propietarios campesinos individuales, pasaran a propietarios externos a las comunidades (por lo tanto, "no indios"), ya que perdería los ingresos vinculados a su contribución. La prohibición de 25 años a la venta de tierras indígenas había hecho retroceder un concepto clave de la propiedad liberal, la circulación sin trabas de la propiedad. Recelando de la capacidad de competencia de los campesinos indígenas frente a las poderosas elites provinciales en un mercado idealmente libre, sacrificaron la noción de libre circulación para asegurar el objetivo de una amplia distribución de la tierra productiva (Piel, 1975: 281-282). Al hacerlo e introducir, además, la "contribución de indígenas"[19], reconvertían a los "peruanos" nuevamente en un grupo corporativo, definido étnicamente, que requiere de protección especial[20].

Los esfuerzos por disolver las comunidades han sido asociados como un elemento facilitador de la expansión del latifundio sobre los territorios comunales (Piel 1970; Yepes 1972; Cotler 1978). Esta tesis se basa principalmente en dos supuestos, la voracidad de las haciendas y su poder para efectuar estas acciones. Ambos han sido rebatidos. Por un lado, se ha sostenido que la mayor parte de las haciendas ya ocupaba las mejores tierras después de tres siglos de funcionamiento del sistema colonial; que su interés por expropiar tierras de comunidades solo podría explicarse por requerimientos de ampliación del volumen de mano de obra servil; y que, adicionalmente, la hacienda no era tan lucrativa por la carencia de mercados en la sierra. Por otro, que dado el contexto de instabilidad política y de precariedad del Estado, al menos en las convulsionadas primeras décadas de vida republicana, los hacendados tampoco contaban con el poder suficiente como para ocupar fácilmente las tierras indígenas y que, al contrario, eran las comunidades las que tenían el monopolio de la violencia en la lucha por la tierra (Contreras 1989). Para Peralta (1991a), al menos en el Cuzco, hablar de latifundio "es un exceso de semántica". Según Jacobsen (1993), al comienzo de la vida republicana, los hacendados y otros miembros de la elite hispanizada mostraron poco interés en

---

19 Guerrero denomina la restitución del tributo como el "pecado original" de los gobiernos republicanos andinos (1989: 322).

20 Turner discute el cambio de la terminología empleada por la elite criolla: de "indio" a "peruano" a "indígena" (1995, reproducido como capítulo 2 en 1997 [versión castellana, 1996]).

adquirir tierras indígenas; Walker (1991) relaciona esta situación con la deprimida demanda de productos agrarios desde 1780 a 1850.

En la Región, sin embargo, la frontera hacendal en las provincias de Arica e Iquique se mantuvo invariable al menos hasta la mitad del siglo XIX (González y Gundermann 1998). En un proceso que se constituye hacia la mitad del siglo XVII, la propiedad española se restringió a los valles bajos y del pie del desierto, siguiendo una línea longitudinal que no traspasa, aproximadamente, la altura de los 2.000 m. El hecho de que no exista un avance hacia las zonas más altas podría tener dos causas. Primero, las restricciones climáticas imperantes en esos sectores, que no permiten el desarrollo del tipo de producciones que interesaban a la agricultura empresarial hispana. Segundo, la mayor concentración de pueblos de indios empezaba precisamente a partir de esas cotas y estas comunidades gozaban de resguardos legales, que hicieron efectivos para defender sus tierras. De hecho, todavía muchas comunidades mantienen hasta hoy en su poder documentos de apelación por amparos, resguardos y restituciones que utilizaron para mantener sus tierras en caso de disputas.

La necesidad de restablecer el tributo indígena fue muy discutida durante los primeros años de la república. Sánchez-Albornoz ha resumido el constante debate respecto de una legislación que finalmente cambió poco, como "marchas y contramarchas, todas ellas dentro de una dirección única: la contribución de los indígenas" (1978: 192)[21]. Finalmente se impuso la dramática necesidad de ingresos del estado nacional, que no solo cargaba con las altas deudas generadas por la Guerra de Independencia, sino también con el descenso de las dos mayores fuentes de ingresos que había tenido el estado colonial, los impuestos a la minería y a las ventas (Jacobsen 1989; Gootenberg 1996)[22]. Sin embargo, los incentivos para readmitir el tributo no fueron solamente pecuniarios. Según Peralta (1991a), también interviene el segregacionismo y racismo de las elites criollas, para las cuales el tributo es una barrera cultural que les permite seguir separados de los indígenas, de acuerdo con su particular visión de mancomunidad nacional dividida en estamentos como los coloniales[23].

---

21 Incluso, Agustín Gamarra, como prefecto del Cusco en correspondencia con el gobierno limeño reconoce de modo implícito que los indígenas siguieron pagando el tributo incluso en el período que fue abolido por Bolívar (Peralta 1997).

22 Sobre la crisis económica colonial de los años previos a la Independencia, véase Anna (1979, cap. 5).

23 Para Peralta este segregacionismo cultural fue la única opción nacional, consciente o inconsciente elaborada por los criollos antes de la independencia. Este legado cultural colonial evitaría que las definiciones de desarrollo del agro se entablaran en el nivel de la lucha política entre hacendados e indígenas y que la estructura de clases agraria apareciera en cambio totalmente diluida. Turner critica el anacronismo de Peralta, que termina caracterizando el Período Republicano Temprano como un retorno al pasado,

La contribución producía aproximadamente el 40% de las rentas del estado nacional peruano (Gootemberg 1989; Bonilla 1991 y 1997) y un porcentaje aún mayor de los presupuestos departamentales[24]. De hecho, en la región, de acuerdo con el padrón de contribuyentes de 1845 correspondiente a la provincia de Tarapacá, la contribución indígena era de todas formas la más importante, ya que representaba el 82,5% del total de ingresos recaudados en esa época por el fisco[25].

Pero, la contribución de indígenas también delimitaba las relaciones entre indios y no indios. Para Sánchez-Albornoz, con la continuidad del tributo la sociedad permanecía en moldes establecidos: "El gorro frigio de la república se posaba sobre un cuerpo todavía colonial" (1978: 195). Mantenía una situación que, tanto para los líderes regionales y el gobierno nacional como para muchos indígenas, permitía espacios para la negociación (Walker 1999). En un influyente trabajo sobre las comunidades del norte de Potosí, Platt ha subrayado la continuidad de la vitalidad del "pacto colonial" entre el Estado y las comunidades indias hasta comienzos de los años 1870, señalando que los mismos indígenas defendieron la tributación durante la república, pues buscaban una "ciudadanía tributaria", un estatus híbrido por el cual los indígenas como "ciudadanos" podían demandar ilustración, educación y protección legal del estado y su judicatura, mientras que como "tributarios" podían demandar el reconocimiento estatal de sus títulos coloniales a sus territorios étnicos o repartimientos, una situación que se mantuvo mientras el gobierno boliviano dependió de esos ingresos en el contexto de una política proteccionista

incluyendo su noción de "mancomunidad nacional" (1997: 148). Para él, aunque el estado postcolonial reprodujo algunos aspectos selectos de la administración colonial, que de todas maneras fueron reinterpretados vicariamente por los indígenas, aunque dentro del flexible sistema discursivo dominante.

24 En Cusco, por ejemplo, en 1826 representaba el 76,6% y en 1832 el 82,1% del total de los ingresos del departamento en esos años (Remy 1988).

25 Este padrón fue publicado por Guillermo Durand (1977) y figura con el número 061 en el Archivo Histórico de Hacienda; el correspondiente al de indígenas (número 0308 del mismo repositorio) no es incluido por el editor por encontrarse en mal estado. Por suerte, actualmente contamos con una trascripción de este último que rescatamos en el Archivo General de la Nación en Lima. En teoría estos padrones debían actualizarse cada cinco años. Kubler (1952), que realizó un recuento demográfico para todo el Perú entre 1795 y 1940 y utilizó este tipo de fuentes, menciona para Arica solamente dos Padrones de Castas para 1827 (código 0136) y 1830 (sin número de catálogo y correspondiente a Tacna). Para Iquique, en tanto, anota dos de Indígenas (códigos 0621 y 0308) y dos de Predios e Industrias (códigos 0621 ambos) para los años 1839 y 1845, respectivamente. Los de 1845 son los mismos utilizados o mencionados por Durand.

que privilegiaba el mercado interno, que favorecía tanto a indios como criollos (1982, 1986 y 1993)[26].

La reimplantación de una contribución especial para indígenas repuso también las divisiones étnicas del Perú. Aunque las definiciones raciales eran fluidas y se redefinían en la práctica cotidiana, el estado republicano mantuvo sobre la categoría "indios" una clasificación fiscal, semejante a la colonial, que marcaba las relaciones entre estado y sociedad y entre los mismos individuos. No obstante, se agregaba una novedad: en 1826 también se creó la contribución de Castas. Si la contribución de indígenas perpetuaba el estado de cosas colonial, la contribución de castas alteraba la estructura impositiva, ya que también incluía a todos los hombres no indios[27]. La legislación definió las castas en términos estrictamente negativos: como "no indios", fundiendo así categorías raciales, sociales y fiscales[28]. No obstante, la contribución y el término mismo de castas acabó siendo asociado ante todo con la población mestiza y pobre (que vivía fuera de las ciudades en pueblos, haciendas o alrededor de las comunidades indias), mientras los criollos, artesanos y profesionales se incluían en las otras dos clases de contribuciones (predios e industrias) (Kubler 1952; Remy 1988; Gootenberg 1991; Turner 1997; Walker 1999)[29]. De esta manera, como anota Turner (1997), el sistema tributario personal republicano temprano no puede ser calificado simplemente como una continuidad del sistema colonial: se agregaron los no indígenas; aunque se mantuvo una división general entre indios y no indios (castas), cambió el lenguaje y las formas; los primeros pasaron de "indios" a "indígenas" y entre los segundos el término "castas" incluyó a los "blancos" con los "mestizos" y otras categorías raciales coloniales; por último, los "no indios"

---

26 El planteamiento de Platt adhiere a la tesis de la persistencia del pacto de reciprocidad (asimétrica) entre Estado (primero colonial –Inca y español– y luego republicano) y campesinos indígenas, que garantiza el acceso a tierras a cambio de una cesión de trabajo (o metálico), dentro del marco de una economía "moral" andina, inspirada en los trabajos de Thompson (1971) y Scott (1976) y en los primeros de Murra (1975).

27 Las reformas también incluyeron otras dos nuevas categorías: la contribución de predios urbanos y rústicos y la contribución de patentes e industrias. Para una descripción de todos estos tipos de contribuciones véase Kubler (1952).

28 Una autoridad del Cuzco, por ejemplo, en 1829 incluía dentro de las castas a todos aquellos "llamados como blancos, mestizos, zambos y pardos" (Remy 1988: 463)

29 Las autoridades se quejaron frecuentemente de las injusticias de la contribución de castas y las dificultades para recolectarla, sosteniendo que los españoles nunca extendieron la contribución a los no indios y que afligía a los más pobres que no recibía nada a cambio, a diferencia de los indígenas que obtenían el derecho a la tierra (Remy 1988; Walker 1999). Por su impopularidad y los escasos ingresos que generaba, se convirtió en un "juguete perpetuo" de los políticos (Kubler, 1952: 6), siendo abolida y reimplantada varias veces, hasta que se eliminó definitivamente en septiembre de 1840, bajo la presidencia de Agustín Gamara.

no formaron un conjunto homogéneo, sino uno diferenciado por ocupación, ingresos y tipo de tasas[30].

Aunque con algunas semejanzas, la contribución de indígenas no era la misma que la colonial. Aparte del principio general y más abstracto de que los indios (ahora "indígenas") ya no eran la población colonizada que "tributaba" a sus vencedores, sino ciudadanos que "contribuían" al sostenimiento de su Estado, existían otras diferencias. El nuevo sistema tributario "individualizó" la responsabilidad de los contribuyentes indígenas, volviendo "capitación" lo que antes fue básicamente una imposición colectiva a un ayllu, comunidad o parcialidad (Contreras 1989)[31], lo cual era ventajoso pues, al no existir un monto global fijo, la comunidad ya no estaba obligada a asumir las cargas de ausentes, muertos o de personas que cambiaban de categoría fiscal (Hünefeldt 1991). También desapareció la dicotomía entre "originarios" y "forasteros" y tanto los indígenas originarios como los recién establecidos en una población disfrutaban de los mismos derechos y obligaciones frente al gobierno. Únicamente recibían un trato distinto –más ventajoso– los carentes de tierra, llamados "forasteros sin tierras". Asimismo, se produjo una congelación del monto de la tributación, ya que los indígenas pagaron el mismo monto (variable por repartimiento) que pagaban en 1820 (Contreras 1989).

Todas estas modificaciones que apuntaban a descolonizar y modernizar la sociedad rural tuvieron resultados dispares según las regiones. Respecto de la adquisición del derecho a una interpelación individual y directa con el Estado, los indígenas pudieron tener distintas percepciones. Es probable que en comunidades remotas lo único tangible fuera que continuaban pagando una imposición fiscal a un Estado al que lo unían vagos referentes –si existían–, pero en otras regiones con mayores niveles de modernización y conexión con los mercados y la política nacional, probablemente existiera una mayor sensibilidad y mejor disposición para captar esta nueva filosofía de las relaciones entre Estado e indígenas.

---

30 La constatación de Turner es importante en términos de posibilidades para la circulación étnica. Para los indígenas que estaban obligados a escapar de las comunidades por necesidad económica (por ejemplo, falta de tierra) y, por tanto, del estamento indio, las castas en sentido restringido (trabajadores mestizos u otros pobres) pudieron representar una buena salida económica (pagaban menos impuestos que como indígenas) pero no tan favorable socialmente (seguían dentro de los grupos marginales, aunque quizás un peldaño más arriba). Aquellos que deseaban salir por aspiración social y contaban con medios económicos para ello, su inclusión en el sistema de contribuciones de predios rústicos (y urbanos) era una buena alternativa económica (también pagaban menos que los indígenas) y social (más cerca o dentro de la categoría de propietario "no indio").

31 "La corona había vinculado estrechamente tributo y comunidad. El monto de la tasa era personal, pero ante el fisco la responsabilidad no recaía en los individuos, sino en la comunidad a la que se hallaban adscritos" (Sánchez 1978: 202).

Cuestiones como la mayor o menor afluencia de forasteros o la salida de emigrantes y la incidencia de los montos del tributo (que era monetario) en las economías familiares también parecen haber dependido de las condiciones de cada zona, dependiendo de la mayor o menor orientación de la producción campesina al autoconsumo o al mercado y la presencia o ausencia de conexión con circuitos mercantiles (Contreras 1989; Jacobsen 1997). Incluso, se sabe que existieron zonas que fueron eximidas (por cuestiones eventuales, por ejemplo, calamidades) o sectores diferenciados dentro de ellas que fueron favorecidos con la exención del pago (Bonilla 1989; Méndez 1997)[32].

También se ha planteado que el mayor desafío para las comunidades indígenas durante las primeras décadas post-independencia lo representó el surgimiento de una nueva capa de burócratas locales y provinciales creados por el Estado republicano (Peralta 1991a y 1991b; Aljovín de Losada 1997). Existe un debate acerca de cuanto poder habrían llegado a acumular efectivamente estos grupos hacia mediados de siglo y cuánto daño habrían ocasionado a las comunidades campesinas[33]. De todas maneras, parece ser un hecho cierto que las relaciones establecidas entre gobernadores de distrito, recolectores de tributo, jueces de paz, subprefectos provinciales y jueces de primera instancia, por un lado, y las comunidades y familias campesinas individuales por el otro, fueron centrales tanto para la construcción del Estado como para la consolidación de las elites provinciales y locales (Jacobsen 1997). Asimismo, se reconoce que aunque los representantes locales y provinciales del Estado central buscaron intimidar, engañar o forzar a las comunidades campesinas (para que pagaran el máximo de contribuciones, prestaran servicios de trabajo para propósitos públicos y privados y para apoderarse de algunas tierras comunales), también se observa que, a menudo, estas autoridades no dispusieron de suficiente poder como para imponer su voluntad sobre las comunidades y que, además, como las administraciones cambiaban frecuentemente y estaban politizadas, las comunidades tuvieron espacios y alternativas de negociación y, en general, aunque se puede encontrar evidencia de los abusos de autoridades locales durante este período, no son menos frecuentes los informes de subprefectos y gobernadores exasperados por su impotencia frente a las comunidades (Hünefeldt 1989).

---

32 Como el caso de los rebeldes iquichanos estudiados por Méndez (1997) que fueron atraídos por las autoridades gubernamentales mediante la exención de sus obligaciones impositivas, lo que enseña que pudo haber "pactos sin tributo".

33 Sobre el tema véase, principalmente, los trabajos de Cahill (1984); Remy (1988); Hünefeldt (1989); Peralta (1991a); Jacobsen (1991 y 1993); Turner (1997); y Walker (1999).

Los campesinos parecen haber manejado su discurso según la audiencia y el asunto que se tratara. En disputas de tierras con propietarios de haciendas o entre comunidades, juzgadas en tribunales, jueces de paz o notarías, enfatizaban sus derechos como propietarios individuales de acuerdo con la legislación de 1928 y refrendaban sus derechos con documentación colonial (Turner 1997). En cuestiones de impuestos, sin embargo, defendían la tierra como un elemento vital para la reproducción total de la comunidad, de su sustento y la posibilidad de pagar la contribución de indígenas (Jacobsen 1997). Ya no es posible aceptar la imagen de los indios como individuos sin capacidad de acción, inermes e indefensos frente al poder estatal o regional[34]. Walker (1999) plantea que los indios resistieron muy bien el embate liberal de las primeras décadas de vida republicana y que ello puede explicarse por la combinación de dos factores: por un lado, el estancamiento de la economía y la inestabilidad política imperante y, por otro, la defensa exitosa que los propios indígenas hicieron de sus derechos usando diferentes tácticas. No obstante, esta exitosa "resistencia", finalmente habría terminado por reforzar, desde el sector indígena, la división de la nación entre indios y no indios propuesta por las elites criollas (Mallon 1995; Turner 1997; Walker 1999).

En lo que respecta a los sistemas de acceso a la tierra al interior de las comunidades indígenas, la bibliografía prácticamente se reduce a estudios de casos (por ejemplo, Glave y Remy 1983 o Mallon 1983). Se sabe que cada familia comunera tenía acceso al usufructo individual de una o más parcelas de tierra agrícola y guardaba obligaciones y derechos sobre las llamadas tierras comunales. Estas últimas podían ser áreas de pastos o, en algunos casos, tierras agrícolas cuya explotación se hacía a través de faenas colectivas. Desde finales de la época colonial, en varias partes las parcelas en manos de las familias se habían "privatizado" e, incluso, en algunos casos todos o parte de los terrenos comunales pasaron a ser controlados por cofradías (organizaciones religiosas y sociales en que se fraccionaban las comunidades y a través de las cuales se reconstruían viejas y nuevas identidades culturales) (Contreras 1989: 24)[35]. Al parecer,

---

34 Contra la imagen clásica de la historiografía conservadora o marxista que situaba la hegemonía en las elites criollas, el Estado o el mercado, han surgido nuevos estudios que resaltan la capacidad de contestación indígena (siguiendo a Scott 1985) o de las capas subalternas (en la perspectiva de Guha 1982) y utilizan una conceptualización del poder más cercana a las tesis posestructuralistas (como las de Foucault 1992) o post-gramcianas (como las de Laclau y Mouffe 1987). Dentro de los trabajos que siguen estas perspectivas y que incluyen estas posturas teóricas, véase Méndez (1991); Mallon 1995; Turner 1997; Walker 1999).

35 Este sistema opera en algunos sectores de la sierra peruana hasta hoy; véase, por ejemplo, el caso de Huasicancha en el valle del Mantaro, descrito por Smith (1989). Los trabajos que describen las características de la comunidad actual son numerosos,

este proceso de privatización habría sido mayor en la costa sur peruana (Cañedo-Argüelles 1998)[36].

Si bien la tributación funciona bajo la fórmula de una responsabilidad "individual" y no corporativa, la comunidad sigue siendo el referente de legitimización del derecho al acceso de las tierras individuales y de reparto comunal. No obstante, pese a que la mayoría de los indígenas constituyen todavía un elemento étnico diferenciado en términos fiscales, y siguen asentados en el espacio de sus antiguas comunidades, en la región existen también casos que han adquirido tierras (por compra o arriendo) fuera de las que corresponden a sus comunidades y están incluidos también en los padrones de contribuyentes de predios rústicos; incluso, en algunos casos individuos que se han diferenciado económicamente de una manera importante (como Santos Olcay, que de acuerdo al Padrón de Contribuyentes de 1845, sigue registrado como "indígena" del padrón de Pica, pero se encuentra en Tarapacá registrado en el padrón de propietarios de bienes raíces, poseyendo varios predios, un molino y personal de servicio negro a "su cargo"). La situación inversa, esto es, no indígenas adquiriendo tierras de "comunidades" no es posible visualizarlo a través de esta fuente (aunque se menciona el caso del mismo Subprefecto de Tarapacá como propietario de una "haciendita" comprada a Petrona Chambe, mujer de apellido indígena no matriculada, aunque no se puede saber si eran tierras del común; y el de Jacoba Ramírez que declara una "hacienda de pastos en Cancosa" en el altiplano.

## De la abolición del tributo a la Guerra del Pacífico (1854-1879)

El espectacular boom de las exportaciones de guano que tiene lugar entre 1847 y 1873 permitió quintuplicar los ingresos estatales (Bonilla 1984). Esta bonanza fiscal permitió rebajar o abolir ciertas tasas y contribuyó a generar un marco más amplio de discusión acerca de la relación entre Estado y sociedad (Jacobsen 1997). De esta manera, no es extraño que, en 1854, apoyado por el alivio que experimentaba el erario nacional y como una forma de asegurar la lealtad del sector indígena, el elemento mayoritario del país, el presidente Ramón Castilla aboliera definitivamente la "contribución de indígenas". Esta decisión marca simbólicamente el fin del trato gubernamental de los indios como miembros de un grupo corporativo. El decreto apuntaba a "poner en práctica los derechos de

para un resumen véase Izko (1986). Para una comparación entre las comunidades andinas y sus similares castellanas de España *cf.* Arguedas (1987: 303-317).

36 Para una comparación de la situación ocurrida entre 1821-1854 y 1854-1979 en distintas zonas, que incluyen la sierra sur (Puno y Cusco), central (Junín) y la costa norte (Piura), véase N. Jacobsen (1997).

libertad, igualdad y propiedad" garantizados en la Constitución. Aunque se mantuvo la contribución a la propiedad agrícola de acuerdo sus ingresos, se estimaba que la mayoría de los pequeños agricultores indios quedó exenta de pagar estas tasas, ya que sus terrenos producían rentas inferiores al mínimo calculado.

Bonilla, en un estudio sobre Ayacucho (1989) menciona los problemas que la decisión de abolir el tributo generó en las arcas provinciales, que vieron notoriamente disminuidos sus ingresos.[37] Incluso menciona el caso de un prefecto que, frente a esta dramática situación presupuestaria, ordenó incluir las tierras de repartimiento de las comunidades indígenas dentro de las matrículas de predios e industrias que aún subsistían. Glave (1988) señala que en las provincias de Canas y Espinar, al abolirse el tributo, los indígenas fueron también incluidos en los registros prediales. Existen también antecedentes de que, a pesar de su abolición, el tributo se siguió cobrando, en algunas zonas hasta varias décadas después, aunque con diferentes nombres, como contribuciones personales o extraordinarias, para alimentar los alicaídos presupuestos regionales (Hünefeldt 1991; Peralta 1991a).

Esta fue también la época en que la comunidad indígena casi desapareció del discurso público o, en el mejor de los casos, solo es mencionada como un obstáculo para el desarrollo de una ciudadanía trabajadora o industriosa, por lo que algunos políticos incluso intentaron proscribirla del todo. Incluso el primer Código Civil de 1852, destinado a fortalecer y extender normas legales sobre todos los tipos de propiedad y las obligaciones contractuales, no la menciona en ninguna parte. De todas maneras, a pesar de su invisibilidad jurídica, la comunidad siguió viva en las costumbres de los indígenas de las zonas rurales (Basadre 1968). Por otro lado, ahora cuando se habla del indio, el debate se centra sobre si es un propietario o un trabajador y generalmente se proyecta la imagen de un individuo estereotipado, que no se preocupa de producir más de lo que necesita, que vive en la pobreza y la "flojera", sea porque siglos de "esclavitud" colonial han terminado por deformar su antiguo espíritu emprendedor prehispánico, sea porque era un trabajador improductivo innato, de capacidades disminuidas y que requería de algún tipo de coerción para contribuir al desarrollo del país (Jacobsen 1977). De esta manera, el indio seguía "separado", ahora del progreso "nacional".

---

37 A menos de un año después de abolir la contribución de indígenas, la administración de Castilla buscó introducir una nueva tasa etiquetada como contribución personal, aunque el intento fue finalmente rechazado, en el acalorado debate político que siguió se argumentó que el país necesitaba nuevas tasas directas, ya que aún con los abundantes ingresos del guano, los presupuestos gubernamentales eran deficitarios y se preveía que la bonanza del guano desaparecería más adelante. La contribución personal fue finalmente introducida en 1866, pero inmediatamente abolida al año siguiente (Sánchez 1944).

Durante este período aumentó la confusión sobre si las tierras indígenas debían ser consideradas como concesiones en usufructo o propiedad plena. En 1876, durante la presidencia de Manuel Pardo, se emitió un decreto confirmando la ley de 1828 sobre los plenos derechos de propiedad de las comunidades campesinas. Pero, se agregó como novedad el que las comunidades no podían intervenir en la venta de tierra de cualquiera de sus miembros. En algunos lugares los campesinos formaron parte de redes clientelistas basadas en el comercio y adelantos de crédito. De esta manera, en algunas comunidades se extendieron el lenguaje y la práctica de la propiedad privada, a medida que aumentaban la frecuencia de traspasos, los contratos de hipoteca y los litigios por tierras. Jacobsen (1993) señala que, en Azángaro, en el altiplano sur peruano, los campesinos indios diferenciaban entre el derecho a transferir la tierra –donde aplicaban las nociones liberales individuales de libre disponibilidad– y las prácticas ligadas al uso de la tierra, donde las comunidades o, más a menudo, los grupos de descendencia aún jugaban un rol preponderante. De esta manera se pueden encontrar documentos que hablan del mismo pedazo de tierra en ambos sentidos, como tierras del común y como propiedad privada de ciertos individuos. A raíz de esta ambigüedad los conflictos entre las familias de una comunidad podían terminar en litigios. En otros casos, con el fin de fortalecer el usufructo común de la tierra, algunos grupos de descendencia registraron la estancia familiar como propiedad conjunta de todos los herederos en los roles de contribución.

En general, existe consenso en que es precisamente a partir de la mitad del siglo XIX cuando realmente se expande la frontera hacendal sobre las tierras indígenas[38]. Este fenómeno se habría producido por la mayor actividad económica generada por el crecimiento de la demanda interna de productos agrícolas; la consolidación de ciertos circuitos mercantiles, como el mercado de lanas en las provincias del sur (Flores 1977); o de las haciendas de exportación en la costa norte (Jacobsen 1997). Pero, además, fue facilitado por los complejos mecanismos que exigía el código civil de 1852 para probar los derechos de propiedad, lo que colocaba automáticamente a los litigantes pobres y analfabetos, como los indígenas, en una posición desventajosa. Jacobsen (1993) ha comprobado que en Azángaro esta situación fue aprovechada por los gamonales para apoderarse de las tierras de comunidades campesinas durante este período. Jueces de paz corruptos o clientelistas, jueces profesionales de primera instancia de las capitales provinciales, gobernadores de distrito y subprefectos provinciales, hicieron poco por ayudar a establecer la legislación sobre la propiedad

[38] Jacobsen (1997) relativiza esta afirmación sosteniendo que su extensión y ritmo varió de acuerdo con los diferentes procesos vividos en las distintas regiones del país. De hecho, existen zonas donde las comunidades indígenas se mantienen fuertes, precisamente porque están conectadas al mercado, como ocurre en la sierra central (Manrique 1987).

como práctica arbitral clara e imparcial. En vez de ello, las leyes se convirtieron en instrumentos y los tribunales en arenas de las luchas de poder entre las diversas facciones de gamonales o, incluso, entre indígenas. Por esta época también se menciona un notorio aumento de inscripciones de contratos en las notarías provinciales.

Según Bonilla (1981b), la supresión de la contribución de indígenas habría profundizado el aislamiento del sector indígena, ya que ahora no requería producir excedentes para el mercado a fin de conseguir el metálico necesario para pagar esta obligación. Esta separación habría también reducido el horizonte de la conciencia de la población indígena sobre su propia situación. Probablemente los indios no solo no se creían "peruanos", sino que también habrían dejado de percibirse como indígenas, asumiendo una conciencia de tipo parroquial, del tipo "soy de tal pueblo o de tal hacienda". La mejor prueba para confirmar esta falta de conciencia "nacional" la ofrecería el comportamiento del campesinado indígena en la Guerra del Pacífico que habría sido impermeable al llamado patriótico de la oligarquía dominante, viendo el conflicto como una guerra de "blancos", entre el "general Chile" y el "General Perú" (Bonilla 1978).

Esta tesis fue rebatida por Manrique (1981) y Mallon (1983), quienes plantearon que la participación de los indígenas de la sierra central no fue marginal y que, en cambio, asumieron una postura "patriótica" que contrastó con la de los hacendados y comerciantes de la misma zona que finalmente se aliaron con las fuerzas chilenas[39]. Para Manrique, la alta intensidad de los acontecimientos experimentados en la sierra central generó una rápida aceleración del tiempo histórico, que permitió que los campesinos indígenas lograran formular una ideología y conciencia nacionalista que no habrían podido desarrollar en circunstancias normales. Mallon, por su parte, afirma que a partir de la confrontación los indígenas lograron desarrollar una comprensión de las políticas nacionales y un intenso sentido nacionalista, basado en un sentimiento concreto de apego a su tierra que estaba siendo invadida y destruida por las fuerzas extranjeras de ocupación. Bonilla (1987), responde asumiendo las características particulares de la resistencia campesina en esta región, pero relativiza las críticas de Manrique y Mallon y resalta las condiciones particulares de la economía altamente mercantilizada de estos campesinos. En un trabajo posterior, Mallon (1995) plantea que esta discusión es inconducente, pues se afirma en la existencia de una sola versión del "nacionalismo", la que proviene de la clase dirigente del Estado, cuando en realidad el nacionalismo debe entenderse en un sentido amplio como un proyecto de "ciudadanía" donde tienen cabida una serie de "discursos" que compiten en constante formación y negociación. De esta manera, es posible

[39] Esta tesis fue planteada originalmente por Bonilla en 1978.

reconocer que existen diferencias entre zonas, que las respuestas varían de acuerdo a las distintas realidades (incluso étnicas) y que si bien los movimientos guerrilleros indígenas apelaron a su defensa de la nación (y leyeron la toma de haciendas como un castigo a los traidores que apoyaron al ejército chileno), pasado el conflicto fueron considerados como vándalos, condenados a nuevamente a ser "otros" distintos, no ciudadanos, pues se impuso nuevamente la visión nacionalista de la clase hegemónica.

Lamentablemente, los estudios que cubren el período 1854-1879 son menos numerosos que los existentes para las primeras décadas de vida republicana. De esta manera, aparte de los temas tratados en los párrafos anteriores, no se han abordado, al menos extensamente, otros que podrían ser de gran interés para nuestros propósitos. Entre estos temas se pueden mencionar, por ejemplo, los cambios en las divisiones político-administrativas y en el derecho a voto. La Ley de Municipalidades contenida en la Constitución de 1860 descentralizó el acceso a rentas y servicios de trabajo en beneficio de los municipios y los concejos provinciales y hasta ahora se sabe poco cuánto y de qué manera esto afectó a las jurisdicciones con mayoría indígena[40]. Asimismo, se desconocen los efectos de la modificación de la ley electoral de 1867, cuando se abrió sin restricciones el derecho a voto a todos los varones mayores de 21 años, lo que habría permitido a los "indios" el ejercicio de este derecho básico de "ciudadanía"[41]. Se puede intuir que ello fue aprovechado por las elites regionales, especialmente para aumentar su influencia en el ámbito nacional, pero resta por averiguar qué tipo de negociaciones se estableció con o entre los propios indígenas para su beneficio. Tampoco se ha tratado el tema de la introducción de la escuela pública en las comunidades mediante preceptores y sus consecuencias en términos aculturativos.

A partir de 1854, con la abolición definitiva de la contribución de indígenas, las comunidades perderán definitivamente cualquier importancia política corporativa que hayan podido conservar durante las primeras décadas republicanas. Desde entonces, las políticas del Estado se orientarán derechamente al desarrollo de la autonomía de las unidades familiares, como un factor facilitador del progreso nacional y de las propias localidades. Paralelamente, los indígenas se vincularán al mercado de fuerza de trabajo como peones, al de productos campesinos como oferentes y al de consumo humano como adquirentes de bienes externos de manera directa y ya no intermediada por elites indígenas (caciques) o por corporaciones

---

40 Mallon (1995), a propósito de los conflictos entre cabeceras y anexos, menciona que esta ley incentivó la atracción por constituirse como distritos independientes.

41 En 1856 el derecho a voto solo pertenecía a los hombres mayores de 21 años que fueran propietarios o hubieran servido en el ejército; en tanto que en 1860 fue ligado al pago de tasas y contribuciones.

colectivas (la comunidad). Por otra parte, los indígenas ya no seguirán siendo "indios" de acuerdo con una etiqueta tributaria fiscal.

Tomando en cuenta lo que ocurrió en otras zonas peruanas y algunos datos disponibles, es posible que en la región ocurrieran dos situaciones. Una, que la tributación indígena se siguiera cobrando bajo otras modalidades, dada su importancia para la burocracia político-administrativa regional, lo que implica que algunos sectores de indígenas debieron seguir destinando parte de su producción al pago de imposiciones fiscales. Otra, que al eliminarse el tributo y no ser reemplazado por otro, se haya producido una reconversión hacia una economía más orientada al autoconsumo, al ser liberados de conseguir el dinero para cancelar sus obligaciones tributarias. De todas formas, existen antecedentes que se elaboraron matrículas de propietarios de predios rústicos, que cancelaban un impuesto de acuerdo con la tasación de sus predios. La diferencia es que ahora las poblaciones indígenas son tratadas por el Estado como agricultores sin distinción de acuerdo con su origen étnico, como ocurría antes. De esta forma, personas y comunidades o localidades que antes aparecían en los padrones tributarios catalogadas como "indígenas", en los siguientes registros o matrículas solo aparecen como "agricultores".

Existe una "Matrícula de Predios Rústicos" para la provincia de Tarapacá que corresponde al año 1876 y que, según sus anotaciones, estaba vigente al momento en que empieza la Guerra del Pacífico[42]. Existe también un "Padroncillo de Contribuyentes" de la provincia de Arica de 1877[43]. Se trata de documentos que contienen listados de los dueños de predios agrícolas que debían pagar contribuciones o impuestos territoriales al Estado peruano. No se consigna la superficie de las propiedades, sino su tasación, una estimación de su utilidad anual y el valor de las cuotas semestrales y anuales. La tasa de contribuciones (pagada en cuotas semestrales) corresponde a un porcentaje de las utilidades anuales, que se estiman siempre en una proporción del avalúo del bien raíz. En el caso de Tarapacá, las localidades mencionadas son prácticamente las mismas que en el padrón de 1845, pero ahora no se mencionan subdivisiones en ayllus en ninguna de ellas y tampoco se incluyen Isluga ni Cariquima del altiplano. En el caso de Arica, se mencionan todavía aillus en varios poblados y se incluyen las comunidades altiplánicas de Guallatire, Parinacota y Caquena. En ambos documentos, un porcentaje notorio de los propietarios tiene apellidos aymaras, con una larga presencia en los sitios donde son mencionados. Sin embargo, en ninguna parte de la matrícula se hace mención alguna

---

42 El original de este documento se encontraba en el Archivo de la Intendencia de Iquique, pero lamentablemente ha desaparecido el original. Afortunadamente, conservamos una copia fotostática.

43 Copia que obtuvimos en el Archivo Histórico de Límites del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Sección Colonial/Arica (ARP-7/415).

a su condición de "indígenas". Esto es, para efectos fiscales a esa fecha no solo han desaparecido las "comunidades", sino también los "indios".

Aparte del desaparecimiento de la etiqueta fiscal de "indígenas", dentro de las propias comunidades se fueron dando lentamente varios procesos de tránsito étnico. Primero, algunos individuos pueden diferenciarse socialmente del resto, no solo porque adquieren una mejor posición económica, sino también porque se alejan de su pasado "indígena" y se transforman en "mestizos"[44] o, lo que tendrá consecuencias posteriores, en "ciudadanos peruanos", lo que implica dejar su pertenencia "étnica" original y optar por una alternativa de ciudadanía "nacional"[45]. Segundo, localidades enteras, por su cercanía a los centros político-administrativos principales o eventos económicos particulares, dejaron de etiquetarse como "comunidades" de indígenas" y pasaron a ser pueblos de "mestizos" (que posteriormente preferirán denominarse como "andinos"). Por último, en general, la comunidad fue perdiendo cada vez más su importancia en la definición de la relación de los individuos con la tierra y, paralelamente, fue adquiriendo mayor importancia la unidad doméstica (la familia nuclear o, a lo sumo, la extendida). De todas maneras, la comunidad siguió siendo importante en otros ámbitos, como la organización de trabajos u obligaciones colectivas y, muy especialmente, de festividades rituales. La mayor o menor incidencia de estos procesos varió de acuerdo con la altura en que se ubicaran las comunidades. De esta manera, las más afectadas fueron las de valles más bajos, luego las de precordillera y en menor medida las del altiplano.

Estos fenómenos estuvieron asociados a la emergencia de polos económicos mineros (como el inicio de la producción salitrera), haciendas e incluso ciudades, que ofrecieron posibilidades a los campesinos andinos para emplearse como trabajadores temporales o permanentes o vender sus productos y alimentos en los alrededores de esos centros. De este modo la economía campesina continuaba integrada a la sociedad global. Paralelamente, producto de las políticas nacionales de apertura a otros mercados mundiales, una mayor proporción de productos importados empezó a circular por los territorios campesinos. Esto implicó una disminución de la producción artesanal, especialmente la textil que será reemplazada parcialmente por telas de menor calidad, pero más abundantes y de bajo precio.

---

44 Ya en el Padrón de Indígenas de Tarapacá en algunos puntos como Pica se agrega la categoría "cholos".

45 La asunción de la "ciudadanía" peruana, aunque parece no manifestarse abiertamente durante las campañas militares, que por lo demás casi no tocaron directamente las áreas de comunidades indígenas quedará de manifiesto posteriormente durante la administración chilena. El caso de Antonio Mollo en Putre y la decisión de emigrar a Perú de parte de la población de Pica, muestran que algunas personas de raíz indígena habían asumido un sentido de nacionalidad irrenunciable.

Estos procesos no fueron interrumpidos por la Guerra del Pacífico, cuando esta área pasa a jurisdicción chilena. Por el contrario, la expansión de la producción del salitre por la apertura al mercado internacional de inversiones, así como la multiplicación del comercio, contribuyeron a acentuar los procesos migratorios hacia fuera de las comunidades tradicionales y una mayor conexión mercantil con los centros económicos regionales. Por otra parte, el Estado chileno iniciará su penetración en el seno de los pueblos andinos con sus sistemas de controles policiales, tributarios, educacionales, sanitarios, políticos y legales. El proceso consecuente de "chilenización" en esta etapa, es el resultado de las políticas generales aplicadas por un estado centralizado, sin consideración de las diferencias culturales y regionales. Esta tendencia hacia la homogeneización cultural caracterizará las políticas estatales hasta casi finales del siglo XX.

## Referencia Citadas


Aljovín de Losada, C. 1997. Poderes locales en la primera mitad del XIX. *Histórica* XXI (1): 1-25.

Anderson, B. 1993. *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo.* Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Anna, T. 1979. *The fall of the royal goverment in Peru.* University of Nebraska Press, Lincoln.

Arguedas, J. M. 1987 *Las comunidades de España y del Perú.* Ediciones Cultura Hispánica, Madrid.

Basadre, J. 1968. *Historia de la República del Perú*, Tomo 3. Editorial Universitaria, Lima.

Bonilla, H. 1978. The war of the Pacific and the national and colonial problem in Peru. *Past and Present* 81: 92-118.

Bonilla, H. 1981a. Clases populares y Estado en el contexto de la crisis colonial. En H. Bonilla y otros, *La Independencia en el Perú* [2ª Edición], pp. 13-69. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Bonilla, H. 1981b. Etnia, región y la cuestión nacional en el Área Andina. Proposiciones para una discusión. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad* 6: 5-40.

Bonilla, H. 1987. El campesinado indígena y el Perú en el contexto de la Guerra con Chile. En S. Stern (comp.) *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes, siglos XVIII al XX*, pp. 209-218. Instituto de Estudios Peruano, Lima.

Bonilla, H. 1989. *Estado y tributo campesino. La experiencia de Ayacucho.* Instituto de Estudios Peruano, Documentos de Trabajo, Lima.

Bonilla, H. 1991. Perú y Bolivia. En L. Bethell (ed.), *Historia de América Latina, Tomo VI, América Latina Independiente*, pp. 202-237. Crítica, Barcelona.

Bonilla, H. 1997. Estructura y articulación política de las comunidades indígenas de los Andes centrales con sus Estados nacionales. En L. Reina, *La reindianización de América, siglo XIX*, pp. 93-108. Siglo Veintiuno Editores, México D.F.

Bonilla, H. (comp.) 1991. *Los Andes en la encrucijada. Indios, comunidades y Estado en el siglo XIX.* Libri Mundi-FLACSO, Quito.

Bonilla, H. y K. Spalding. 1981. La Independencia en el Perú: las palabras y los hechos. En H. Bonilla y otros, *La Independencia en el Perú* [2ª edición], pp. 13-69. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Bonilla, H., P. Chaunu, T. Halperin, P. Vilar, K. Spalding y E. Hobsbawm. 1981 *La Independencia en el Perú* [2ª edición]. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Cahill, D. 1984. Curas and social conflict in the Doctrinas of Cuzco, 1780-1814. *Journal of Latin American Studies* 16 (2): 241-276.

Cahill, D. 1993. Independencia, sociedad y fiscalidad: el Sur Andino (1780-1880). *Revista Complutense de Historia de América* 19: 249-268.

Cañedo-Argüelles, T. 1998. Supervivencia de la comunidad andina y claves para su identidad. *Histórica* XXII (1): 1-23.

Cotler, J. 1978. *Clases, Estado y Nación en el Perú.* Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Contreras, C. 1989. Estado republicano y tributo indígena en la sierra central en la post-Independencia. *Histórica* XIII (1): 9-44.

Dagnino, V. 1909. *El corregimiento de Arica.* Imprenta La Época, Arica.

De la Puente, J. 1992. *La Independencia del Perú.* Ed. Mapfre, Madrid.

Deler, J. e Y. Saint-Geours (eds.) 1986. *Estados y naciones en los Andes. Hacia una historia comparativa: Bolivia-Colombia-Ecuador-Perú.* Instituto de Estudios Peruanos-Institut Français d'Études Andines, Lima.

Durand, G. 1977. El padrón de contribuyentes de Tarapacá en 1845. *Revista del Archivo General de la Nación* 4-5: 115-199.

Durand, L. (Edit.) 1981. *La revolución de los Tupac Amaru: Antología.* Lima: CNDBRETA.

Favre, H. 1986. Bolívar y los indios. *Histórica* X (1): 1-18.

Figallo, G. 1994. Los decretos de Bolívar sobre los derechos de los indios y la venta de tierras de las comunidades. *Debate Agrario* 19: 111-134.

Fisher, J. 1976. La rebelión de Tupac Amaru y el programa imperial de Carlos III. En A. Flores, *Tupac Amaru II*, pp. 109-128. Retablo de Papel, Lima.

Fisher, J. 1981. *Gobierno y sociedad en el Perú colonial: el régimen de las Intendencias. 1784-1814.* Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Flores-Galindo, A. 1977. *Arequipa y el sur andino, siglo XIII a XX.* Editorial Horizonte, Lima.

Flores-Galindo, A. 1981. La nación como utopía: Tupac Amaru 1780. En L. Durand (ed.), *La revolución de los Tupac Amaru: Antología*, pp. 55-69. CNDBRETA, Lima.

Flores-Galindo, A. (ed.) 1976. *Tupac Amaru II.* Retablo de Papel, Lima.

Glave, L. 1986. Agricultura y capitalismo en la sierra sur del Perú. En J. Deler e Y. Saint-Geours, *Estados y naciones en los Andes*, Vol. 1, pp. 213-243. Instituto de Estudios Peruanos Institut Français d'Études Andines, Lima.

Glave, L. 1988. *Demografía y conflicto social: Historia de las comunidades campesinas en los Andes del sur.* Instituto de Estudios Peruanos. Documentos de Trabajo, Lima.

Glave, L. 1992 *Vida, símbolos y batallas: creación y recreación de la comunidad indígena, Cuzco siglos XVI-XX.* Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Glave, L. y M. Remy. 1983. *Estructura agraria y vida rural en una región andina: Ollantaytambo entre los siglos XVI y XIX.* Centro Bartolomé de Las Casas, Cusco.

Gölte, J. 1980. *Repartos y rebeliones: Túpac Amaru y las contradicciones de la economía colonial.* Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

González, H., H. Gundermann y R. Rojas. 1993. *Diagnóstico y estrategia de desarrollo campesino en la I Región de Tarapacá.* Corporación Norte Grande, Arica.

González, S. 1997. Maestras chilenizadoras y peruanistas. *Boletín de Educación* 21: 85-105.

González, S., C. Maldonado y S. McGee. 1994. Las Ligas Patrióticas: un caso de nacionalismo, xenofobia y lucha social en Chile. *Canadian Review of Studies in Nationalism* XXI (1-2): 44-56.

Gootenberg, P. 1989. *Between silver and guano: Commercial policy and the State in Postindependence Peru.* Princeton University Press, Princeton.

Gootenberg, P. 1991. Population and ethnicity in early republican Peru: Some revisions. *Latin American Research Review* 26 (3): 109-157.

Gootenberg, P. 1996 Paying for Caudillos: the politics of emergency finance in Peru, 1820-1845. En V. Peloso y B. Tenenbaum, *Liberals, politics and power: State formation in Nineteenth-Century Latin America,* pp. 134-165. University of Georgia Press, Athens.

Guerrero, A. 1989. Curagas y tenientes políticos: La ley de la costumbre y la ley del estado (Otavalo, 1830-1875). *Revista Andina* 7 (2): 321-363.

Gundermann, H. 1998. Comunidad aymara, identidades colectivas y estados nacionales en los albores del siglo XX. En P. Artaza y otros, *A 90 años de los sucesos de la Escuela Santa María de Iquique,* pp. 153-181. LOM Editores, Santiago.

Gundermann, H. y H. González. 1998. *Contribución a la historia de la propiedad aymara.* Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, AGCI, Santiago.

Hidalgo, J. 1986. *Indian society in Arica, Tarapaca and Atacama, 1750-1793, and its response to the rebellion of Tupac Amaru.* Tesis de Doctorado, University of London, Londres.

Hidalgo, J. y M. Marsilli. 1992. Haciendas y comunidades andinas en los valles costeros del norte de Chile: siglos XVIII y XIX. En M. Orellana y J. Muñoz, *Comunidades Indígenas y su entorno,* pp. 67. Universidad de Santiago, Santiago.

Hünefeldt, C. 1989. Poder y contribuciones: Puno, 1825-1845. *Revista Andina* 7 (2): 367-407.

Hünefeldt, C. 1991 Circulación y estructura tributaria: Puno 1840-1890. En H. Urbano (comp.), *Poder y violencia en los Andes,* pp. 189-210. Centro Bartolomé de Las Casas, Cusco.

Husson, P. 1986. ¿Los campesinos contra el cambio social? El caso de dos sublevaciones en la provincia de Huanta (Perú) en el siglo XIX. En J. Deler e Y. Saint-Geours (eds.) *Estados y naciones en los Andes. Hacia una historia comparativa: Bolivia-Colombia-Ecuador-Perú,* Vol. 1, pp. 153-168. Instituto de Estudios Peruanos-Institut Français d'Études Andines, Lima.

Husson, P. 1992 *De la guerra a la rebelión (Huanta, siglo XIX).* Centro Bartolomé Las Casas-Instituto Francés de Estudios Andinos, Lima-Cusco.

Izko, J. 1986. Comunidad andina: persistencia y cambio. *Revista Andina* 4 (1): 59-99.

Jackson, R. (ed.). 1997. *Liberals, the Church and Indian Peasants. Corporate lands and the challenge of reform in nineteenth-century Spanish America.* University of New Mexico Press, Albuquerque.

Jacobsen, N. 1989. Taxation in early republican Peru, 1821-185. Policy making between reform and tradition. En R. Liehr (ed.), *América Latina en la época de Simón Bolívar. La formación de las economías nacionales y los intereses económicos europeos 1800-1850,* pp. 311-339. Colloquium Verlag, Berlín.

Jacobsen, N. 1991 Campesinos y tenencia de la tierra en el altiplano peruano en la transición de la colonia a la república. *Allpanchis Puthurinka* 37: 25-92.

Jacobsen, N. 1993 *Mirages of transition. The peruvian altiplano, 1780-1930.* University of California Press, Berkeley.

Jacobsen, N. 1997 Liberalism and indian communities in Peru, 1821-1920. En R. Jackson (ed.), *Liberals, the Church and Indian Peasants. Corporate lands and the challenge of reform in nineteenth-century Spanish America*, pp. 123-170. University of New Mexico Press, Albuquerque.

Kubler, G. 1952. *The indian caste of Peru, 1795-1940. A population study based upon tax records and census reports.* Smithsonian Institution, Washington.

Langer, E. 1988. El liberalismo y la abolición de la comunidad indígena en el siglo XIX. *Historia y Cultura* 14: 59-95.

Langer, E. y R. Jackson. 1997. Liberalism and the land question in Bolivia, 1825-1920. En R. Jackson (ed.), *Liberals, the Church and Indian Peasants. Corporate lands and the challenge of reform in nineteenth-century Spanish America*, pp. 171-192. University of New Mexico Press, Albuquerque.

Larson, B. 1979. Caciques, class structure and the Colonial State in Bolivia. *Nova Americana* 2: 197-235.

Lewin, B. 1972. *La rebelión de Túpac Amaru y los orígenes de la emancipación americana.* Ediciones Ciencias Sociales, La Habana.

Liehr, R. (ed.) 1989. *América Latina en la época de Simón Bolívar. La formación de las economías nacionales y los intereses económicos europeos 1800-1850.* Colloquium Verlag, Berlín.

Mallon, F. 1983. *The defense of community in Peru's central highlands: Peasan struggle and capitalist transition, 1860-1940.* Princeton University Press, Princeton.

Mallon, F. 1986 Introduction. *Latin American Perspectives* 13 (1): 3-17.

Mallon, F. 1992. Entre la utopía y la marginalidad: comunidades indígenas y culturas políticas en México y los Andes, 1780-1990. *Historia Mexicana* XLII (2): 473-504.

Mallon, F. 1995. *Peasant and nation. The making os Postcolonial Mexico and Peru.* University of California Press, Berkeley.

Manrique, N. 1981. *Campesinado y nación. Las guerrillas indígenas en la guerra con Chile.* CIC-Ital Perú S.A., Lima.

Manrique, N. 1987. *Mercado interno y región, la sierra central, 1820-1930.* DESCO, Lima.

Manrique, N. 1991. La historiografía peruana sobre el siglo XIX. *Revista Andina* 9 (1): 241-259.

Méndez, C. 1991. Los campesinos, la Independencia y la iniciación de la República. El caso de los Iquichanos realistas. Ayacucho 1825-1828. En H. Urbano (comp.), *Poder y violencia en los Andes*, pp. 165-188. Centro Bartolomé de Las Casas, Cusco.

Méndez, C. 1997. Pactos sin tributo: caudillos y campesinos en el Perú postindependiente: el caso de Ayacucho. En L. Reina (coord.), *La reindianización de América, siglo XIX*, pp. 161-185. Siglo Veintiuno Editores, México D.F.

Murra, J. 1975. *Formaciones económicas y políticas del mundo andino.* Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Noéjovich, H. 1991. Las relaciones del Estado peruano con la población indígena en el siglo XIX a través de su legislación. *Histórica*, XV (1): 43-57.

O'Phelan, S. 1985. El mito de la 'Independencia concedida': los programas políticos del siglo XVIII y del temprano XIX en el Perú y Alto Perú (1730-1814). *Histórica* IX (2): 155-191.

O'Phelan, S. 1988. *Un siglo de rebeliones anticoloniales: Perú y Bolivia 1700-1783.* Centro Bartolomé de Las Casas, Cusco.

O'Phelan, S. 1995. *La gran rebelión en los Andes: De Túpac Amaru a Túpac Catari.* Centro Bartolomé de Las Casas, Cusco.

Palacios, R. 1974. *La chilenización de Tacna y Arica 1883-1929.* Ediciones Arica, Lima.

Paz Soldán, M. 1878. *Verdaderos límites entre el Perú y Bolivia.* Imprenta Liberal, Lima.

Peloso, V. y B. Tenenbaum (eds.) 1996. *Liberals, politics, and power: State formation in Nineteenth-Century Latin America.* University of Georgia Press, Athens.

Peralta, V. 1991a. *En pos del tributo. Burocracia estatal, elite regional y comunidades indígenas en el Cusco rural (1826-1854).* Centro Bartolomé de Las Casas, Cusco.

Peralta, V. 1991b. Fiscalidad y poder regional en el Cusco a fines de la colonia e inicios de la República. En H. Urbano (comp.), *Poder y violencia en los Andes*, pp. 149-164. Centro Bartolomé de Las Casas, Cusco.

Peralta, V. 1997. Comunidades, hacendados y burócratas en el Cusco, Perú, 1826-1854 En L. Reina (coord.), *La reindianización de América, siglo XIX*, pp. 53-69. Siglo Veintiuno Editores, México D.F.

Phelan, J. 1978. *The people and the King: the comunero revolution in Colombia, 1781.* University of Wisconsin Press, Madison.

Piel, J. 1970. The place of the peasantry in the national life of Peru in te nineteenth century. *Past and Presente* 46: 108-133.

Piel, J. 1975 *Capitalisme agraire au Pérou.* Vol. 1, *Originalité de la sociétè agraire péruvienne aux XIX siècle.* Anthropos, París.

Platt, T. 1982. *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el norte de Potosí.* Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Platt, T. 1986. *Estado tributario y librecambio en Potosí (siglo XIX. Mercado indígena, proyecto proteccionista y lucha de ideologías monetarias.* Hisbol, La Paz.

Platt, T. 1993. Simón Bolívar, the sun de justice and the amerindian virgin: Andean conceptions of the *Patria* in Nineteenth Century Potosí. *Journal of Latin American Studies* 25 (1): 159-185.

Reina, L. (Coord.) 1997. *La reindianización de América, siglo XIX.* Siglo Veintiuno Editores, México D.F.

Remy, M. 1988 La sociedad local al inicio de la República. Cusco 1824-1850. *Revista Andina* 6 (2): 451-484.

Rowe, J. 1976. El movimiento nacional inca del siglo XVIII. En A. Flores (ed.), *Tupac Amaru II*, pp. 13-53. Retablo de Papel, Lima.

Sala i Vila, N. 1996. *Y se armó el tole tole. Tributo indígena y movimientos sociales en el Virreinato del Perú, 1784-1814.* IER José María Arguedas, Ayacucho.

Sánchez, M. 1944. La abolición de la contribución personal por el Congreso Constituyente peruano de 1867. *Revista de Historia Americana* 18: 335-373.

Sánchez-Albornoz, N. 1978. *Indios y tributos en el Alto Perú.* Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Scott, J. 1976. *The moral economy of the peasant: rebellion and subsistence in Southeast Asia.* Yale University Press, New Haven.

Scott, J. 1985. *The weapons of the weak. The everyday forms of pesant resistance.* Yale University Press, New Haven.

Smith, G. 1989. *Livelihood and resistance. Peasants and the politic of land in Peru.* University of California Press, Berkeley.

Spalding, K. 1974. *De indio a campesino.* Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Spalding, K. 1984. *Huarochirí: An andean society under Inca and Spanish rule.* Stanford University Press, California.

Stein, S. 1981. Bureaucracy and business in the Spanish Empire, 1759-1804: failure of a Bourbon reform in Mexico and Peru. *Hispanic American Historical Review* 61 (1): 2-28.

Stern, S. 1983. The struggle for solidarity: Class, culture, and community in Highland indian America. *Radical History Review* 27: 21-45.

Stern, S. 1990. La era de la insurrección andina, 1742-1782: una reinterpretación. En S. Stern (comp.), *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes, siglos XVIII al XX,* pp. 50-96. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Stern, S. (Comp.) 1990. *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes, siglos XVIII al XX.* Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Szeminki, J. 1983. *La utopía tupamarista.* Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Tandeter, E. y N. Wachtel. 1980. *Precios y producción agraria (Potosí y Charcas en el siglo XVIII).* Buenos Aires: CEDES.

Thompson, E. 1971. The moral economy of the English Crowd in the eighteenth century. *Past and Present* 50: 76-136.

Turner, M. 1995. 'Republicanos' and 'La comunidad de peruanos': Unimagines political communities in postcolonial Andean Peru. *Journal of Latin American Studies* 27 (2): 291-318.

Turner, M. 1996. 'Republicanos' y 'La comunidad de peruanos': comunidades políticas inimaginadas en el Perú postcolonial. *Histórica* XX (1): 93-130.

Turner, M. 1997. *From two republics to one divided. Contradictions of postcolonial nationmaking in Andean Peru.* Duke University Press, Durham.

Urbano, H. (Comp.) 1991. *Poder y violencia en los Andes.* Centro Bartolomé de Las Casas, Cusco.

Villalobos, S. 1979. *La economía de un desierto. Tarapacá durante la colonia.* Nueva Universidad, Santiago.

Wachtel, N. 1992 Note sur le probleme des identites collectives dans les Andes meridionales. *L'Homme,* 122-124: 39-52.

Walker, C. 1991. La violencia y el sistema legal: los indios y el Estado en el Cusco después de la rebelión de Túpac Amaru. En H. Urbano (comp.), *Poder y violencia en los Andes,* pp. 125-147. Centro Bartolomé de Las Casas, Cusco.

Walker, C. 1999. *Smoldering ashes. Cuzco and the creation of Republican Peru, 1780-1840.* Duke University Press, Durham.

Yepes, E. 1972. *Perú 1820-1920: Un siglo de desarrollo capitalista.* Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

# TIERRAS Y AGUAS: LA PROPIEDAD LEGAL DE LOS RECURSOS PRODUCTIVOS ANDINOS BAJO LA ADMINISTRACIÓN CHILENA (TARAPACÁ, NORTE DE CHILE 1880-1920)*

Luis Castro Castro**

## Introducción

La región de Tarapacá, denominación con la que se conoce a la antigua provincia homónima en la actual división político-administrativa de Chile, forma parte del área más septentrional del país. Orográficamente está conformada por tres macrozonas en dirección poniente-oriente: 1) el borde costero y la cordillera de la Costa; 2) la depresión intermedia de las pampas salitrera y del Tamarugal; 3) la precordillera y cordillera de los Andes. De todas ellas, las dos primeras son las más pobres en recursos hídricos y la última la que demarca el área andina con sus valles regados por cursos de agua de régimen endorreico. Sus límites, en el presente como a fines del siglo XIX, son por el norte la región de Arica-Parinacota (antiguo departamento de Arica) siguiendo el trayecto del valle de Camarones, por el sur la región de Antofagasta demarcado en parte por el cauce del río Loa, por el oeste el océano Pacífico y por el este la línea divisoria con Bolivia. Alejandro Bertrand y Guillermo Billinghurst, coinciden en describir el área rural andina tarapaqueña en la parte de la sierra o precordillera como un lugar dominado por las quebradas transversales contenedoras de ríos donde se ubican la mayoría de los pueblos y caseríos dedicados a la agricultura, y a la zona cordillerana como un espacio dominado por las altas cumbres, la altiplanicie con sus ríos, lagunas y pastizales (Bertrand 1879: 5-7; Billinghurst 1888: 41-65).

Chile comenzó a administrar este territorio, entonces perteneciente al Perú, en noviembre de 1879 cuando las tropas de su ejército desembarcaron y procedieron a ocupar el puerto de Iquique como parte de las operaciones de la Guerra del Pacífico. Concluida esta conflagración y conseguida su cesión a perpetuidad en el tratado de 1883, el 31 de octubre

* Artículo originalmente publicado en *Intersecciones en Antropología*, Nº 15, 2014, pp. 277-291; como parte de los resultados del Proyecto FONDECYT 1100060. La presente versión tiene algunas modificaciones.

** Universidad de Tarapacá.

de 1884 se creó por ley la provincia de Tarapacá, unidad administrativa conformada por dos departamentos, Iquique y Pisagua, además de varias subdelegaciones y distritos. El espacio andino, dentro de este ordenamiento, quedó relegado a un segundo orden y articulado funcionalmente, como proveedor de insumos agrícolas y mano de obra, con los lugares donde se extraía, procesaba y embarcada el salitre, es decir la pampa y la costa.

La predominancia de la zona salitrera de la pampa y la costa quedó reflejada, entre otros aspectos, por los registros censales, los cuales evidenciaron que la población andina, tipificada como campesina e indígena, entre las décadas de 1880 y 1900 nunca superó el 15% del total de habitantes de la provincia, decayendo a la mitad en el decenio de 1920. En este escenario, los algoritmos indican que hasta los años 1910 mientras la curva demográfica del área rural andina se mantuvo medianamente estable, la pampa y la costa creció vertiginosamente, lo que llevó a que perdiera persistentemente peso proporcional, un rasgo que se intensificó en los últimos dos lustros de este ciclo asociado a la minería del salitre. En 1885, por ejemplo, la zona rural tenía 8.632 residentes, representando un 15,8%; en 1892, en cambio, si bien se incrementó a 13.710 habitantes, su valor proporcional bajó a un 14,03%; para finalmente –de acuerdo al censo de 1920– llegar a los 10.394 moradores, apenas un 7,06% de quienes vivían en el territorio tarapaqueño (Castro 2008: 222-223; Castro 2010b: 134-142).

Bajo este marco, es que la administración chilena se asentó en el área rural de Tarapacá y en donde los campesinos andinos buscaron conservar y ampliar su acceso a la tierra y el agua mediante reacomodos, pugnas y negociaciones que desataron un proceso dinámico y complejo que fue marcado tanto por cambios estructurales (la chilenización) como por continuidades específicas (el demandar derechos por uso o posesión inmemorial).

Si bien la legislación chilena en el largo plazo demarcó una nueva forma de pertenencia de los recursos productivos respecto a las modalidades coloniales y a las prescripciones jurídicas peruanas que aún persistían, en el corto y mediano plazo las carencias de la agencia estatal en el espacio andino tarapaqueño, como la imprecisión o vacíos en ciertas normativas, posibilitó la superposición de variados mecanismos de ajuste en un contexto de transición (Castro 2013a: 361-385). Esto llevó a incrementar las demandas entre los propios campesinos indígenas por posesiones en razón de compraventas que tensionaron los procedimientos tradicionales, pero también dejaron espacios para que muchas autoridades administrativas, contrariando las disposiciones judiciales, acogieran los argumentos de tenencias de hecho a razón de criterios políticos, como también buscando normalizar la propiedad de los bienes productivos a efecto de afianzar formas de financiamiento tanto por la de vía cobros por concepto de

arriendos como por tributos o impuestos a la renta (Castro 2013b)[1]; no dejando nunca de lado que en este conjunto de posibilidades con normalidad operaron con fuerza los intereses personales alterando los marcos generales y poniendo acento en aquello de una contradicción entre los enunciados y la práctica real respecto a un espacio y sus recursos que estuvieron al margen del interés estratégico del Estado chileno centrado en la explotación del salitre y la renta salitrera (Castro 2005a; Castro 2012).

En este contexto, el presente artículo busca describir y analizar tanto los comportamientos de los campesinos indígenas como de los agentes fiscales en torno al uso y la propiedad de los recursos productivos de las tierras altas (valles precordilleranos y altiplano) de la provincia de Tarapacá en un período crucial, fines del siglo XIX y comienzos del XX, marcado por el proceso de chilenización.

## Enfoques y perspectivas: chilenización, agencialidad subalterna, articulaciones

La revisión de los efectos y cambios que provocó la irrupción del Estado nacional chileno en la población andina de Tarapacá, también para los casos de Arica y Antofagasta, mayoritariamente ha descrito una situación de deterioro estructural producto de un ejercicio de dominación genérico y creciente. En estos términos, se ha entendido la penetración e imposición de lo chileno como una agencialidad secuencial y acumulativa con una marcada tendencia a lo compulsivo[2]; una postura que ha permitido una caracterización homogénea de este proceso minimizando tanto su complejidad como la participación de los campesinos indígenas y no indígenas.

En contrapartida, propongo que la chilenización fue un recurso político que estuvo siempre condicionado a escenarios contextuales[3], los mismos que reprodujeron un conjunto de dinámicas que, con regularidad,

---

1 Hacia comienzos del siglo XX el tributo por predios y pastizales fue tipificado como un impuesto a la renta de primera categoría, pasando de este modo las obligaciones de los campesinos y ganaderos andinos a la normativa general aplicada en todo el país, perdiendo cualquier posibilidad de tener un trato específico.

2 Algunos trabajos clásicos de esta perspectiva son: Van Kessel 2003; Muñoz 1993.

3 Por escenarios contextuales entendemos factores externos ubicados en distintos niveles y ámbitos que afectaron las intensidades, los rasgos y los modos que adquirió materialmente la chilenización, entre ellos: los perfiles de los funcionarios fiscales (más o menos honrados, más o menos resueltos a utilizar su cargo para dar cuenta de sus intereses personales por sobre sus obligaciones administrativas), la capacidad de negociación de las comunidades-localidades andinas, el nivel de influencia de algunos miembros líderes de estas comunidades-localidades a partir de su capacidad mediadora entre la agencia estatal y los vecinos, entre otras.

describieron tanto las diferencias con que operó la socialización forzada de lo chileno en las diversas zonas involucradas como las prioridades que comenzó a establecer el Estado chileno para cada una de ellas, dependiendo de si eran propensas o no a sus propósitos estratégicos asociados a la minería salitrera. Estas diferencias terminaron por sostener prácticas estatales específicas, no siempre congruentes con los lineamientos ideológicos matrices, que se expresaron en respuestas heterogéneas por parte de los residentes locales a razón de intereses comunales/colectivos como particulares, describiendo, tal como lo han sugerido Erwin Grieshaber a propósito de la resistencia indígena a la venta de tierras en Bolivia entre 1880-1920 y Antonio Escobar Ohmstede en referencia a las reacciones de los pueblos indios huastecos en México ante la política de dividir y repartir las tierras comunales en el lapso 1821-1870, una capacidad no menor para sobrevivir a las políticas de liberalización y privatización de los recursos productivos (Grieshaber 1991: 109-144; Escobar Ohmstede 2002: 169-184).

Sin duda, el contexto impositivo con que se produjo el traspaso político-administrativo del territorio tarapaqueño desde Perú a Chile conllevó un reacomodo del tejido social de esta región, proceso que describió tanto acciones compulsivas por parte de la agencia estatal chilena como movimientos reactivos o de resistencia por parte de quienes residían en esta provincia desde antes de la dominación chilena. Estos movimientos, en tanto respuestas derivadas, no necesariamente tuvieron un matiz de confrontación, sino más bien se expresaron como articulaciones asimétricas en donde los residentes locales buscaron, en su condición de subalternos, posicionarse o reposicionarse agencialmente en estructuras sociales modificadas exógenamente. Como lo señala Gyan Prakash, si bien el concepto inglés de *agency* (agencia) es traducible como iniciativa histórica, también es posible dar cuenta, o hacer alusión, a un campo más vasto de significados referidos al despliegue de la capacidad de un sujeto que asume el papel de actor en un escenario vertiginosamente cambiante y poco propicio (Prakash 1997).

Contextualmente entonces, entre las décadas de 1880 y 1920 la chilenización, especialmente en la zona rural andina, dio cabida tanto a conflictos como a distintas modalidades de articulación amparadas en algún grado de acuerdo a partir de intereses compartidos entre los agentes fiscales y los residentes locales, un escenario que terminó por posibilitar el uso reiterado de diversos mecanismos –tácitos, legales, administrativos, etcétera– por parte de los lugareños y los agentes fiscales chilenos para resolver dificultades y generar posicionamientos en un escenario en transición. Esto no nos debe sorprender si tomamos en cuenta que en Bolivia durante el período inmediatamente anterior las poblaciones indígenas, particularmente las ubicadas en el altiplano paceño y orureño que hacia

fines del siglo XIX pasaría a ser limítrofe a Chile, lograron bajo esta misma dinámica consolidar alianzas con las autoridades locales y cierta inserción en los procesos políticos (Calderón 1991: 145-157). Sin duda esta experiencia y aprendizaje fue parte del capital cultural y político que usaron los pueblos andinos tarapaqueños para enfrentar la chilenización en lo tocante a la propiedad de los recursos productivos.

En estos términos, es posible entender que no obstante la configuración desigual que impuso el Estado chileno al asentar su soberanía en Tarapacá, a la hora de materializar lo administrativo en el espacio rural andino no solo estuvo presente el conflicto sino que fue mucho más recurrente la negociación toda vez que, esta última, posibilitó articular los intereses generales (nacionales o comunitarios/colectivos) con aquellos más bien particulares y/o privados tanto de los funcionarios fiscales como de los campesinos indígenas. Es decir, reconocer que en la chilenización las poblaciones locales andinas, tal como lo ha demostrado Tristán Platt para Bolivia a la hora de caracterizar la relación entre los indígenas y el Estado nacional boliviano (Platt 1982), demarcaron ciertas estrategias, patrones y modalidades políticas sustentadas en un largo aprendizaje histórico de relaciones desbalanceadas (el orden colonial y la república peruana) como en el resguardo de sus intereses ocupando estratégicamente los mecanismos que la propia administración chilena trajo consigo. También asentir que la administración chilena instalada en estos agrestes parajes no fue un aparato cabalmente homogéneo y consistente.

Por tanto, ante la penetración del Estado nacional chileno las poblaciones andinas de Tarapacá, del mismo modo que en Bolivia y México (Irurozqui 1993; Palomo 2009: 21-46), estuvieron lejos de una conducta pasiva, sino que muy por el contrario lograron activar distintas maneras para enfrentar las cambiantes circunstancias que la chilenización imponía, entre ellas (acoplando la propuesta de Romana Falcón para el caso mexicano) la utilización de las instituciones como un "menú a la carta de acuerdo a sus necesidades concretas" (Falcón 2002: 21).

## La Tierra: entre los sistemas tradicionales de tenencia y el uso funcional de la legislación chilena

A fines de 1890 el vecino del pueblo de San Lorenzo de Tarapacá, Pío Gamarra, publicitó en un importante periódico de Iquique, dando cuenta de los procedimientos exigidos por la ley chilena para validar una compraventa, la posesión que tenía de tres terrenos cultivables que estaban ubicados en los pagos de Majes y Sibaya. De acuerdo a lo informado, las propiedades de Majes, que eran dos, las había adquirido mediante compras sucesivas a María Santos Tauca, Santana Vilca, Tiburcio Vilca, María

Ramírez, Santos Ramírez, Simón Santiago, Adelaida Chacama, Lucila Vilca y Eugenia Huacte, en tanto la de Sibaya se la había comprado a Manuel Vilca[4]. Meses antes, en dos ediciones del mismo periódico, Guillermina Tocale igualmente anunció la adquisición de un terreno en el pago de Majes a Simón Chocano por la suma de $ 350. Esta adquisición adicionalmente comprendía los derechos eventuales que le correspondían al vendedor en la división de los bienes de sus finados padres Ventura Chocano y María Luza[5]. La consecuencia de estos avisajes fue la formalización de una demanda por parte de Guillermina Tocale en contra de Pío Gamarra que se fundó en el argumento de que este último había inscrito indebidamente la propiedad de Majes que ella la tenía adquirida con anterioridad[6].

De acuerdo al expediente, el problema se había generado a partir de la imprecisión de los límites de la propiedad en conflicto, cuestión que se venía arrastrando desde hacía mucho tiempo en sucesivas transacciones y traspasos vía herencia amparados en modalidades "tradicionales" ejecutadas incluso al margen de la legislación peruana, es decir en costumbres que no tenían un respaldo documental validado legalmente[7]. Si bien el dictamen no está en el expediente, los escasos argumentos planteados en él permiten suponer que el resultado final fue acoger el argumento de Guillermina Tocale a partir del interés de normalizar definitivamente este tipo de situaciones en el marco de las disposiciones legales chilenas, más aún cuando ninguna de las partes tenía documentación que acreditara la pertenencia "legal" de estas tierras con anterioridad a la norma vigente.

El difícil contexto generado a partir de situaciones de hecho y su pugna con las normas legales en cuanto a la pertenencia de los bienes productivos, no solo provocó tensiones entre los propietarios campesinos andinos con la administración fiscal chilena, especialmente cuando los problemas llegaban a los juzgados de letras de mayor cuantía asentados en los puertos de Iquique y Pisagua, sino que entre ellos mismos a razón de resolver largos litigios que se sostenían en otras lógicas culturales y jurídicas. De hecho, este tipo de problema pasaba a la administración chilena única y exclusivamente cuando alguno de los afectados o interesados elevaba una demanda judicial, en caso contrario –ya sea por lo precaria de la presencia de la agencia estatal en el espacio andino y/o por la predominancia de los intereses particulares de los funcionarios locales a la hora de abordar este tipo de inconvenientes– quedaba restringido a

---

4 *El Nacional*, Iquique, 5 de noviembre de 1890.

5 *El Nacional*, Iquique, 24 de julio de 1890 y 14 de agosto de 1890.

6 Archivo Histórico Nacional de Chile, Fondo Judicial de Iquique (en adelante AHN. JI), leg.1877, pza.2, Iquique, 20 de julio de 1890, fj.4v-5r.

7 AHN.JI, leg.1877, pza.2, Iquique, 20 de julio de 1890, fj.5r.

acuerdos o negociaciones privadas, o bien seguía operando al amparo de una latente tensión bajo las modalidades tradicionales.

En estos términos, la mediación de los juzgados de mayor cuantía más que provocar una alteración estructural de las condiciones de propiedad a partir de su jurisprudencia, se limitó a situar las causas –acogiéndolas o rechazándolas– en el ordenamiento legal vigente que se sostenía a partir de la existencia o no de pruebas, o documentos escritos, ya fueran del período chileno, peruano o incluso colonial. Desde esta perspectiva, solventaron tanto continuidades como rupturas en los sistemas de tenencia. Ahora bien, el recurrir a los juzgados fue una práctica no solo recurrente en Tarapacá, sino también se dio en Bolivia a lo largo de la década de 1880 como una reacción de los indígenas a la desprotección estatal y la promoción de la venta de la tierra (Irurozqui 1993: 8). Por tanto, podemos suponer la reproducción de un accionar que intentó articular, a partir de experiencias preliminares y transfronterizas, el uso funcional de los dispositivos liberales contenidos en la legislación estatal, con dinámicas de resistencia no necesariamente confrontacionales.

Precisamente esto ocurrió con la demanda cursada en 1897 por la comunidad de Mocha en contra de Zacarías Rodríguez a partir de la venta que le había hecho a Antonia Lucero de una chacra llamada Yugua que era reclamada por los comuneros como suya. Si bien los demandantes, representados por Francisco Oxa, presentaron numerosos testigos a efecto de demostrar que esta propiedad pertenecía de "tiempo inmemorial a la Comunidad de Mocha, en cuya quieta y pacífica posesión ha mantenido su dominio desde muy remotos tiempos", la sentencia del Segundo Juzgado de Letras de Iquique no acogió la demanda debido a que "la prueba rendida no [era] bastante para dar justificado el dominio que alegan a su favor"[8].

Bajo este mismo criterio jurídico procedió el Primer Juzgado de Letras de Iquique, a mediados de 1897, respecto a la demanda interpuesta por Manuel Ayavire, en representación de su esposa Margarita Jaiña, en contra de María Jaiña por tratar de vender una propiedad indivisa a Sebastián Sanquea ubicada en el pago de Sagasane, en las cercanías del pueblo de Macaya. En efecto, María Jaiña había publicado semanas antes en un periódico iquiqueño un aviso que notificaba la mencionada compraventa, la que incluía además 36 horas de agua de regadío represada en el estanque de la comunidad de Macaya[9]. A partir de entonces, Manuel Ayavire alegaba que tal compraventa era improcedente porque no se había liquidado la parte que le correspondía a su mujer en calidad de sobrina de María y heredera de los derechos de su finada madre Teresa Jaiña,

---

8 AHN.JI, leg.2449, pza. 1, Iquique, 3 de mayo de 1897 a 18 de agosto de 1898, fj.1v-6r y 13v-14r.

9 *El Nacional*, Iquique, 29 de junio de 1897.

hermana de María, que a su vez los había heredado de su abuela María Mollo. La respuesta de María Jaiña fue que la división legal solicitada era improcedente porque Margarita era "simplemente hija ilegítima de su hermana Teresa". La resolución del juzgado fue acoger la demanda toda vez que Teresa Jaiña había logrado registrar como hija a Margarita, por tanto el argumento de la demandada no era válido. En consecuencia, si bien la sentencia no anuló la compraventa toda vez que se había ejecutado en los marcos de la ley chilena, si estableció la repartición de los beneficios de esta de acuerdo a los derechos preestablecidos y validado bajo esta normativa[10].

La conflictividad entre los propios campesinos y ganaderos andinos a partir de las directrices legales chilenas fue creciendo con el tiempo, especialmente en lo referido a la inscripción legal de los bienes productivos respecto a la posesión de hecho que se había validado en otros tiempos (Ruz 2009: 41-118; Ruz y Gálvez 2003: 37-60; González y Gundermann 2009: 51-70). Por lo mismo, el uso creciente de títulos y derechos coloniales y peruanos no fue suficiente para evitar, como nos advierte Pilar Mendieta al analizar el rol de los apoderados indígenas bolivianos en la defensa de la tierra (Mendieta 2006: 770-773), la erosión de los sistemas de pertenencias, especialmente comunales, ya que la resoluciones judiciales bajo administración chilena si bien lograron resolver un número no menor de pleitos, del mismo modo provocaron la emergencia de nuevas dificultades al intensificar los intereses particulares, muchos de los cuales se tradujeron en violentas disputas a partir de una serie de abusos tanto de individuos indígenas más letrados y conocedores de las nuevas normativas como de funcionarios fiscales de bajo rango, muchos de los cuales también eran de origen indígena (Castro 2008; Castro 2013a). De esta manera, este tipo de inconvenientes superó con creces a los derivados a partir de la configuración de la propiedad fiscal en el espacio rural andino de Tarapacá. Veamos algunos casos.

En diciembre de 1910 Pedro Valjalo, residente en el pueblo Chiapa, elevó una demanda contra Ricardo Supanta y su madre Cayatena Colque viuda de Supanta por usurpación de una chacra llamada Tocancha ubicada en la localidad de Jaiña[11]. De acuerdo a los argumentos de la querella, los demandados no solo se habían apropiado violentamente la chacra de Valjalo sino además habían destruido eras y acequias para conducir el agua hacia un terreno de cultivo que le pertenecía y que era aledaño a la

---

10 AHN.JI, leg.1912, pza.9, Iquique, 1897-1898, fj.2r-10r.

11 Para precisar aún más la complejidad de este tipo de conflictos indiquemos que un año antes el propio Pedro Valjalo, que había sido en algún momento subdelegado, estuvo acusado de cobrar ilegalmente arriendo a Nicolás Calle por el uso de pastizales ubicados en los altos de Sotoca.

del demandante[12]. A razón de lo anterior, Pedro Valjalo solicitó, amparándose en el Código de Procedimiento Civil, la restitución inmediata de la propiedad, más los costes del juicio, daños y perjuicios que los tasaba en $220, remarcando la "responsabilidad criminal" de Ricardo Supanta y Cayetana Colque viuda de Supanta por lo violento del acto de usurpación. La respuesta de los demandados fue no firmar la notificación entrabando el proceso judicial. Curiosamente el mismo día que elevó la querella contra Supanta y Colque, es decir el 23 de diciembre de 1910, Pedro Valjalo realizó un contrato de compraventa con Matías Baltazar por un valor equivalente a $ 400 de un pastal ubicado en el pago de Puchuctiza en la quebrada de Aroma, de varias chacras en Quilque, Yusure y Acontaría y de otro pastal situado en el lugar denominado Pisquillane también en la quebrada de Aroma, todas posesiones que el vendedor, Matías Baltazar, declaraba legalmente suyas por herencia de su abuelo Domingo Castro y por tenerlas en posesión por más de cuarenta años. A pesar de la tramitación legal, esta venta fue cuestionada a través de una querella presentada en febrero de 1911 por tres agricultores del pueblo de Chiapa, Juan Cayo, Ignacio Paicay y Mariano Mamani, aduciendo ser ellos los legítimos propietarios a razón de una "posesión inmemorial" de los bienes transados entre Baltazar y Valjalo[13]. No deja de llamar la atención el cruce de estas dos causas en donde se vio involucrado Pedro Valjalo, reafirmando por una parte el uso funcional de la opción legal por parte de los campesinos indígenas y, por otra, la oposición al amparo de un cuestionamiento de fondo al procedimiento administrativo de inscripción de una propiedad para validar su posesión.

El caso que sigue, un juicio por tierras cultivables de Camiña entre Francisco Mamani y Rosa Payauna viuda de Caques iniciado en 1909 y que terminó diez años más tarde, describe muy bien lo complejo que fue en el marco de la legislación chilena la tensión entre los derechos legales y los derechos por uso de los recursos productivos. El asunto comienza cuando el 9 de enero de 1909 Francisco Mamani tramita en la oficina del Conservador de Bienes Raíces de Pisagua la posesión efectiva de dos terrenos para cultivo ubicados en el valle de Camiña y sus respectivas casas, uno ubicado en el punto denominado Capilla y el otro situado en el pago de Chapiquilta, propiedades, según el declarante, heredadas de sus padres fallecidos Faustino Mamani y Toribia Caques. Dos semanas más tarde, el 12 de marzo de 1909, Francisco Mamani ingresa una demanda en el Juzgado de Letras de Pisagua en contra de Rosa Payauna por usufructo

---

12 Archivo Regional de Tarapacá, Fondo Judicial de Pisagua (en adelante ART.JP), Juzgado del Crimen, leg.1, caja 1, sin rol, Pisagua, 23 de diciembre de 1910, fj.1v-1r.

13 ART.JP, Juzgado de Letras, leg.3, caja 7, rol 1599, Pisagua, 10 de febrero de 1911 a 21 de febrero de 1912, fj.1v-3r.

ilegal de estos terrenos y bienes inmuebles tomando en cuenta que él era el propietario legal[14].

Es evidente, no obstante que el expediente no recoge estos antecedentes, que detrás de los procedimientos ejecutados por Francisco Mamani en pos de legalizar al amparo de la ley chilena las tierras de cultivo en cuestión, había un litigio de larga data entre las partes que no había logrado resolverse con anterioridad. Así, la inscripción legal más que validar un mecanismo agencial exógeno, y por tanto chilenizador por antonomasia, fue un recurso funcional utilizado para zanjar diferencias entre campesinos indígenas. Es decir, Mamani procedió a los trámites en el Conservador de Bienes Raíces de Pisagua a razón exclusiva de tener mejores argumentos que Rosa Payauna en una acción de demanda. La respuesta por parte de la demandada no se dejó esperar, y se cursó el 31 de marzo de 1909 aduciendo que no era suficiente para validar dominio el inscribir y publicar la inscripción, sino demostrar posesión de hecho por largo tiempo, es decir "tranquila y no interrumpida". A partir de esta declaración, Rosa Payauna no solo planteó un argumento que a su entender se sustentaba en la jurisprudencia sino también en la legitimidad, lo que debía ser respetado por la autoridades chilenas y por el propio demandante[15].

El resultado de este argumento provocó, como ya mencionamos, que el juicio se dilatara por casi diez años a razón de las consideraciones legales que se comenzaron a discutir en torno a si la sola inscripción validaba pertenencias que estaban configuradas bajo otra modalidad y que además habían sido reconocidas por la administración peruana. Un criterio que utilizó frecuentemente el aparato estatal chileno desde mediados de la década de 1880 a efecto de resolver situaciones equivalentes, no tipificadas en su legislación, buscando con ello evitar inconvenientes mayores a los de las demandas cursadas, es decir que el problema no tuviera ninguna pasibilidad de pasar de una categoría estrictamente legal a una de tipo político-social.

Lamentablemente en el expediente reseñado no están las fojas correspondientes a la resolución, por tanto es imposible saber cuál fue el criterio que tomó la autoridad judicial en esta materia de la que tanto se demoró en procesar, sin embargo hay otros antecedentes de distintos procesos administrativos y judiciales que nos permiten suponer que los argumentos de Rosa Payauna como los argüidos por Juan Cayo, Ignacio Paicay y Mariano Mamani fueron acogidos parcialmente. Nos referimos

---

14 ART.JP, Juzgado de Letras, leg.1, caja 15, sin rol, Pisagua, 12 de marzo de 1909 a 14 de enero de 1919, fj.1v-4r.

15 ART.JP, Juzgado de Letras, leg.1, caja 15, sin rol, Pisagua, 12 de marzo de 1909 a 14 de enero de 1919, fj.7v-7r.

a la situación de Eulogio Guacucano que, a propósito del proyecto fiscal de agua potable para Pisagua, la administración fiscal tuvo especial preocupación y cuidado de no atropellar por el solo hecho del imperio de la ley derechos tradicionales. Bajo este criterio, a fines de 1918 el propio director general de obras públicas le comentó al ministro del ramo que, si bien el "dueño" de Quiuña Bajo, es decir Eulogio Guacucano, no tenía título alguno sobre los terrenos y el agua, era obligatorio considerar la "situación de hecho" de que los "utiliza desde muchos años"[16].

El incremento de inscripciones en el Conservador de Bienes Raíces a efecto de resguardar legalmente la pertenencia y/o propiedad de los bienes productivos terminó abarcando ya entrado el siglo XX al conjunto del espacio andino, generándose causas de demandas y contrademandas por delimitación de linderos, por la pertinencia o superposición de las inscripciones, por la validez o no de compraventas, etcétera, procesos judiciales que muchas veces vislumbraron una serie de transferencias que llegaron a un punto de conflicto ante la emergencia de intereses contrapuestos. Este es el caso de la demanda entablada el 16 de abril de 1914 por Isidro Choque en contra de Mateo Quispe y Norberto Platero por la delimitación de linderos de un pastizal llamado Vislure ubicado en los altos de Camiña, específicamente en Mollure. Esta propiedad había sido registrada el 21 de agosto de 1890 por Sebastiana García en el Conservador de Bienes Raíces de Pisagua, la que procedió a venderla en $ 800 a Eduardo Cormatches el 27 de agosto de 1908. El 13 de abril de 1909 Mateo Quispe inscribe a su nombre en la misma oficina del Conservador de Bienes Raíces este pastizal de Vislure teniendo como base la adquisición que había concretado un tiempo antes con Cormatches por un monto de $ 1.500, inscripción que tuvo por finalidad sancionar la compraventa de esta propiedad por parte de Quispe a Norberto Platero. Finalmente el 4 de abril de 1914 se rectifican los linderos adscritos a la compraventa del pastizal Vislure, acción que provocó el reclamo de Isidro Choque doce días más tarde. A esta oposición de rectificación de los linderos se sumaron el 2 de marzo de 1917, es decir tres años más tarde, Manuel Arrocha, Eleuterio Condore, Eugenio García, Rumualdo González y Manuel Medina. El argumento de Isidro choque fue que la rectificación de la compraventa del pastizal Vislure entre Mateo Quispe y Norberto Platero, el primero boliviano de Calacoto y el segundo peruano de Camiña, trataba "nada menos que de abarcar gran parte de nuestros pastales, dejándolos reducidos a nada" ya que pasaba de una superficie de 6 a 42 kilómetros cuadrados[17], cuestión

---

16 Archivo Histórico Nacional de Chile, Fondo Ministerio de Obras Pública, vol.2119, Santiago, 28 de diciembre de 1918, s/fol.

17 Estas dimensiones explican por sí solas el nivel de tensión que llegó a tener esta causa, ya que de acuerdo a los resultados judiciales se podía generar una enorme estancia

a su parecer improcedente ya que él y los otros propietarios –Manuel Medina; Gregorio Choque; Rumualdo González; los herederos de Justo, Juliana, Martín, Andrés y Mariano Choque; y los herederos de Mariano Mamani y doña Cruz Flores– habían registrado el 9 de febrero de 1909 en el mismo Conservador de Bienes Raíces con claridad los límites de los pastizales vecinos a Vislure denominados Juruname, Achacagua, Cornojate y Calosocora[18]. La causa finalmente se archivó el 31 de octubre de 1918, dejando únicamente una disposición administrativa a efecto de aminorar tensiones –provocadas por destrozos de linderos entre las partes mientras se desarrollaba el juicio– mediante la no modificación de los límites originales a razón de mantener la calidad de vecindad de los pastizales en discusión. En conclusión, el interés de Quispe y Platero de ampliar los alcances de la compraventa, no previendo una inscripción equivalente por parte de Isidro Choque y otros interesados, quedó en nada.

Similar perfil tuvo la causa iniciada el 17 de diciembre de 1915 por José Miguel García en contra de los hermanos Pedro, Francisco, Federico, Jacinto y Feliciano Mamani por restitución de unos pastizales altiplánicos ubicados en Isluga. El tenor de la presentación, que explicitaba como uno de los argumentos centrales el uso de la violencia por parte de los querellados, señalaba que:

> Según consta de los títulos de dominio que acompaño, soi dueño en dominio i posesión de los pastales de Parajalla, Sincata i Morro de Tola, ubicados en el distrito de Isluga. […]. Desde el dos de noviembre último, los hermanos Pedro, Francisco, Federico, Jacinto y Feliciano Mamani, agricultores, residentes en Isluga, penetraron a mi pastal de Parajalla en el lugar llamado Agua Caliente, al sur del pastal, como media legua, i con amenazas i golpes a mis hijas Prudencia i Tomasa García i a mi nuera Agustina Castro han tomado posesión de esa parte del pastal, impidiendo el pasteo de mis ganados[19].

En efecto, el 8 y 14 de octubre de 1914 Miguel García y Tomás Mamani certificaron ante el Conservador de Bienes Raíces de Pisagua la propiedad de los pastizales conocidos como Sincata, Parajaya y Morro de Tola obtenidos por herencia de sus padres José Manuel García y Estanislao Mamani y por la "posesión tranquila y no interrumpida por más de cuarenta años". En lo que tocaba a la parte de Miguel García, en el mismo Conservador

---

ganadera que en consideración de los requerimientos de la industria del salitre proyectaba un negocio de gran envergadura. Si duda aquí hubo algo más que las simples lógicas mercantiles campesinas.

18 ART.JP, Juzgado de Letras, leg.1, caja 18, rol 2072, Pisagua, 16 de abril de 1914 a 31 de octubre de 1918, fj.1v-10v y 14v-15v.

19 ART.JP, Juzgado de Letras, leg.3, caja 24, rol 2346, Pisagua, 17 de diciembre de 1915 a 5 de abril de 1917, fj.8v-9r.

de Bienes Raíces existía registro de una inscripción del pastizal Parajaya ejecutada por su padre José Manuel García el 7 de agosto de 1888[20].

No obstante que el tema central estaba en la restitución de los pastizales, la autoridad judicial centró sus indagaciones en los hechos de violencia, lo que adquirió especial atención tomando en cuenta que los involucrados eran todos indígenas y además los acontecimientos habían ocurrido en el altiplano, es decir –a ojos de las autoridades chilenas– en el espacio de la barbarie (Figueroa 2011). El sumario fue instruido a través del juez de distrito que mandató al inspector de distrito para que tomara declaraciones a los testigos. El resultado de esta indagatoria permite aquilatar en toda su dimensión la saña que llegó a tener esta disputa. Por ejemplo, Agustina Castro de García declara que el día que:

> había ido a pastiar su ganado al potrero, me encontró la Santaza Chamaca de Mamani con la Nibicha y el macho llamado Gregorio Mamani hablando con palabras ensultativas que luego me echó mano para pegarme y en las manos había tenido una varilla de fierro y con este me pegó cerca a la pestaña según herida que consta y yo caí casi ya perdido el sentido ya sentí mi sangre que me corría y diciéndome que yo era una descasadota mas andaba hablando diciendo que este es mi lugar aquí te voy a destrozar y vas a ver voy a sacar mis cuñados y con ellos te voy a despojar y vuelta que han de la cabeza para troncharme el pescuezo diciendo que yo era una tumaye y un perro traposo, estando en esto se vino contra mi Federico Mamani con palabras insolentes y me dio muchas patadas en mi cuerpo y Jacinto Mamani también dándome de patadas a mí y a mi cuñada Prudencia diciéndome que yo era una chita, y al último me comparó con un chileno y que me fuera a Pisiga.

En tanto, Prudencia García menciona que el mismo día señalado en la declaratoria anterior andaba:

> pastiando sus ganados y vio que en un morro estaban amontonadas unas mujeres a una distancia que íbamos para rejuntar el ganado vi que a mi cuñada la agarran ya se me acercó la Nibicha diciéndome por qué no se llevaba su ganado a Pisiga y otras palabras muy feas con tu mozo les has hecho pegar por no estar en el lugar de tu padre y aquí estas engordándote en mi lugar y en brazos y ni uno ni otro nos tumbamos diciéndome que el año pasado que has hecho mis topos en culo te lo has metido y el muchacho Gregorio le iba sacando las piedras del cerro y la varilla de fierro i le di al muchacho que con la varilla le pegase en la cabeza al mismo tiempo llegaron también de la otra pelea contra mi Federico Mamani diciéndome por qué con tu mozo me has hecho pegar me dio de patadas como seis veces y en la cabeza me dio de puñetes como seis veces y aun no me levanté vino Jacinto Mamani me dio de

[20] ART.JP, Juzgado de Letras, leg.3, caja 24, rol 2346, Pisagua, 17 de diciembre de 1915 a 5 de abril de 1917, fj.1v-3v.

puñetes en la cabeza como seis veces y diciendo que tu padre le había pegado a mi padre y se enganchó contra mi dándome de puñetes[21].

No es posible, con los antecedentes disponibles en el expediente consultado, cotejar con precisión el trasfondo de este conflicto, puntualmente qué representaban ambas familias en el seno de la comunidad de Isluga como para llegar a tal extremo de violencia al intentar resolver sus diferencias, pero es evidente que la configuración de deslindes a partir de la inscripción de las propiedades en los Conservadores de Bienes Raíces activó un serie de problemas de perfil interétnico en cuanto a los alcances de las pertenencias de los recursos productivos (Gundermann 2005: 43-66; González y Gundermann 1997: 153-155). Desde esta perspectiva, bajo la administración chilena definitivamente cualquier atisbo de interdigitación en el uso de los suelos y agua llegó a su fin, acentuando una inflexión marcada por diferentes niveles de tensión que se articularon a partir de un factor exógeno: la restricción de las posibilidades de continuidad de las pertenencias comunales a cambio de una ampliación de las propiedades particulares (Ruz 2009; Ruz y Gálvez 2003: 37-60). De este modo, numerosos campesinos andinos se vieron en la necesidad de buscar salidas, en lo posible funcionales, a partir de las herramientas legales disponibles, lo que terminó desfigurando las articulaciones étnicas a razón de la necesaria, y en más de una ocasión obligatoria, conformación de la personalidad natural o jurídica para sostener el pleno uso y disposición de los recursos productivos (Gundermann 2001; Gundermann 2005; Aguilera 2003: 23-25).

Un comentario aparte, aunque muy acotado, merece la referencia a la condición de chileno como una carga negativa en esta causa. No obstante deducir en el uso de este apelativo un cierto tipo de rechazo a lo que podría representar lo chileno en el espacio más indígena de la zona andina de Tarapacá, el altiplano, no es posible verificar con certeza en este recurso una agencialidad resistente a la chilenización a partir de una condición étnica o de identidad nacional peruana o boliviana. Prueba de lo anterior es que los involucrados directos en este asunto interpretaron de distinto modo esta interpelación, un rasgo que se mediatiza todavía más si se toma en cuenta que para resolver el litigio se recurrió a la institucionalidad chilena; por último cabe que pensar que en la lógica de Jacinto Mamani la referencia a lo chileno al momento de agredir a Agustina Castro fue un cruce confuso entre lo étnico y lo nacional al asociar la localidad de Pisiga, otro poblado altiplánico, a esta condición degradante. El punto está, y evidentemente no es posible resolverlo ahora, cuánto de las lógicas y conflictos internos reflejados por Jacinto Mamani, y a través de él también

[21] ART.JP, Juzgado de Letras, leg.3, caja 24, rol 2346, Pisagua, 17 de diciembre de 1915 a 5 de abril de 1917, fj.4v-6r.

de otros residentes de Isluga y Pisiga, se diferenciaron de los componentes contextuales que habían comenzado a presionar y condicionar su diario transcurrir desde la década de 1880.

## El Agua: la persistencia relativa de los mecanismos de uso y distribución y el rol de los agentes fiscales chilenos

Al igual que la reconfiguración de la propiedad de la tierra agrícola y pastizales, la posesión de los recursos hídricos reprodujo un escenario complejo en la zona andina de Tarapacá, el que tuvo un componente adicional como fue la presión por extraerla con el propósito de potabilizarla y suministrarla a los pueblos y oficinas de la pampa y los puertos, como también dar cuenta de los requerimientos industriales de la minería salitrera (Castro 2004; Castro 2005a: 63-91; Castro 2005c; Castro 2006; Castro 2010a).

Lo notable, además de paradójico, en esta dinámica de presión exógena por los recursos hídricos que sostenían la economía agrícola y ganadera de las localidades y comunidades andinas, es que la administración fiscal de la provincia no siempre actuó como agente facilitador de las demandas privadas de empresarios chilenos, extranjeros e incluso locales por ocupar este recurso a gran escala. Es el caso del intendente Gonzalo Bulnes que, a mediados de 1884, dejó muy en claro, a propósito de problemas entre los comuneros piqueños por la distribución de los turnos de agua para regadío y algunas solicitudes para ocupar este recurso con el objetivo de regar la pampa del Tamarugal, la necesidad de sujetarse "a las prácticas establecidas desde el tiempo de la dominación peruana" para evitar el "producir una alteración violenta", posición que la reafirmó días más tarde al explicitar que en relación a las peticiones de las aguas del río Loa era partidario otorgarlas únicamente si no "no hubiesen derechos adquiridos de propiedad, de merced, o en cualquier otra forma" y respecto a los acuíferos contenidos en las lagunas altiplánicas de Lirima y Coposa la conveniencia de entrar en "consideraciones especiales" a efecto de saber, antes de resolver las autorizaciones, si eran ellas las que surtían por filtraciones subterráneas el río del valle de Tarapacá o algunas de las quebradas vecinas, ya que si lo fuesen "la concesión de sus aguas equivaldría a dejar en seco y a desposeer de sus fincas a los pobladores que las habitan desde el tiempo de los incas" como el "ofender" sus "derechos seculares"[22].

Estas tempranas orientaciones de la máxima autoridad política de Tarapacá calaron hondo en los funcionarios de menor rango, siendo una

[22] Archivo Histórico Nacional de Chile, Fondo Intendencia de Tarapacá (en adelante AHM.IT), vol.68, Iquique, junio 1884, s/fol.

muestra de ello los siguientes casos. En enero de 1885 el subdelegado de Pica, Bruno Lara, resolvió ante una solicitud para ocupar dos pozos de agua o cochas para implementar baños de recreación que, tomando en cuenta que "desde tiempos inmemoriales los moradores de este pueblo y sus cercanías han adquirido el derecho de usarlos sin remuneración alguna", acceder a la petición de inversión siempre y cuando las nuevas edificaciones dejaran "libre acceso a los socavones para la gente del pueblo" y no impidiesen el curso de las aguas "conforme a la costumbre establecida". Un mes más tarde Evaristo Sanz, reemplazante de Lara en la función de subdelegado de Pica, decretó con plena anuencia de todos los agricultores piqueños involucrados y con el respaldo adicional del propio intendente Bulnes, la modalidad a seguir en la repartición de los turnos de riego y las obligaciones de mantención de las acequias[23]. En octubre de 1885 el gobernador del departamento de Pisagua, Augusto Cañas Pinochet, antes las constantes querellas y disputas existentes en el valle de Camarones decidió, ajustándose a la ley chilena, nombrar un Juez de Aguas para que resolviera las complicaciones de manera definitiva, especialmente aquellas que decían relación con abusos cometidos en contra de los campesinos indígenas más pobres por parte de los hacendados más poderosos mediante la apropiación indebida de los acuíferos para riego y/o el cobro improcedente de derechos de uso[24]. Dos meses más tarde, el 3 de diciembre de 1885, Augusto Cañas Pinochet volvió a intervenir a efecto de solucionar un nuevo inconveniente, en este caso del valle de Camiña. Con este propósito instruyó al subdelegado de esta jurisdicción, tomando en cuenta la solicitud del agricultor Fernando Quiroga, que procediera a ordenarle perentoriamente al alcalde distribuidor de aguas del río Camiña que "atienda con riego proporcional los terrenos alfalfados de Calatambo"[25]. A diferencia de lo sucedido en Camarones, esta vez la resolución de Cañas Pinochet fue resistida por los agricultores de Camiña, intercediendo incluso el propio subdelegado interino Andrés Zamora a favor de la anulación de esta medida de distribuir por partes iguales las aguas de regadío en Calatamabo. Con este propósito Zamora, originario además del valle de Camiña, no solo planteó las inconveniencias económicas y sociales, sino principalmente el quiebre de las pautas y organización de la repartición-tenencia de los recursos hídricos, deduciendo no solo las formas específicas de las mitas o turnos, sino la lógica contenida en ellas en torno a la relación con el medio ambiente y la potestad colectiva por sobre la individual, cuestión esta última al entender de Zamora la más afectada por la medida dispuesta por Cañas Pinochet:

---

23 AHN.IT, vol.66, Pica, 11 de enero de 1885, s/fol.
24 AHN.IT, vol.74, Pisagua, 21 de octubre de 1885, s/fol.
25 AHN.IT, vol.114, Pisagua, 3 de diciembre de 1885, s/fol.

> Desde que nuestros antecesores de tiempo inmemorial fijaron en esta quebrada el punto de Calatambo como el último hasta donde podía alcanzar la poca cantidad de agua que tiene para su regadío, jamás ha pasado la agua de mitas a el pago de Larancaguare perteneciente hoy día a Don Fernando Quiroga, y que le han aplicado el nombre de Calatambo el cual se riega con las vertientes que tiene hasta que aumente el agua por las avenidas cuando las hay. […]. En el día estamos sufriendo doble sequedad por dos razones: la primera porque ha mermado en extremo la agua de la Cordillera y la segunda por la demora de la mita a consecuencia de darle cumplimiento al decreto de US. fecha 3 del mes en curso, para que el distribuidor de agua atienda a darle regadío proporcional a la chacra de D. Fernando F. Quiroga y como aquel contestó que no podía por las razones que expuso; acabó de arruinar las sementeras por la morosidad del rio. Las quejas contra el diputado de agua en esta subdelegación son infinitas, y el cuadro que representa lo más triste y lastimoso que se puede ver, con las muestras secas de sus plantas, y se está atendiendo a favorecer las chacras más necesitadas, para seguir después emparejando el riego, pues no hay razón para culpar al repartidor de aguas por lo ocurrido. […]. Por lo que llevo expuesto y por el deber que tengo de hacer todo lo que este a mis alcances en favor de este desgraciado pueblo, suplico a US. se digne revocar su decreto fecha 3 del mes que rige, dejando las cosas en su anterior estado, porque es dar la muerte a mil propietarios por favorecer a uno que carece de todo derecho y justicia, apoyado solo en el favoritismo de su amigo el subdelegado[26].

Resulta muy interesante el contenido de esta presentación ya que resalta de inmediato una disputa latente entre Andrés Zamora como subdelegado interino y Francisco Paulo Layza como subdelegado titular en la medida que el primero tomó partido por la comunidad de agricultores del valle de Camiña y el segundo por los intereses de Fernando Quiroga. Una discrepancia, entonces, que cruzó no solo la relación de la administración fiscal con la comunidad, sino que también internamente a la propia agencia estatal chilena de la jurisdicción de la Gobernación de Pisagua. Por otra parte, se puso en evidencia una suerte de ordenación del espacio productivo de Camiña en relación a Calatambo como punto de separación entre la parte baja y la media-alta del valle respecto a la repartición del agua para regadío, cuestión que precisamente venía a alterar el dictamen administrativo de Augusto Cañas Pinochet[27]. En enero de 1886 el subdelegado Francisco Paulo Loayza, a partir de la presión ejercida por la comunidad de agricultores de Camiña, se vio en la obligación de precisarle al gobernador Cañas Pinochet el sustento de

---

26 AHN.IT, vol.114, Pisagua, 3 de diciembre de 1885, s/fol.

27 En este sentido, a efecto de desenredar la trama, hubiese sido interesante tener la certeza de si Quiroga era un agricultor afuerino u originario de Camiña.

la petición de Quiroga a la cual él había accedido. En estos términos, no solo emitió una detallada descripción del sistema de turnos de repartición de las aguas de regadío del valle de Camiña, sino también la causa que motivó a Quiroga a solicitar, por sobre los alcaldes de agua, la ocupación de mitas que no le correspondían originalmente:

> El año de 1884 experimentó esta quebrada fuertes avenidas, o crecientes del rio, que produjeron la desaparición completa de treinta y cuatro topos de terreno cultivado, según el informe de los comisionados Don Bruno Oviedo y Don Timoteo Ceballos, dado el año 1885, por consecuencia de las reclamaciones de los perjudicados, para que se les relegase de la cuota que les correspondía para el pago del alcalde de aguas por los terrenos que les había llevado el rio. Estas mismos aluviones produjeron la desaparición de un manantial que daba regadío al terreno de don Fernando Quiroga ubicado dentro de los límites del pago de Calatambo y llamado por algunos Larancaguare, por lo que su dueño presentó a esa Gobernación pidiendo se le permitiese regar los seis topos que componen su chacra en las mitas que se bajan en los meses de noviembre y diciembre de cada año, solicitud a la que se accedió después del informe pedido a esta subdelegación[28].

La emisión de este informe del subdelegado Francisco Paulo Loayza, llevó al gobernador de Pisagua a confirmar su dictamen en consideración de que con esta medida resolvía un tema puntual de emergencia y no alteraba el sistema de turnos o mitas de agua ocupado tradicionalmente por los agricultores del valle de Camiña, sin embargo un año más tarde, a mediados del mes de septiembre de 1887, los afectados al reunirse para elegir al nuevo alcalde repartidor de aguas le hicieron llegar al gobernador, a través del inspector de distrito, José Perea, nuevamente su demanda de que pasado el incidente de las inundaciones no era conveniente seguir regando las chacras de Quiroga con los acuíferos asignado a Calatambo so pena de alterar estructuralmente el sistema de distribución y avalar el abuso cometido con la complicidad del subdelegado Paulo Loayza[29].

Más allá de las resistencias que generó entre los agricultores de Camiña la medida tomada por el gobernador Cañas Pinochet, la conducta de los funcionarios fiscales en el tema de las aguas para regadío fue bastante extendida y consistente en respetar y validar los mecanismos tradicionales de las mitas y la elección de los alcaldes repartidores de agua; siendo una buena muestra de esta dinámica la instrucción que le impartió a comienzos del año 1886 el subdelegado de Tarapacá, Ismael Aguilar, al inspector del distrito de Chiapa en orden a que apoyara el sistema de las mitas que en

---

28 AHN.IT, vol.114, Camiña, enero 1886, s/fol.

29 AHN.IT, vol.114, Camiña, 11 de septiembre de 1887, s/fol.

ese lugar se practicaba y tuviera la precaución de salvaguardar la preferencia de los derechos adquiridos por uso[30].

En base a lo regular que se convirtió la participación de los agentes fiscales chilenos en asuntos de agua producto de las demandas de las propias comunidades y localidades andinas, especialmente como arbitradores para que la designación de las mitas fuera lo más correcta posible, llevó a que estos funcionarios se constituyesen en los convocantes anuales de esta práctica de reparto, un rol que en el transcurso de las décadas de 1880 a 1920 pasó a tener, con la anuencia de los campesinos andinos, un matiz de legitimidad administrativa y, a su vez, legal. En estos términos, se puede perfectamente señalar que tempranamente se afianzó una modalidad que logró en los hechos conciliar los intereses de los campesinos andinos de sostener su sistema tradicional de distribución de las aguas para riego y el propósito de la agencia estatal chilena de ordenar administrativamente el espacio andino. Lo anterior, no obstante, los problemas específicos que se manifestaron en un tema tan sensible como este en una región desértica como la tarapaqueña, más aún cuando, al igual como ocurrió con la tierra, no solo estuvieron presentes los requerimientos institucionales sino también con fuerza las conveniencias privadas y/o particulares.

La administración estatal chilena de la zona andina, bajo estos términos, no solo pasó a participar y tener injerencia en la designación de los distribuidores de este vital recurso, sino también en la resolución de las diferencias entre los regantes y en los reclamos de los agricultores por una inadecuada implementación de los turnos. En este último caso, por lo general, tuvo que enfrentar quejas de los agricultores por la actuación de los inspectores de distritos y, en menor medida, de los subdelegados, muchos de los cuales eran originarios de las localidades donde emergía el conflicto y por tanto con intereses específicos, locales y étnicos en lo tocante a las aguas y el riego. Precisamente es esta problemática la que da cuenta el oficio enviado en enero de 1890 por el intendente Ramón Yávar al subdelegado de Tarapacá a causa de un reclamo presentado personalmente en Iquique por el agricultor de la localidad de Palca, de nombre Demófilo, en cuanto a una mala actuación del inspector de distrito al tratar indebidamente de alterar la práctica tradicional que se tenía en este lugar en esta delicada materia[31]; del mismo modo la reclamación judicial tramitada a fines de 1898 por Agustín Caqueo y Mateo Caqueo en contra de Apolinario Cautín y la resolución del Primer Juzgado de Letras de Iquique referido a la propiedad de las aguas de riego del valle de Mamiña aduciendo que, no obstante poseer derechos de riego por

30 AHN.IT, vol.92, Tarapacá, 10 de febrero de 1886, s/fol.
31 AHN.IT, vol.182, Iquique, 21 de enero de 1890, s/fol.

"más de treinta años atrás, gozando de ellos sin interrupción y con toda tranquilidad", el mencionado Cautín, con auxilio del subdelegado de Mamiña, había procedido a desviar las aguas con el propósito de regar su propiedad Ocaica que "jamás ha gozado de ese beneficio"[32]; y la objeción manifestada en 1909 por parte los agricultores indígenas Gavino Platero, José Polonio y Zeleniaco Copa a la convocatoria cursada por Calixto Cayo, comunero encargado de las aguas de la vertiente, a todos los regantes de la quebrada de Soga en un periódico del puerto de Pisagua con el propósito de consumar "la distribución equitativa de dichas aguas, nombrar repartidores que las distribuyan, acordar imposición de multas a los que alteren dicha distribución i tomar los demás acuerdos", aduciendo que para ellos era imposible enterarse de tal citación por lo alejado que estaban ambos lugares uno del otro[33].

Si bien este último inconveniente fue de fácil solución, ya que no implicaba pugnas por los derechos de agua, es de suyo interesante ya que demuestra hasta qué punto llegó la articulación producida entre el mecanismo tradicional de las mitas de agua de regadío, la legalidad vigente y el rol de la administración fiscal. Lo anterior, no solo a partir de la validez que le dieron entrado el siglo XX los propios regantes a la formalidad exigida por la agencia estatal chilena, como el publicitar las citaciones en un medio de prensa de circulación regular[34], sino también por el interés de la propia burocracia, especialmente de intendentes, gobernadores y subdelegados, por respaldar a través de la legalidad necesaria los derechos adquiridos por costumbre en la designación de tiempo y cantidad de riego. En estos términos, y a diferencia de los asuntos por tierras, el recurrir y aceptar el argumento de "uso inmemorial" como sustento de derechos en el acceso a las aguas de regadío disputadas administrativa o judicialmente fue bastante recurrente no solo por parte de los campesinos andinos, sino también por muchos funcionarios fiscales que actuaron en esta temática ya sea inspirados en las orientaciones fundacionales impartidas por el intendente Bulnes o por el afán de dar cuenta de una administración racional y equitativa basada en un sesgo modernizador y civilizador. La detallada presentación realizada ante el intendente a fines de 1927 por parte del agricultor del valle de Quehuita, Adolfo Luza, es una acción ejemplificadora de esta tendencia[35]. Luza, aduciendo la exis-

---

32 AHN.JI, leg.1937, pza.7, Iquique, 6 de diciembre de 1898 a 22 de agosto de 1898, fj.1v-4r.

33 ART.JP, Juzgado de Letras, leg.1, caja 15, rol 1191, Pisagua, 2 de diciembre de 1910, fj.1v-2r.

34 Además, regirse por el Código de Procedimiento Civil y recurrir a los subdelegados o Inspectores de Distritos para que actuaran como mediadores y ministros de fe.

35 Adolfo Luza no solo apela por sus intereses, sino también en representación de sus hermanos Pedro y Casimira Luza, y de Berna Carranza y Juana Chávez.

tencia de una modalidad tradicional de larga data en la distribución de las aguas de esa localidad, apeló a la máxima autoridad de la provincia de Tarapacá para impedir que el comunero Sinforoso Albornoz alterara este sistema mediante la construcción de un estanque de acumulación que impediría la libre circulación de los acuíferos y, por tanto, la implementación de las mitas:

> Que desde tiempos inmemoriales, se riegan las chácaras y pastales del valle de Quehuita, de las aguas provenientes de la Quebrada del mismo nombre; pero desde hace poco tiempo a esta parte, hemos sido en este libre y tranquilo goce, por un señor Sinforoso Albornoz, que arrienda mas chácaras en el mismo valle. Este señor sin que nadie lo haya autorizado, ha construido un estanque para almacenar las aguas de la quebrada y hace el reparto de agua en la forma que a él se le ocurre, perdiéndose una gran cantidad de agua, debido a la forma como él procede. Sabemos perfectamente S.S., que estas cuestiones son más bien resorte de la justicia ordinaria, pero S.S. comprenderá que siendo la mayoría de los residentes en el valle de Quehuita gente pobre, no vamos a entrar en un juicio de suyo costoso, y que al final de cuentas ganaría el que tiene más dinero; es por esto, que recurrimos a SS. confiados en que ha de querer intervenir a nuestro favor, ordenando al Subdelegado de Huatacondo que llame la atención del Sr. Albornoz para que se abstenga de estar perjudicándonos en el libre uso del agua para el riego de nuestras chácaras[36].

Acogiendo los argumentos de esta solicitud, el intendente instruyó al subdelegado de Challacollo para que encontrara una solución definitiva y rápida, cuestión bastante notable tomando en cuenta que el valle de Quehuita estaba muy alejado, en el extremo suroriental de la provincia, y su producción agrícola no representaba mucho en lo económico, especialmente en lo que decía relación con el abastecimiento de productos frescos a los pueblos y oficinas salitreras[37]. En estos términos, el subdelegado con fecha 2 de enero de 1928 procedió, "para aprovechar las aguas y no perjudicar a ningún propietario", tomar los estanques y asumir la distribución equitativa del riego e impedir la pérdida del recurso hídrico[38].

Al amparo de este escenario, finalmente, no fueron pocas las ocasiones que los campesinos andinos se sintieron respaldados para defender sus derechos de acceso y posesión a los recursos hídricos puestos en riesgo por efecto de las presiones externas que buscaban ocuparlos en proyectos

---

36 Archivo Regional de Tarapacá, Fondo Intendencia de Tarapacá (en adelante ART.IT), vol.2, Subdelegados 1927-1928, Huatacondo, 23 de noviembre de 1927, s/fol.

37 Quehuita como Huatacondo eran preferentemente centros de abastecimiento agrícola de yacimientos mineros de altura tales como Collahuasi, Copaquire, Challacollo, Yabricoya, Chilcaya y Surire.

38 ARI.IT, vol.2, Subdelegados 1927-1928, Huatacondo, 2 de enero de 1928, s/fol.

empresariales orientados a la minería de altura, a la agricultura extensiva y al abastecimiento potabilizado de la población pampina y costera (Castro 2005c; Castro 2010a). A este efecto, no dudaron en utilizar la legislación vigente y el principio del uso y la tenencia por tradición y costumbre. En 1909, por ejemplo, los agricultores de Sibaya, Limacsiña y Paguanta se opusieron a la petición del empresario Ramón del Barrio de ocupar terrenos y aguadas de estos lugares aduciendo que estos recursos eran de "su propiedad" ya que estaban en "posesión de ellos desde tiempo inmemorial" y por tanto el acceder a lo planteado por del Barrio significaba "un despojo de sus propiedades dedicadas a la agricultura"[39]; en los mismos términos en 1922 los agricultores beneficiados de las aguas de los ríos Ajutamas y Caritaya, afluentes del río Camarones, impugnaron las pretensiones del empresario Julio Pinto de ocuparlos en una empresa de cultivo de alfalfa[40].

Llegó a tanto esta impronta que cuando la administración chilena accedió a una solicitud de mercedes de aguas alto andinas, anulando en los hechos la potestad de la posesión de este recurso por parte de los campesinos andinos, tuvo la precaución de no perjudicar el riego, tal como ocurrió a fines de 1923 ante la aceptación de la concesión pedida por Federico Branmüller, Teodoro Blanlot y Carlos Villarroel de una merced de las aguas de la quebrada de Aroma equivalente 1.500 litros por segundo. En este caso se les exigió, para cursar la autorización, la implementación de distintas obras de mitigación tales como la construcción de un tranque debajo de la confluencia de las quebradas de Aroma y Chismisa y un canal de 20 kilómetros de largo. En estos términos, la administración no solo buscó darle a esta concesión un perfil modernizador, sino también poner el acento en el tema agrícola al determinar que se reservaba el "derecho de aprovechar las aguas después de la última caída para regadío" sin gravámenes e indemnización[41]. Finalmente esta última cláusula impidió, a diferencia de lo ocurrido con la expropiación de las aguas del valle de Quisma para implementar el proyecto fiscal de abastecimiento para Iquique (Castro 2006, 2010a), que los agricultores campesinos de Aroma iniciaran demandas judiciales ya que potencialmente iban a mejorar el volumen de acceso de acuíferos disponibles para el riego.

## Conclusiones

---

39 ART.IT, vol.2, Providencias 1908-1909, Sibaya, 14 de abril de 1909, s/fol.

40 ART.IT, vol.32, Copiador de Oficios a los Ministerios 1922, Iquique, 22 de mayo de 1922, s/fol.

41 ARI.IT, vol.10, Ministerio de Industria y Obras Públicas 1923, Santiago, 15 de febrero de 1923, s/fol.

No cabe duda alguna que entre las décadas de 1880 a 1920 irremediablemente se terminaron por imponer los dispositivos administrativos chilenos en cuanto al uso y posesión del agua y los suelos agrícolas andinos. En el transcurso de estos años la sustentación legal traída por la agencia estatal chilena para conformar la propiedad de estos recursos productivos, ya fuese en condición de persona natural o jurídica, sobrepasó estructuralmente a los mecanismos tradicionales de posesión comunitaria que venían desde el período colonial y que continuaron bajo la administración peruana. Sin embargo, este escenario, reiteradamente mencionado por distintos autores (Van Kessel 2003; González y Gundermann 1997, 2009; Ruz 2009; Ruz y Gálvez 2003), está lejos de describir en toda su amplitud la compleja articulación de dinámicas impulsadas por los propios pobladores andinos que terminaron, por sobre las acciones de los funcionarios fiscales chilenos, por acrecentar y consolidar la privatización de la tierra y el agua.

Desde mi perspectiva, contradiciendo lo hasta ahora señalado, entre fines del siglo XIX e inicios del XX el espacio andino, por el escaso interés estratégico que representó para el Estado chileno al estar ensimismado por la renta salitrera, fue testigo de una modalidad que, en el marco de la chilenización, posibilitó una conciliación entre el objetivo del aparato estatal de reorganizarlo administrativamente y los intereses de los campesinos indígenas por mantener la propiedad y/o el acceso a los recursos productivos, aunque fuera en otro formato. Una agencialidad subalterna que logró, a efecto de enfrentar los cambios contenidos en el despliegue de la chilenización, conformar otras estructuras de poder entre los campesinos indígenas que pasaron a ser los intermediarios entre los intereses de las localidades/comunidades andinas –y los propios también– y las instancias político-administrativas chilenas. Con ello se desató un escenario que tiene puntos de comparación con el rol de los apoderados indígenas en Bolivia y los ayuntamientos de los pueblos indígenas de Chiapa (Mendieta 2006; Palomo 2009), especialmente en aquello que nos sugiere Antonio Escobar Ohmstede de que los indígenas hacia la segunda mitad del siglo XIX lograron "enfrentar" usando los resquicios existentes en las leyes republicanas la tenencia de los recursos productivos, aunque no el individualismo (Escobar Ohmstede 2002: 177).

En consecuencia, el límite agencial de la población andina osciló, en más de una ocasión intencionadamente, entre simple receptor de las dinámicas chilenizadoras y activo reforzador –a razón de intereses étnicos, políticos y económicos no necesariamente comunitarios– del nuevo marco legal que definió la tenencia y el uso del agua y la tierra. De otro modo no sería posible entender, primero, cómo ciertos funcionarios fiscales, especialmente subdelegados, terminaron siendo mediadores legitimados y requeridos por los propios afectados para resolver conflictos

intracomunitarios de repartición de agua, y al mismo tiempo contenedores de abusos y arbitrariedades; segundo, la persistente recurrencia a las autoridades como a los tribunales de justicia chilenos para dirimir diferencias, algunas de ellas situadas en evidentes disputas interétnicas, por tierras; y, tercero, el uso funcional de la inscripción legal en los Conservadores de Bienes Raíces[42]. En este entramado, estimo, los campesinos andinos no solo terminaron validando los mecanismos exógenos desplegados por la chilenización en estas materias, sino igualmente impulsaron la activación de recursos estrictamente funcionales a efecto de resolver diferencias internas mediante los dispositivos institucionales que se imponían.

A tal nivel tensionaron los campesinos andinos los componentes en juego con su agencialidad funcional y capacidad de negociación, que en más de una ocasión provocaron que el aparato y los agentes estatales chilenos aceptaran, a diferencia de lo que pasó en Bolivia durante el mismo período (Irurozqui 1993: 20-21), como un resquicio formal en lo legal la posesión de hecho de los recursos productivos bajo rótulos tan diversos como "tiempo inmemorial", "quieta y pacífica posesión", "dominio desde tiempos muy remotos" y "posesión tranquila y no interrumpida".

En definitiva, entre las décadas de 1880 y 1920 el cúmulo de articulaciones y conflictos por la tierra y el agua desatados en el espacio andino de Tarapacá oscilaron entre los cambios sistémicos impuestos por la chilenización y las continuidades específicas soportadas en las acciones realizadas por los campesinos indígenas zos andinos a efecto de que se aceptaran sus "intereses" y "derechos" a los recursos productivos en base al uso o posesión sin importar en estricto la plena formalidad legal, al menos que a ellos les conviniera; un engranaje contenido tanto en la necesidad que tuvo la administración fiscal chilena a lo largo de este período de mantener, o dañar lo menos posible, la estructura agraria andina de Tarapacá por el aporte que representó a los elevados requerimientos de insumos alimenticios por parte de la industria salitrera (Castro 2012), como en el hecho de la que la economía chilena no necesitó la exacción campesina, menos la andina, para la captura de ingresos al disponer de la generosa renta salitrera (Castro 2005a).

---

42 En este punto, cabe hacer notar que los Conservadores de Bienes Raíces no se instalaron en Tarapacá como parte de una estrategia del Estado chileno por situar "legalmente" la propiedad andina, muy por el contrario, su labor se centró en la regulación de la propiedad salitrera, aspecto que sí le era de interés neurálgico por el tema de la renta y su impacto en la Hacienda del país. En consecuencia, fueron los campesinos andinos, en un acto de protagonismo agencial, que vieron en estos Conservadores la posibilidad de utilizarlos, bajo sus lógicas e intereses, como un mecanismo de protección y resistencia. Por ello, se hace necesario replantear analíticamente esta dimensión en el contexto de la chilenización.

## Referencias Citadas

Aguilera, R. 2003. La anexión de Tarapacá y sus efectos en la realidad andina tarapaqueña. En M. Gálvez, R. Ruz y A. Díaz (comps.), *Tarapacá un desierto de historias. Historia, cultura y memorias en el norte chileno s. XIX y XX*, pp. 21-36. FONDART, Arica.

Bertrand, A. 1879. *Departamento de Tarapacá. Aspecto general del terreno, su clima y sus producciones*. Imprenta de La República, Santiago.

Billinghurst, G. 1888. *Estudio sobre la geografía de Tarapacá*. Imprenta de El Progreso, Santiago.

Calderón, R. 1991. Conflictos sociales en el altiplano paceño entre 1830 y 1860. *Data* 1: 145-157.

Castro, L. 2004. Recursos hídricos altoandinos, estrategias de desarrollo económicos y proyectos de riego: Tarapacá 1880-1930. *Chungara* 36(1): 205-220.

Castro, L. 2005a. *Regionalismo y Desarrollo Regional: debate público, proyectos económicos y actores locales (Tarapacá 1880-1930)*. CEIP Ediciones, Universidad de Valparaíso y Universidad Santo Tomás, Viña del Mar.

Castro, L. 2005b. Historia del aprovisionamiento de agua potable del puerto de Iquique (Tarapacá-Chile): desde el período prehispánico hasta comienzos del siglo XX. *Boletín del Archivo Histórico del Agua* 30: 30-37.

Castro, L. 2005c. Buena, abundante y barata: las demandas por agua potable en la provincia de Tarapacá (Norte de Chile, 1870-1936). *Boletín del Archivo Histórico del Agua* 31: 31-43.

Castro, L. 2006. Sequedad y destierro: La expropiación de las aguas de regadío a los campesinos del valle de Quisma (norte de Chile, 1912-1924). *Allpanchis Phuturinqa* 67: 59-90.

Castro, L. 2008. El Estado chileno, los agentes fiscales y el temprano ordenamiento administrativo del espacio andino de la provincia de Tarapacá (1880-1930). *Chungara* 40 (2): 219-233.

Castro, L. 2010a. *Modernización y conflicto social: la expropiación de las aguas de regadío a los campesinos del Valle de Quisma (Oasis de Pica) y el abastecimiento fiscal a Iquique, 1880-1937*. Universidad de Valparaíso Editorial, Valparaíso.

Castro, L. 2010b. Minería de altura y dinámicas de población boliviana e indígena en el norte de Chile (Tarapacá 1880-1930). *Si Somos Americanos* X (2): 129-145.

Castro, L. 2012. Estado chileno y poblaciones indígenas: articulaciones y conflictos en el período del rentismo salitrero y la chilenización (Tarapacá 1880-1930). Manuscrito inédito.

Castro, L. 2013a. El espacio andino y la administración estatal durante el ciclo salitrero. Tarapacá, 1882-1933. En S. González (comp.), *La Sociedad del Salitre. Protagonistas, migraciones, cultura urbana y espacios públicos*, pp. 361-385. Universidad Arturo Prat, Universidad de Valparaíso, Universidad Católica del Norte y RiL Editores, Santiago.

Castro, L. 2013b. Chilenización, tributos y arriendo de tierras en el espacio andino de Tarapacá: articulaciones y conflictos entre los agentes fiscales y los campesinos indígenas (1883-1932). *Historia UNISINOS* 17 (2): 146-157.

Escobar Ohmstede, A. 2002. Los pueblos indios huastecos frente a las tendencias modernizadoras decimonónicas. En A. Escobar Ohmstede, R. Falcón y R. Buve (comps.), *Pueblos, comunidades y municipios frente a los proyectos modernizadores en América Latina, siglo XIX*, pp. 169-184. El Colegio de San Luis, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos, San Luis Potosí.

Falcón, R. 2002. *México descalzo. Estrategias de sobrevivencia frente a la modernidad liberal.* Plaza & Janes, México D.F.

Figueroa, C. 2011. Cartografiando el progreso: espacios de civilización y barbarie en la provincia de Tarapacá, norte de Chile (1825-1884). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* XV (370), s/pp.

González, H. y H. Gundermann. 1997. *Contribución a la historia de la propiedad aymara.* CONADI, Santiago.

González, H. y H. Gundermann. 2009. Acceso a la propiedad de la tierra, comunidad e identidades colectivas entre los aymaras del norte de Chile (1821-1930). *Chungara* 41 (1): 51-70.

Grieshaber, E. 1991. Resistencia indígena a la venta de tierras comunales en el departamento de La Paz, 1881-1920. *Data* 1: 109-144.

Gundermann, H. 2001. Comunidad, sociedad andina y procesos socio-históricos en el norte de Chile. Tesis de Doctorado en Ciencia Social especialidad Sociología, Inédita. El Colegio de México Centro de Estudios Sociológicos, México D.F.

Gundermann, H. 2005. Comunidad aymara y conflicto interno sobre la tierra en la región de Tarapacá-Chile. *Cuadernos Interculturales* 5: 43-66.

Irurozqui, M. 1993. *Elites en litigio. La venta de tierras de comunidad en Bolivia, 1880-1899.* Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo Nº 5, Lima.

Mendieta, P. 2006. Caminantes entre dos mundos: los apoderados indígenas en Bolivia (siglo XIX). *Revista de Indias* LXVI (238): 761-782.

Muñoz, B. 1993. Procesos de Cambios Sociales en el área de San Pedro de Atacama. Pérdida y recuperación de la identidad étnica. Una contribución antropológica para el Desarrollo. Tesis de Doctorado en Antropología, Inédita. Eberhard-Karls Universität Tübingen, Tubinga.

Palomo, M. 2009. Los ayuntamientos de los pueblos indígenas en Chiapas en el siglo XIX y su relación con los asuntos de justicia. *Anuario de Estudios Americanos* 66 (1): 21-46.

Platt, T. 1982. *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el norte de Potosí.* Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Prakash, XXX. 1997. Los estudios de la subalternidad como crítica post-colonial. En S. Rivera y R. Barragán (comps.), *Debates post-coloniales: Una introducción a los estudios de la Subalternidad*, pp. 293-313. Coedición Historias, SEPHIS, Aruwiry, SIERPE Publicaciones, La Paz.

Ruz, R. 2009. La tenencia de tierras comunales como fuente de conflicto en la precordillera de Arica. Putre (1854-1935). Tesis de Magíster en Antropología, Inédita. Departamento de Antropología Universidad de Tarapacá e Instituto de Investigaciones Arqueológicas Universidad Católica del Norte, Arica-San Pedro de Atacama.

Ruz, R. y M. Gálvez. 2003. Constitución y conflicto de propiedad en el pueblo de Putre (1887-1935). En M. Gálvez, R. Ruz y A. Díaz (comps.), *Tarapacá un*

*desierto de historias. Historia, cultura y memorias en el norte chileno s.XIX y XX*, pp. 37-60. FONDART, Arica.

Van Kessel, J. 2003. *Holocausto al progreso. Los aymaras de Tarapacá*. Edición IECTA, Iquique.

# USO DE PASTALES Y CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE CIRCUNSCRIPCIONES COMUNITARIAS EN LA PRECORDILLERA DE ARICA*

Rodrigo Ruz Zagal**

## Introducción

La construcción de espacios comunitarios por parte de la población indígena regional que tradicionalmente se ha asentado en los sectores precordilleranos andinos del norte grande chileno, necesariamente debe tomar en cuenta los procesos históricos que han enmarcado su concepción del territorio.

Esto, producto que gran parte del territorio considerado como "propio", tiene orígenes diversos en los que se mezclan permanencias de antiguas prácticas agroganaderas andinas con manifestaciones surgidas a partir de la aplicación de políticas estatales (coloniales y republicanas), y el consecuente entendimiento y capacidad de agencia de la población originaria.

A la aplicación de políticas coloniales tales como la reducción de la población indígena a pueblos (Hidalgo 1978; Hidalgo y Durston 1998; Gundermann 2003) y la asignación de espacios repartibles al "común de indios" sujetos a estas reducciones (González 2002), se deben sumar las políticas republicanas aplicadas por los gobiernos liberales peruanos y chilenos destinados a establecer medidas de regulación jurídica sobre la tierra indígena (González 2002; Gundermann 1998, 2003, 2005; Ruz y Díaz 2013; Ruz y González 2014).

Un elemento que atraviesa transversalmente el marco anteriormente expuesto, son las prácticas pastoriles originarias en los Andes, las que han sido consideradas elementos importantes en procesos de demarcación de territorio en comunidades que utilizan o utilizaron una economía pastoril (Göbel 2002; González 2001; Molina 2005).

A partir de esto, se conjetura que las circunscripciones territoriales que actualmente son señaladas como "propias" de una comunidad, se configuraron en momentos en que el uso del espacio agroganadero era efectivo y coligado a pastoreo trashumante, situación que se infiere de

* Artículo publicado en *Diálogo Andino* 31, 2008, pp. 47-65.
** Universidad de Tarapacá.

la congruencia entre deslindes o demarcaciones de comunidades con actividades pastoriles actuales, y otras en desuso.

En complemento a ello, se conjetura que los referentes demarcatorios del territorio han variado según los contextos sociopolíticos y económicos en los que se enmarcan, presentando a lo largo del tiempo nuevas formas de entendimiento, conflicto y consecuentes representaciones.

El presente artículo presenta un análisis de diversas situaciones asociadas a las circunscripciones comunitarias y al uso efectivo de pastales observados en los poblados de Lupica, Murmuntani, Zapahuira, Socoroma y Belén, de la precordillera de Arica en un período que comprende la introducción en la población indígena de la categoría fiscal de "propiedad" (siglo XIX al presente).

Dichas localidades responden a corporaciones que actualmente manejan su espacio sin haber constituido legalmente su territorio por medio de inscripciones privadas e individuales en áreas de uso común, situación que las hace aparecer como ideales por la razón de acercarse a las formas tradicionales de administración de este tipo de tierras.

## La constitución de la propiedad en precordillera

### El tratamiento estatal de la propiedad indígena en la administración peruana (1821-1880)

La propiedad como concepto, debe ser entendida como una categoría proveniente desde el derecho positivo, poseedora de un carácter patrimonial y emanada de políticas liberales implementadas a inicios del siglo XIX en la región andina (González 2002; Gundermann 2003, 2005; Ruz y Díaz 2011; Ruz y González 2014).

Se ha propuesto que la zona de Arica se vio inserta dentro de este contexto a partir de recién iniciado el proceso independentista peruano (1821), decretándose la eliminación de resabios administrativos coloniales, aboliendo el tributo indígena y categorías estamentarias tales como, "indígena" y/o "común de indios" (González 2002).

Posteriormente se comenzó a considerar a los indígenas como propietarios individuales, estableciéndose la parcelación de las tierras de comunidad, identificándose como tierras sobrantes las que no se encontraban sujetas a los medios de regulación estatal (González 2002). Estas medidas permitieron definir las tierras que el Estado peruano consideraba repartibles, situación que puso en tensión las tierras comunales que aparecían sin este amparo (tierras en barbecho, tierras estacionales, tierras de pastoreo extensivo) (Ruz y González 2014).

Hacia la segunda mitad del siglo XIX, se incluye a la nomenclatura jurídica, la categoría de "contribución predial" o cobro de recursos proporcionales a la producción agrícola, lo que eliminó el carácter colectivo de la propiedad, viéndose esto reflejado en la ausencia de la categoría "comunidad" en el lenguaje jurídico (González 2002).

En la zona de Arica la "contribución predial" perduró hasta el conflicto bélico de 1879, siendo la definición de categorías jurídicas destinadas a restringir, delimitar y normar el libre acceso a tierras un elemento común en el espíritu de las leyes liberales del período.

**El tratamiento chileno en torno a la propiedad de la tierra (1880-1935)**

Una de las modificaciones más importantes destinadas a regular la propiedad, tuvo que ver con la implementación de un sistema de registro de propiedad sobre la base del otorgamiento de títulos que certificaban el dominio de un bien. Para ello el Código Civil chileno definía como única forma de fijar propiedad la inscripción de dominio en los registros de Conservadores de Bienes Raíces (González 2002; Gundermann 2003), procedimiento que fue estableciendo el tinte claramente positivista y empírico en lo referente a comprobar la propiedad de un bien "documento en mano", así como también un potencial y progresivo mercado de tierras (González 1990).

Objetivamente las evidencias documentales acerca de la respuesta ejercida por las comunidades indígenas, permiten afirmar que la constitución de la propiedad bajo este formato empezó a definirse hacia 1887, período en donde comienzan a verse representados en los registros conservatorios las primeras inscripciones de propiedad (Gundermann 1998) (Tabla 1).

A partir de 1887, el tratamiento jurídico en torno a la tierra y su propiedad siguió los caudales formales determinados por los procedimientos legales imperantes en el resto del país, sin embargo, el contexto plebiscitario que prosiguió a la Guerra del Pacífico generó un ambiente propagandístico chilenizador que incentivó que los comuneros indígenas inscribieran sus propiedades bajo legislación chilena (Tabla 1).

Las autoridades chilenas, ejercieron un control sobre el acceso a las tierras comunitarias transmitiendo a la población indígena la intención estatal de considerar tempranamente las tierras de uso colectivo como fiscales, exigiendo permisos para su acceso y explotación (González 2002; Gundermann 1998; Ministerio de Bienes Nacionales [MBN] 1999).

Solo al año 1935 el Fisco de Chile realizó una inscripción de dominio global considerando como propiedad del Estado a los territorios que no se encontraran inscritos a nombre de privados, situación que afectó a todas las personas que no respondieron proactivamente a las políticas chilenas con respecto a la tierra y propiedad (Gundermann 1998; Ruz y Díaz 2011).

Tabla 1. Constitución de propiedades privadas en precordillera por decenios (1880-1935)

| Localidad | 1880 | 1890 | 1900 | 1910 | 1920 | 1930 | Total general |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PUTRE | 3 | 20 | 166 | 188 | 44 | 71 | 492 |
| BELÉN | | 21 | 104 | 70 | 30 | 11 | 236 |
| LUPICA | | 8 | 2 | 3 | | | 13 |
| SAXAMAR | | | 1 | 1 | | 1 | 3 |
| SOCOROMA | | 2 | 58 | 83 | 7 | 17 | 167 |
| CHUSMIZA | | | 1 | | | | 1 |
| EPISPACHA | | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 7 |
| ZAPAHUIRA | | | 6 | 5 | 1 | | 12 |
| COPAQUILLA | | | | | 2 | 1 | 3 |
| MURMUNTANI | | 1 | 8 | 6 | 1 | | 16 |
| CHAPIQUIÑA | 14 | 4 | 15 | 27 | 16 | 41 | 117 |
| PACHAMA | | | 1 | 15 | 2 | 6 | 24 |
| TIGNAMAR | | 6 | 10 | 66 | 35 | 5 | 122 |
| INDET. | | | 17 | 12 | | 2 | 31 |
| Total general | 17 | 64 | 390 | 479 | 140 | 156 | 1.244 |

Fuente: MBN (1999).

## El espacio de precordillera: pueblos, territorio y circunscripciones

Si bien el carácter liberal impuesto por los estados republicanos, determinaron los mecanismos con los que debió interactuar la población indígena, el origen del espacio territorial tiene una génesis asociada a la aplicación temprana de políticas coloniales reduccionales (siglo XVI), proceso que habría configurado parte de los asentamientos que se observan actualmente.

González (2002) ha propuesto que la asociación pueblo-territorio se origina a partir de la entrega por parte del Estado colonial de derechos de usufructo sobre la tierra a una comunidad a cambio del pago tributario. En consecuencia, las tierras reconocidas como comunales corresponderían a las “tierras del común de indios”, no estando del todo clara la forma

en cómo estas se distribuyeron y manejaron en el acceso a las tierras o al reconocimiento de derechos de posesión y explotación.

Modelos de distribución de tierras provenientes de la realidad surperuana (Serulnikov 2005), señalan que la habitual reasignación de tierras era ejercida por autoridades comunitarias de acuerdo a una combinación de criterios demográficos (tamaño de las familias), sociales (participación en el sistema de cargos civiles y rituales) y agrarios (disponibilidad de tierras).

En los Andes chilenos, se ha propuesto que estos repartos se concentrarían en zonas de pastos y cultivos distribuidos a "grupos familiares amplios que ocupaban durante un período relativamente estable ciertos sectores, ocupación que terminaría cuando la demanda de estos recursos bajaba o desaparecía, instancia que permitiría la redistribución a otras familias" (MBN 1999: 11).

La característica básica a destacar, guarda relación con la frecuencia de explotación y características de los recursos dispuestos en dichos espacios: ¿qué ocurría con las tierras en descanso, a las que eran utilizadas temporalmente?, creemos que esta característica hizo aparecer en la objetividad y legislación estatal a estos espacios como "en desuso".

La aparente desocupación de estos sectores pudo haber despertado la intención de personas de realizar peticiones de propiedad, al ser entendidos legalmente como sectores "disponibles". Al concretarse estas entregas, se constituyeron propiedades alterando el uso socialmente determinado.

Los casos que constituyeron propiedad en tierras colectivas, fueron puntuales en precordillera. Entre estos se encuentran la inscripción de pastales en la localidad de Putre, Saxamar y Lupica realizados a fines del siglo XIX y primeras décadas del XX, mientras que la propiedad de Ticnamar comienza su historial de títulos en momentos coloniales (MBN 1999).

Estos cuatro casos, reflejan el impacto que ha generado la inscripción individual o de copropiedad en las colectividades. Si bien es posible que ejerzan una legítima apropiación del espacio, es innegable que son restrictivas a nuevas formas de ocupación o uso efectivo del espacio.

Las localidades sujetas a la aplicación de políticas estatales, han ido variando con el paso de los siglos su configuración parental y demográfica, afectándose también sus vinculaciones territoriales, lo que se contrapone al afán regulador expresado por las administraciones estatales de turno que han manifestado un especial interés por regularizar y objetivar legalmente a estas corporaciones.

El modelo que ha caracterizado las medidas estatales tendientes a regularizar tierras y propiedad, han privilegiado una noción estática, cerrada y residencial de comunidad, chocando con el sentido de movilidad de la población indígena. Esto ha provocado la extensión de los modelos coloniales de diferenciar personas entre "originarias" y "forasteras", en atención a un criterio de ocupación efectiva del espacio, así el primer

ocupante de un espacio puede transformarse en "dueño", definiendo una propiedad.

El actual "mapa" de comunidades precordilleranas, no ha tenido siempre la misma configuración. Estudios concentrados en la tenencia de la tierra han señalado la existencia de vinculaciones existentes entre la localidad central Socoroma con las comunidades de Zapahuira y Murmuntani, sugiriendo que estas se habrían desprendido de Socoroma hacia fines del siglo XIX y principios del XX (MBN 1999), situación que posiblemente afectaría también a las localidades de Epispacha y Copaquilla. Sin embargo, es necesario esclarecer dichos supuestos a través de investigaciones históricas en complemento con estudios genealógicos.

En la misma situación se encontrarían las localidades de Chapiquiña y Pachama en relación al pueblo central históricamente reconocido de Pachama (MBN 1999), permaneciendo pendiente la vinculación de los poblados de Laco y Copaquilla.

El poblado de Lupica también es asociado a fragmentaciones por ocupación de grupos provenientes de Belén y Saxamar localizados en dicho sector hacia fines del siglo XIX (MBN 1999).

En consecuencia, es muy probable que el actual panorama territorial y jurisdiccional de las comunidades precordilleranas haya sido fijado durante el siglo XIX o comienzos del XX momento en el que las comunidades históricas y las fragmentadas establecieron deslindes asociados a los usos efectivos de los espacios productivos.

## El uso de pastales, prácticas pastoriles y conflictos en relación con la definición de circunscripciones comunales

De la categoría genérica "pastal", podemos señalar que estas hacen referencia a las extensiones de terrenos localizadas en las partes altas de las comunidades precordilleranas o en sectores que circundan las localidades o pueblos históricos (MBN 1999).

Dichos terrenos están reservados a la obtención de recursos para satisfacer sus requerimientos económicos (pasto y cultivos), energéticos (combustible), de construcción, de uso ritual y medicinal (Castro 1982, 1997; Castro y Bahamondes 1997; González 1997; MBN 1999).

Como primer punto se debe señalar que en la actualidad estos sectores no son necesariamente "comunitarios" en el sentido amplio de su acepción, sino que obedecen a ocupaciones realizadas por ciertos grupos familiares quienes manifiestan un sentido de apropiación individual del lugar en atención al uso efectivo que hacen del espacio.

A lo largo de la extensión jurisdiccional se encuentran distintos tipos de pastos en los que se realizan diferentes tipos de prácticas ganaderas.

Para poder realizar una categorización que considere la amplitud de variables que puedan intervenir en la definición de "uso" de pasturas, consideraremos inicialmente las características geográficas, ecológicas y microclimáticas que determinan la presencia de pasturas; secundariamente se deberán tomar en cuenta los elementos sociales que intervienen en su uso, tales como la accesibilidad al recurso y las prácticas existentes en su manejo.

De acuerdo a la primera categorización, podemos distinguir dos tipos de pastales:

**Los pastos "seco"**

La denominación "seco" es común en todas las comunidades, también se les nombra "monte". Corresponden a las floraciones silvestres que crecen permanentes durante el año en los cerros que circundan los pueblos centrales. En los meses de lluvias (febrero a mayo) se producen brotes tiernos aprovechados por el ganado (Castro 2000; MBN 1999; Villagrán y Castro 1997).

El uso de estos pastos, puede subdividirse en los utilizados "en el día", que no requieren de traslado de animales superior a la jornada diaria. Estos también son denominados "bajos" por su cercanía con sectores habitacionales.

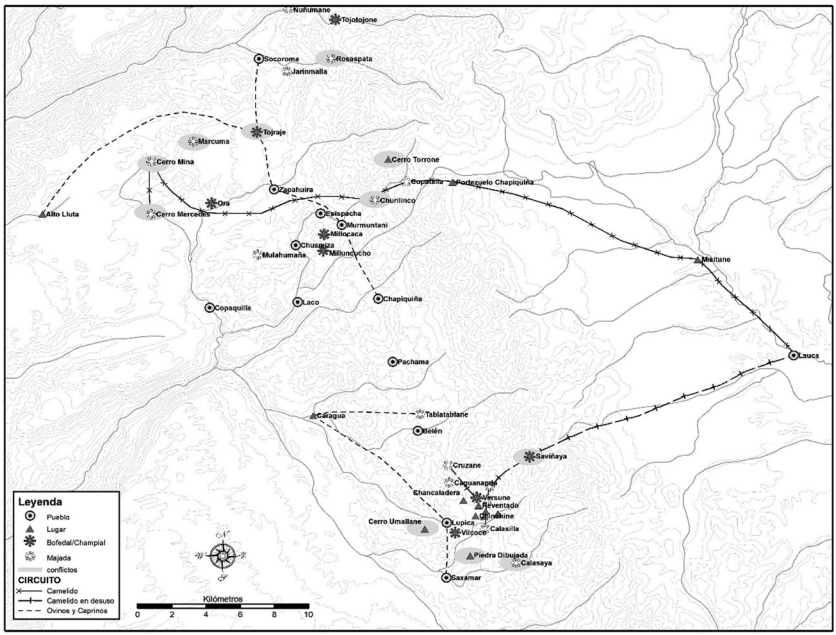
Existen casos especiales, en donde rebaños de ovinos y caprinos son trasladados entre comunidades en búsqueda de pastos de "seco" más frescos y abundantes. Es el caso de comuneros de las localidades de Socoroma que trasladan animales hacia las circunscripciones de Zapahuira, Murmuntani y sectores de cabecera del valle de Lluta; y comuneros de Zapahuira que trasladan animales entre Chapiquiña, Murmuntani y parte de Socoroma (Croquis 1).

Los pasos de "seco" incluyen también una segunda categorización, la denominada "alto", que corresponde a los sectores ubicados en los cerros fiscales adentrándose hacia la cordillera. Estos se diferencian de los sectores bajos por las características climáticas y ecológicas que permiten la existencia de especies vegetales asociadas a mayor humedad y altura.

A ello se agrega la existencia de floraciones relacionadas a corrientes superficiales. Los pastos "altos" conllevan un uso mixto de los cerros (pastos de "seco" además de pastos asociados a escorrentías superficiales).

Los sectores altos son manejados de manera permanente ("seco" durante todo el año) y temporal (por estación o en tiempo de lluvia), habiéndose establecido un sistema de "majadas" en donde se disponen construcciones habitacionales temporales, refugios, aleros de cuevas, paskanas, además de corrales para permanecer en estos sectores durante los períodos de escasez de pastos en los sectores bajos.

Croquis 1. Localización de caseríos, majadas, circuitos y lugares de pastoreo en precordillera de Arica




En la localidad de Lupica, el uso de majadas es ocasional y extraordinario en tiempos de extrema escasez; se señaló que en tiempo de existencia de ganado camélido (llamas y alpacas) estos sectores tenían un uso más frecuente ante la necesidad de alimentar a este tipo de ganado con pastos de bofedal. Actualmente su uso es reducido al traslado de ganado ovino y caprino en tiempos de extrema escasez de pastos en sectores bajos.

Dentro de la circunscripción de Murmuntani y Chapiquiña, se presenta un uso más frecuente de este sistema. Aquí se movilizan cerca de 400 Llamos entre varias majadas cordilleranas de pastos de "seco" en sectores "altos" (Churilinco, cerro Mina y Piedra Mercedes). En los meses de verano, el ganado permanece estable en la zona altiplánica (Misitune-Portezuelo), mientras que el resto del año los animales circulan en los alrededores de Murmuntani y Chapiqiuiña (Croquis 1).

**Los pastos asociados a ojos de agua (bofedales y champiales)**

Generalmente la existencia de Bofedales ha sido asociada al pastoreo de llamas y alpacas, ello sin ser exclusivo del pasteo de ganado ovino,

caprino, equino y bovino (Castro 2000). Sin embargo, la casi ausencia de camélidos en precordillera ha provocado el desuso de prácticas de pastoreo ligadas a este tipo de ganado (Tabla 2).

Tabla 2. Declaraciones de existencia de ganado en localidades de precordillera

| Localidad | Camélidos | Ovinos | Caprinos | Equinos | Bovinos | Porcinos |
|---|---|---|---|---|---|---|
| PUTRE | 1225 | 670 | 156 | 42 | 222 | 16 |
| BELEN | 0 | 211 | 239 | 3 | 20 | 0 |
| LUPICA | 0 | 0 | 55 | 0 | 0 | 0 |
| SAXAMAR | 9 | 108 | 114 | 4 | 10 | 0 |
| SOCOROMA | 0 | 90 | 0 | 3 | 23 | 8 |
| ZAPAHUIRA | 0 | 67 | 73 | 0 | 22 | 5 |
| MURMUTANI | 0 | 54 | 55 | 2 | 5 | 0 |
| CHAPIQUIÑA | 290 | 154 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TIGNAMAR | 790 | 292 | 120 | 16 | 422 | 0 |
| Total general | 2.314 | 1.646 | 812 | 70 | 724 | 29 |

Fuente: Servicio Agrícola Ganadero [SAG] (2005).

En los últimos años (fines de la década de 1990) la introducción de ganado caprino (Tabla 2), ha hecho variar las prácticas pastoriles utilizándose intensiva y diariamente los pastos de "seco", que aparecen como un recurso alimenticio óptimo para este tipo de ganado.

La utilización de pastos asociados a bofedales y afloramientos de agua, es más bien reducida, existiendo únicamente cuatro localidades que reconocen presencia y uso relativo de este tipo de pastos: dos en la localidad de Lupica (Vilcoco y Saviñaya), dos en Murmuntani (vertiente Milluncucho, Vertiente Millocaca), dos en Socoroma (vertientes Tojo Tojone y Pampa Ora) y dos en Zapahuira (Pampa Tojraje y Pampa Ora, pretendido también por Socoroma) (Croquis 1).

Las vertientes de Socoroma y Zapahuira son considerados como "en desuso", mientras que en Murmuntani el uso es de abrevadero y riego ocasional de alfalfares. En Lupica, el bofedal de "Vilcoco" es utilizado como abrevadero.

Otro sector de bofedales localizado en Lupica se encuentra a lo largo de la Quebrada de Saviñaya, lugar en la que se encuentran una serie de afloramientos de agua y consiguientes bofedales, así como corrientes superficiales permanentes (río Saviñaya). Estos pastos serían utilizados actualmente por un grupo familiar, el que mantiene majadas en diversos puntos de la quebrada (majada Primera, majada Irupata Chico y majada Segunda Saviñaya) (Croquis 1).

## El Acceso a los pastos

Si bien el uso y acceso a los diversos pastos la mayoría de las veces queda bajo resguardo de la "costumbre" la que remite al reconocimiento tradicional de utilización de espacios por personas y grupos familiares, existen mecanismos identificables que tienden a normar este acceso. Entre estos encontramos:

### "Frenteras" o "derecheras"

Antiguamente los cerros de "seco" en sectores "bajos" eran utilizados por grupos familiares que según acuerdos comunitarios definían su uso. Por medio de arreglos establecían sectores denominados "frenteras" o "derecheras", las que definían el acceso a los cerros y terrenos fiscales localizados en los deslindes norte y sur (o frente y atrás) de las propiedades de los comuneros; de esta manera cada grupo familiar conocía su sector utilizándolo para agricultura y pastoreo.

Con las transacciones en torno a la propiedad de la tierra (compraventas, arriendos, etc.), la llegada de población proveniente de otras localidades y la migración a la ciudad de muchos vecinos antiguos conocedores de estos acuerdos, se ha producido el desuso de estas prácticas generándose en ocasiones algunos conflictos por el uso de ciertos sectores.

Este tipo de práctica es reconocible en el sector "pueblo" de Lupica, no así en otros sectores de la misma localidad (quebrada de Versune). En otras localidades no se evidenció esta práctica.

### Acceso a tierras de pastoreo por comuneros de localidades vecinas

En el acceso a pastos de "seco" se observan actualmente movimientos de traslado de ganado a través de las circunscripciones territoriales de Socoroma, Zapahuira, Murmuntani y Chapiquiña.

Don Pedro Marka (Zapahuira, 200 ovinos) "entra" (traslada) su ganado en Zapahuira, Murmuntani, Chapiquiña y parte de Socoroma. Esta circulación es reconocida por las comunidades colindantes. De esta

manera la circulación de animales de personas de otras localidades es aceptada y respetada. De la misma forma, don Juan Humire (Socoroma) "entra" sus animales en Socoroma, Zapahuira, Murmuntani y sectores de cabecera del valle de Lluta (Croquis 1).

Estos ganaderos realizan estos circuitos durante el año, encontrándose en permanente movilidad con sus animales. Esto contrasta con la visión de una comunidad jurisdiccional con límites definidos.

Contrariamente a lo que se señaló para otras comunidades, Socoroma, Zapahuira y Belén usan exclusivamente pastos "bajos" circundantes a los pueblos centrales no existiendo traslado hacia sectores cordilleranos, concentrando el pastoreo en sectores cercanos a los pueblos.

El traslado de animales de manera transversal a localidades vecinas, responde a relaciones parentales y de propiedad existentes entre los miembros de las comunidades (Zapahuira y Murmuntani surgen como localidad como una fragmentación de Socoroma), por lo cual es común encontrar lazos de parentesco entre socoromeños y gente de Zapahuira y Murmuntani, así como también existen personas de Socoroma con propiedades en ambas localidades (Croquis 1).

**Uso efectivo y asentamientos como demarcadores territoriales estancias y haciendas**

Los asentamientos dispersos funcionales a actividades agrícolas y ganaderas, han sido una característica frecuente en los patrones de establecimientos de población que utiliza la ganadería y pastoreo como recurso (Göbel 2002; González 2001).

De ahí que en localidades que poseen una economía ganadera sea común encontrar asentamientos dispersos en los que se concentra la población de forma paralela a los pueblos.

Los factores que inciden directamente en este tipo de asentamiento, se relacionan con las características de movilidad que exigen las actividades pastoriles y la disponibilidad del recurso pasto silvestre "seco" y "bofedal".

La necesidad, conocimiento y manejo de estos factores han incidido en que los patrones de asentamiento hayan sido eficazmente establecidos con el fin de manejar estos recursos configurando lo que algunos autores han denominado como "arquitectura" del pastoreo en lo concerniente a las características de los asentamientos estructurados funcionalmente a la disponibilidad de los recursos (Göbel 2002; González 2001).

En el caso precordillerano, el cultivo extensivo de plantas forrajeras es limitado (con la excepción de potreros alfalfados exclusivamente para el consumo de ganado ovino y bovino), por lo cual la movilidad de los rebaños de cabras y ovinos viene a ser una característica necesaria y sujeta

a espacios disponibles, generalmente tierras colectivas que el Estado chileno ha definido como "tierras fiscales".

Göbel (2002) ha señalado que la inexistencia de sectores delimitados o cercados en zonas pastoriles permite que los movimientos sean controlados por pastores, siendo ellos quienes definen las áreas de pasturas, configurándose como un elemento fundamental la relación que estos ejercen no solamente con el ganado, sino también con el espacio.

Como se ha mencionado, el desarrollo y génesis histórica de los asentamientos precordilleranos con características de "pueblo" han privilegiado el carácter local o aldeano (Gundermann 2003; Pedreros 2007) a partir del cual se extrapola una circunscripción en donde todo el espacio de la comunidad es "repartible".

El uso de los pastos ha dado paso a la sectorización de los espacios comunes de acuerdo a la ocupación efectiva que se hace de estos. En la actualidad se reconocen sectores en donde parte de la población ha establecido residencia realizando actividades de pastoreo: estancias o haciendas en Chinchine, Vacachiquero, Chancaladera, Quilapampa, Reventado, Río Grande (Lupica), Ñuñumane (Socoroma) y Caragua (Belén) (Croquis 1).

Estos caseríos concentran a la mayor cantidad de la población residente en Lupica, mientras que los caseríos de Socoroma y Belén se encuentran deshabitados. Creemos que el repunte ganadero (caprino) por el que pasa la localidad de Lupica ha definido que el espacio colectivo se haya fragmentado en función a las características que exigen las actividades pastoriles ligadas a este tipo de ganado.

## Majadas

Las prácticas de circulación y movilidad de ganado hacen necesario establecer un sistema de "majadas" en donde los pastores que se trasladan por temporadas (semanas o meses) se asientan en circuitos cordilleranos.

En este circuito se disponen construcciones habitacionales temporales, refugios, aleros de cuevas, *paskanas*, corrales, mojones y apachetas demarcatorias. Actualmente el uso de "majadas" se encuentra muy reducido, y obedece solo a comunidades que mantienen una relación con el piso ecológico de altiplano asociado al manejo de ganado camélido: tal es el caso exclusivo de la localidad de Murmuntani y Chapiquiña, que es utilizada territorialmente por pastores que trasladan animales desde las localidades de Misitune y Portezuelo Chapiquiña (Croquis 1).

En la localidad de Lupica, también es posible identificar una relación con comunidades altiplánicas (Lauca-Quilivire), ello a través de la existencia de una red de "majadas" que se establecen a lo largo del río Saviñaya y que sería una de las "bajadas" naturales del sector de Lauca. Sin

embargo, son los pastores quienes indican que este circuito se encontraría "en desuso" (Croquis 1).

## Los Conflictos

La categoría "conflicto" en precordillera será abordada en tres acepciones: una asociada al acceso a los recursos dispuestos en las circunscripciones comunales, una segunda que aborda la diversificación de versiones acerca de los deslindes comunitarios, y una última ligada a la existencia de títulos de propiedad que por diversas razones son desconocidos por los actuales ocupantes de estos espacios.

### Acceso a los recursos en circunscripciones comunitarias

Si bien gran parte de los terrenos jurisdiccionales son reconocidos como de "libre acceso" por parte de los comuneros, existen sectores en los cuáles se han establecido ciertos usos que han definido una exclusividad en el acceso a cerros con pasturas.

Esto se manifiesta preferentemente en los sectores denominados "bajos", por la razón de que la disponibilidad del recurso pasto se encuentra cercano a los centros poblados.

La preponderancia de la ganadería caprina, ha significado una nueva definición de espacios, debido a la exigencia de movilidad y disponibilidad de pastos para este tipo de ganado. A esto debemos sumar que el aumento de la ganadería caprina en la mayoría de las localidades (Tabla 2) trae consigo la explotación intensiva de los cerros de "seco" localizados en las cercanías de los centros poblados, situación que provoca un sentido de pertenencia hacia dichos espacios.

En contraposición a este uso intensivo relativamente reciente, los pastos "altos" y "bofedales" mantienen el carácter tradicional en su uso, esto es: tierras permanentemente en barbecho o descanso sujetas a un uso temporal y transitorio, cuestión cada vez menos frecuente (con las excepciones de las localidades de Murmuntani y Lupica).

La percepción de un relativo "desuso" de dichos espacios ha aumentado producto de la ausencia progresiva de pastoreo con características trashumánticas que exijan el uso efectivo de los recursos disponibles.

### Versiones acerca de los deslindes comunitarios

El uso actual de pastales ha sido atomizado hacia los sectores "bajos", modificando la percepción de la existencia de un territorio jurisdiccional amplio.

Esta situación enfrenta dos versiones al respecto de las circunscripciones: una proveniente de las personas que realizan actividades ganaderas en pastos de "seco", y que sugieren la inexistencia de acceso libre a las pasturas. Estos manifiestan una apropiación o intención de exclusividad en el uso de estos espacios, argumentando ser los efectivos ocupantes de estos.

Una segunda versión está asociada a la existencia de territorios jurisdiccionales amplios y comunitarios. Con respecto a esta, la disposición de los asentamientos pastoriles (majadas, uso y conocimiento de pastos altos y bofedales actualmente en desuso) permite inferir que gran parte de esta memoria territorial guarda relación con momentos en los cuales estos recursos se manejaban efectivamente.

A partir de esto conjeturamos que la fijación de la memoria territorial comunal tiene como referencia períodos en los que la población realizaba sus actividades cotidianas, agrícolas y pastoriles en sus localidades y en conocimiento de estos. Esta situación se rompe a partir de los procesos migratorios paulatinos y sostenidos por la población residente hizo patente a partir de la década de 1950 (González 2002).

En consecuencia, suponemos que los deslindes territoriales señalados por los comuneros, obedece a una "memoria territorial" definida de acuerdo a usos y prácticas anteriores a las observadas actualmente, y no a la condición de uso actual o efectivo de la propiedad.

La memoria colectiva acerca del territorio y los deslindes comunales, si bien es clara al momento de describir o relatar oralmente los límites comunitarios, se vuelve difusa al momento de solicitar el reconocimiento efectivo y en terreno de estas demarcaciones.

Gran parte de los consultados indicó que las referencias son "conocidas desde siempre" y conocidas por alusiones hechas "por los abuelos", situación que contrasta con el conocimiento actual del espacio ejercido por algunos comuneros más jóvenes quienes ignoran los deslindes o hitos[1].

A pesar de lo anterior, podemos señalar que existen algunos puntos que se pueden rotular como "conflictivos". Lo que se observa en versiones de comuneros que indican demarcaciones traslapadas o sectores de pastoreo pretendidos por distintas comunidades.

Este tipo de caso se observó en Lupica con la comunidad de Saxamar donde no hay un respeto por versiones de deslindes jurisdiccionales (hitos) que marcan la división entre comunidades (Saxamar posee inscripciones privadas, mientras que Lupica es "fiscal"), en este caso Lupica reclama contra privados de Saxamar.

---

1 Recientes trabajos en torno a la resignificación e interpretación del territorio bajo una perspectiva étnica (aymara) con alcances reivindicatorios para el área de estudio (Chapiquiña, en Leal, J. (2017).

También existen sectores de pastoreo pretendidos por varias comunidades, tal es el caso de los puntos de Cerro Mina (que comparten las localidades de Zapahuira, Murmuntani, Chapiquiña y Socoroma), Cerro Mercedes (compartidos por Socoroma, Zapahuira, Chapiquiña y Murmuntani), Pampa Tojraje (compartidos por Socoroma, Zapahuira y Murmuntani), Jillampune y Rosapata (utilizado por Zapahuira y Murmuntani), Marcuma compartido por (Socoroma y Zapahuira), Churilinco, Salvador y Torrene (usados por Zapahuira y Murmuntani) (Croquis 1).

**Existencia de títulos y propiedad privada**

Se ha indicado con anterioridad que la población indígena regional respondió proactivamente a las políticas de inscripción de propiedad impulsada por la administración chilena especialmente durante las primeras décadas del siglo XX (Tabla 1).

Se ha propuesto que una de las principales razones de esta reacción guarda relación con la necesidad de reconocer la legislación chilena ante la posibilidad de que las tierras utilizadas fueran consideradas fiscales (Gundermann 1998, 2003; González 2002), cuestión que llevó a que gran parte de estas inscripciones fueran realizadas en momentos de tensión política en el marco de la chilenización de los territorios adquiridos post-Guerra del Pacífico (Tabla 1).

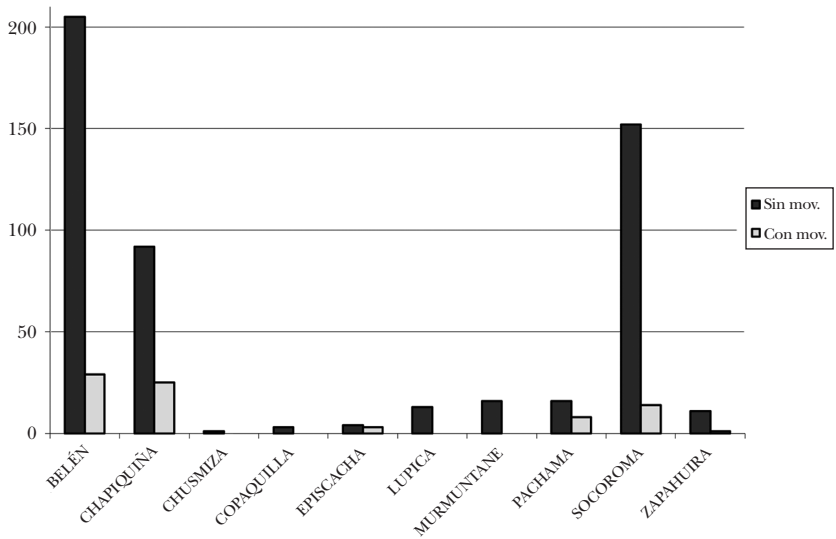
A pesar de ello, gran parte de estas inscripciones que fundaron la propiedad privada, se mantienen hasta la fecha sin movimientos posteriores que actualicen la situación inicial (Gráfico 1).

En la actualidad el mantener la propiedad regularizada a nombre de sucesiones "fijadas" a principios del siglo XX, no es vista como un elemento imprescindible dentro de los comuneros indígenas, resulta frecuente encontrar títulos de propiedad a nombre de titulares fallecidos (muchas veces titulares que fundaron la propiedad). Aquí la percepción predominante es que la propiedad se encontraría "asegurada" permaneciendo inscrita en los registros de propiedad (Pedrero y Muñoz 2005).

En la práctica, la despreocupación por normalizar los títulos de propiedad provoca dificultades en la identificación de predios consignados en los títulos iniciales, ello producto de que las referencias toponímicas utilizadas en las escrituras para identificar los predios muchas veces han ido variando con el tiempo, o bien los deslindes han sido modificados.

Ambas situaciones se han visto agudizadas con procesos migratorios hacia la ciudad, lo que ha provocado un alejamiento de la vida cotidiana en el campo con los consiguientes olvidos de referentes documentales, toponímicos, de deslindes y territoriales.

Gráfico 1. Títulos de propiedad inscritos entre 1887-1935, con y sin movimientos posteriores




Fuente MBN (1999).

Lo anterior resulta especialmente notorio en conflictos surgidos entre comuneros provenientes de troncos familiares antiguos en las localidades, con comuneros que se han asentado en las localidades en fechas posteriores.

Situaciones puntuales ocurren en sectores que han sido entendidos como "en desuso" por diversas razones, tales como el abandono de actividades productivas por parte de legítimos propietarios o el uso interrumpido de ciertos sectores generalmente.

En el primero de los casos las tensiones están sujetas generalmente al desconocimiento de los historiales de continuidad en el uso de la tierra y su documentación fundante, y en el segundo de los casos al no reconocimiento de los usos tradicionales de estos espacios, los que al estar sin explotación aparente son vistos como disponibles y sujetos a ser solicitados por ocupación.

**Un caso: bofedal "Vilcoco" (Lupica)**

El sector conocido como bofedal "Vilcoco" ubicado en la zona aledaña al camino vehicular que une la localidad de Saxamar con Lupica, posee una amplia zona de pastos y vertientes.

El Bofedal "Vilcoco", tiene un uso actual que la comunidad residente denomina "comunitario". Su principal uso es de abrevadero y pastoreo para los animales. El recurso "memoria" de parte de la comunidad nos señala que este sector ha sido de irrestricto acceso para las personas poseedoras de animales en el pueblo y sus alrededores.

Según la versión de los dirigentes de la localidad y de ocupantes del terreno "Vilcoco" correspondería a una propiedad fiscal, ello ante la ausencia de evidencia documental que determine lo contrario. Una versión opuesta a la que otorga el carácter de fiscal al predio proviene de la sucesión de María Colque quién señaló la posesión de títulos "de fines de 1800". Su versión indicaba que "Vilcoco" se encontraría dentro de los deslindes de la propiedad fijada a fines del siglo XIX.

Por medio del trabajo de archivo, se logró identificar la documentación fundante en donde se señala la inscripción de "dos pedazos de terrenos blancos ubicados en la quebrada de Lupica", mención que no aclaraba la referencia física de la propiedad, por lo que se hizo imperante la recolección de documentación complementaria.

Trabajo de seguimiento logró identificar una copia del "inventario simple" de fines del siglo XIX, en donde aparecieron referencias toponímicas y de deslindes que permitieron determinar con relativa certeza la ubicación del perímetro de la propiedad "Vilcoco".

Al socializar la documentación fundante se reconocieron 3 de los deslindes señalados en ella, "Cerro Saxamar", "Cerro llamado Majada" y "Terrenos de Raymunda Mamani".

Un deslinde "Cerro Cruzani" no fue posible de identificar al no coincidir las distintas versiones de la localización con el referente toponímico confundiéndose con "Cerro Cruz Collo" y "Cruz Blanca", topónimos existentes y conocidos entre los comuneros de la localidad.

De acuerdo a los puntos de referencia, la propiedad "Vilcoco" se encontraría dentro parte de los deslindes de uno de los "terrenos blancos con su agua respectiva" indicados en la documentación fundante (Croquis 2).

## Conclusiones

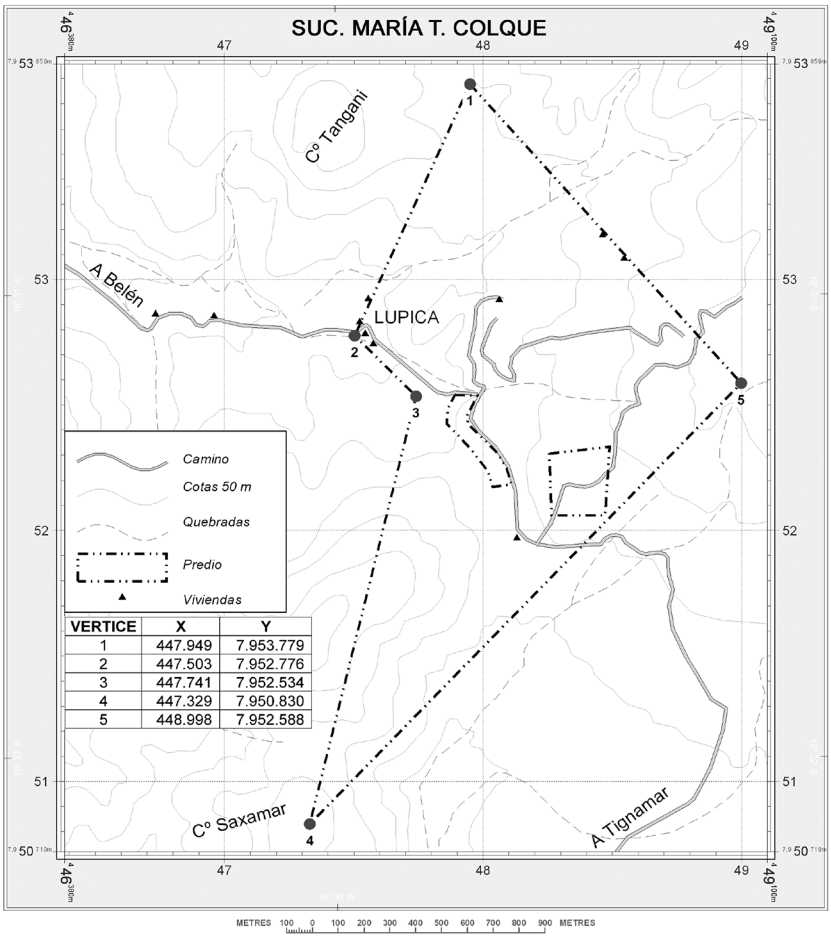
Se ha señalado a lo largo de este artículo que los usos efectivos del espacio productivo destinado a la realización de actividades pastoriles cambian y varían según ciertas condiciones como:

1. La disponibilidad del recurso: los tipos de pasto (existencia de condiciones climáticas y ecológicas óptimas para la disponibilidad de estos), las características del tipo de ganado (que presentan distintas necesidades de consumo de especies forrajeras), y

2. Las prácticas y usos que exigen las actividades pastoriles (identificación, conocimiento y acceso a áreas de pastoreo, características del manejo, emergencia y solución de conflictos, etc.).

Del desarrollo de estas variables observadas hoy en día, podemos señalar que los usos efectivos de los espacios destinados a pastoreo, se circunscriben a la explotación intensiva de los pastos ubicados en los cerros cercanos a centros poblados o estancias (pastos de "seco" y "bajos"), espacio que el Estado chileno a definido como "fiscales".

Croquis 2. *Caso Lupica*: Pastos de uso colectivo insertos dentro de propiedad privada



El pastoreo en estas áreas se restringe mayoritariamente a la ganadería caprina y en menor medida ovina, siendo intensivo en los cerros aledaños a los pueblos, ello por las características de consumo que tienen estas especies, en especial la caprina.

Las prácticas pastoriles, han llevado a que los grupos de pastores identifiquen ciertos sectores como óptimos para el traslado y movilidad de sus animales en busca del recurso forrajero, situación que ha variado la percepción de "libre acceso" a ciertos espacios.

Sin embargo, a pesar de lo anterior existen en localidades con raíces históricas y parentales en común (Socoroma, Zapahuira, Murmuntani) en donde ciertas prácticas sugieren la existencia de circuitos de ganado caprino y ovino que atraviesan transversalmente las circunscripciones de dichos pueblos.

La limitación del "libre acceso" a espacios antiguamente comunitarios, ha dado paso a la identificación de zonas de pastoreo y apropiación de dichas áreas por parte de los actuales ocupantes.

En ciertas localidades (Lupica) estos sectores presentan asentamientos poblacionales con características de Estancias o Haciendas, que si bien poseen una antigüedad mayor a la presencia del ganado caprino (que se introduce hacia la década de 1990), actualmente centran sus actividades en la ganadería caprina, utilizando los cerros aledaños a su residencia.

El impacto que ha generado la actividad ganadera caprina ha atomizado la concepción territorial, presentándose el uso actual de estos espacios como contradictorio con las versiones que apuntan a la existencia de circunscripciones amplias y comunitarias.

Gran parte de estas últimas afirmaciones, es esgrimida por dirigentes y comuneros provenientes de familias tradicionales en las localidades. Estas versiones parecen indicar que los límites territoriales responden a momentos en los cuáles los usos efectivos de estos espacios eran distintos a los actuales y relacionados a actividades pastoriles extensivas y trashumantes (ganadería camélida), ello debido a que una parte importante de la "arquitectura del pastoreo" o evidencias inmuebles de circuitos (majadas, refugios, presencia de bofedales "en desuso") así lo indican.

La interpretación jurisdiccional esgrimida por parte de la comunidad tradicional, obedece a períodos en los cuales las actividades productivas y cotidianas se realizaban efectivamente en los poblados, situación observable hasta cuando se inician los procesos de migración a los centros urbanos regionales.

Esta versión se ve reforzada en la medida de que gran parte de los miembros de las comunidades tradicionales, utilizaron los mecanismos de inscripción de propiedad para constituir sus espacios productivos a partir de principios del siglo XX.

Sin embargo, la migración trajo consigo el desuso de los sectores productivos y una consiguiente despreocupación por normalizar la titularidad fundante de la tierra, cuestión que ha afectado por igual a las partes involucradas en dicha práctica: el desconocimiento por parte de las líneas sucesoriales de la documentación circulante, de propiedades, de deslindes y de referentes toponímicos que permitan identificar las propiedades; y el desconocimiento intencional o justificado por parte de los ocupantes efectivos (generalmente migrantes) de la titularidad fundante de la propiedad.

En general, los conflictos asociados a precordillera tienen por motivo la existencia de dos formas de entender la comunidad: una asociada a la comunidad tradicional, aldeana o de pueblo; y una segunda asociada a la presencia de indígenas que no han participado en los procesos históricos de constitución de propiedad (indígenas que no son considerados comuneros), pero que ocupan efectivamente ciertos espacios.

## Referencias Citadas

Castro, M. 2000. Llameros de puna salada en los Andes del norte de Chile. En J. Flores y Y. Kobayashi (eds.), *Pastoreo altoandino. Realidad, sacralizad y posibilidades*, pp. 85-109. Museo Nacional de Etnografía y Folklore, La Paz.

Castro, M. 1982. Estrategias socioculturales de subsistencia en las comunidades altoandinas en el interior de la provincia de Arica. En A. Veloso y E. Bustos (eds.), *El hombre y los ecosistemas de montaña*, pp. 99-132. Programa MAB-6, UNESCO, Montevideo.

Castro, M. y M. Bahamondes. 1997. Pastoreo en humedales de tierras altas en los Andes del norte de Chile: persistencia y cambios. En *Actas del Segundo Congreso Chileno de Antropología* (Vol. 2), pp. 559-566. Colegio de Antropólogos de Chile, Santiago.

Göbel, B. 2002. La arquitectura del pastoreo: Uso del espacio y sistema de asentamientos en la Puna de Atacama (Susques). *Estudios Atacameños* 23: 53-77.

Göbel, B. 2001. El ciclo anual de la producción pastoril en Huancar (Jujuy, Argentina). En G. Mengoni, D. Olivera y H. Yacobaccio (eds.), *El Uso de los Camélidos a través del Tiempo*, pp. 91-114. Grupo Zooarqueología de Camélidos (GZC), Internacional Council for Archaeozoology (ICAZ), Ediciones El Tridente, Buenos Aires.

González, H. 2002. *Los aymaras de la Región de Tarapacá y el Período Republicano Temprano (1821-1879)*. Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato. Documento de Trabajo Nº 45, Santiago.

González, H. 1997. Economía y uso del espacio en la sociedad aymara actual. En *Actas del Segundo Congreso Chileno de Antropología* (Vol. 2), pp. 567-579. Colegio de Antropólogos de Chile, Santiago.

González, H. 1990. *Timar. Diagnóstico Socioeconómico. Acerca de la utilización de dos espacios económicos: el campo y la ciudad*. Serie Cuadernos de Trabajo. Taller de Estudios Andinos, Arica.

González, J. 2001). Manejo de camélidos domésticos en Aiquina (norte de Chile, II región). En G. Mengoni, D. Olivera y H. Yacobaccio (eds.), *El Uso de los Camélidos a través del Tiempo*, pp. 117-130. Grupo Zooarqueología de Camélidos (GZC), Internacional Council for Archaeozoology (ICAZ) y Ediciones El Tridente, Buenos Aires.

Gundermann, H. 2005. Comunidad aymara y conflicto interno sobre la tierra en la Región de Tarapacá-Chile. *Cuadernos Interculturales* 5: 43-66.

Gundermann, H. 2003. La formación del espacio andino en Arica y Tarapacá. *Historia Indígena* 7: 87-138.

Gundermann, H. 1998. *Comunidad aymara, identidades colectivas y Estados nacionales en los albores del siglo XX*, en P. Artaza (ed.), *A 90 años de los sucesos de la Escuela Santa María de Iquique*, pp. 153-181. DIBAM, LOM, Universidad Arturo Prat, CIDBA, Santiago.

Hidalgo, J. 1978. *Revisita a los altos de Arica efectuada por el oficial real don Joaquín de Cárdenas en 1750*. Departamento de Antropología. Universidad del Norte, Arica.

Hidalgo, J. y A. Durston. 1998. Reconstitución étnica colonial en la Sierra de Arica: El Cacicazgo de Codpa, 1650-1780. En *Actas del IV Congreso Internacional de Etnohistoria*, Tomo II, pp. 32-75. Pontificia Universidad Católica de Lima, Lima.

Leal, J. 2017. Narrativas territoriales de la comunidad aymara de Chapiquiña en los Altos de Arica. *Revista Chilena de Antropología* 36: 234-254.

Ministerio de Bienes Nacionales [MBN]. 1999. *Estudio catastral complementario de las tierras indígenas de los valles altos de la Comuna de Putre, I Región. II etapa*. División Catastro Nacional de los Bienes del Estado, Santiago.

Molina, R. 2005. Etnoterritorialidades en el despoblado de Atacama durante el siglo XIX. En L. Nacuzzi (ed.), *Actas del VI Congreso Internacional de Etnohistoria*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Muñoz, R. y M. Pedreros. 2005. *Conflictos de tierras y aguas indígenas. Análisis de tipologías*. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Arica.

Pedreros, M. 2006. *Sistematización de antecedentes sociohistóricos y culturales del Artículo 9 de la Ley Nº 19.253 y la situación de las comunidades aymara de las Provincias de Arica y Parinacota*. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Arica.

Ruz, R. y H. González. 2014. Estado peruano, liberalismo y tierras indígenas en la precordillera de Arica (1854-1880). *Si Somos Americanos* 14 (1): 41-60.

Ruz, R. y A. Díaz. 2011. Estado chileno y comunidad indígena. Presión y conflicto sobre pastales de uso colectivo en el espacio precordillerano de Arica: Putre 1880-1935. *Estudios Atacameños* 42: 173-188.

Serulnikov, S. 2005. Concepciones europeas y andinas de tenencia de tierra en los conflictos agrarios intracomunales (Alto Perú, siglo XVII). En L. Nacuzzi (ed.), *Actas del VI Congreso Internacional de Etnohistoria*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Villagrán, C. y V. Castro. 1997. Etnobotánica y manejo ganadero de las vegas, bofedales y quebradas en el Loa superior, Andes de Antofagasta. Segunda Región, Chile. *Chungara* 29 (2): 275-304.

# PUEBLOS ORIGINARIOS ANDINOS EN CHILE, IDENTIDAD Y CIUDADANÍA*

Hans Gundermann Kröll**

## Introducción

Puede sonar a contrasentido hablar de ciudadanía indígena en Latinoamérica cuando el significado de uno de los términos se asocia necesariamente a igualdad y el del otro precisamente a desigualdad social. Por una parte, las ciudadanías ampliadas son un fenómeno relativamente reciente en los países de la zona y, por otra, no ha cambiado del todo el hecho básico de padecer condiciones de marginalidad y subordinación para las poblaciones nativas. En estas circunstancias el tema de la ciudadanía indígena corre el riesgo de contener poco y su búsqueda podría encontrarse solo con un espacio semivacío, la constatación obvia de la persistencia de rezagos. Muchos hechos y situaciones podrían argüirse en este sentido. Los vínculos que establecen los pueblos originarios con las sociedades nacionales, y en no pocos casos el propio sistema de relaciones sociales intraétnicas, están aún lejos de poderse identificar como expresivos de condiciones democráticas.

Sin embargo, no todo es tan negro. La emergencia de lo étnico en la arena política de los países latinoamericanos durante las últimas tres décadas y la fuerza de las movilizaciones que lo invocan, están contribuyendo a abrir paso hacia mejores condiciones sociopolíticas y materiales para estos grupos. Como consecuencia de factores externos, entre los que se podría mencionar el impacto indirecto del indigenismo oficial o las dificultades en la incorporación social, e internos, de los cuales destaca la emergencia de una elite intelectual y dirigencial propia y, por cierto, cambios en la

* Este trabajo es una versión revisada del escrito "Las poblaciones indígenas andinas de Chile y la experiencia de la ciudadanía" que se publicara como capítulo de libro años atrás (Gundermann 2003). A su vez, la investigación que dio origen a este trabajo se organizó a través del Proyecto Fondecyt Nº 1020442 "Sociedad andina, municipio y etnicidad en el norte de Chile", dirigido por el autor y con la participación como investigador alterno del Dr. Héctor González. El texto se benefició de la crítica del Dr. Jorge Iván Vergara del Solar, a quien agradezco su ayuda.

** Universidad Católica del Norte.

culturales, se están produciendo transformaciones de importancia en los objetivos y estrategias de lucha de los pueblos indígenas, así como ciertos logros derivados de ellos[1]. Estos se despliegan, aparentemente, en el sentido de conciliar las dos veces centenarias oposiciones entre resistencia e integración, universalismo e identidad, participación y segregación de los proyectos de Estado nación. En esta dirección general, que aquí se sostiene como hilo conductor del trabajo, no hay fórmulas únicas por las que los pueblos indígenas hayan transitado. Los tiempos y las circunstancias de cada país, como también las que son inherentes a los propios grupos, definen las trayectorias de cómo específicamente se plantean y se actúa en función de los cambios sociales buscados.

La apertura en curso estimula la necesidad de conocimiento de los procesos de constitución de los pueblos indígenas en actores políticos contemporáneos. ¿Cuáles son las condiciones de surgimiento de sus organizaciones y demandas y, junto con ello, de reformulación de sus identidades colectivas?; ¿de qué manera coexisten y se proyectan alteridad e inclusión en los Estados nacionales de la región?, etc. Nuestro interés radica en los procesos étnicos que están teniendo lugar en las tierras altas de Perú, Ecuador, Bolivia, Noroeste de Argentina y Norte Grande de Chile, convencionalmente denominada "área andina" y, dentro de ella, de manera particular la zona homónima del extremo norte de Chile. En esta última, pequeñas poblaciones con orígenes amerindios –la aymara, atacameña o lickanantai y quechua– protagonizan desde tres décadas un activo proceso de organización y reivindicación social que simultáneamente incorpora una demanda por diferencia (en términos de etnicidad e identidad étnica) e inclusión (expresable como ciudadanía). Respecto de ellas, en particular de la aymara, examinaremos en perspectiva histórica la relación entre inclusión social, un aspecto de lo cual y que destacaremos expresamente es la ciudadanía. Como una dimensión de esta relación es procedente señalar el vínculo entre identidades colectivas y homogeneidad sociocultural. Una de las fuentes principales de esa inclusión (y exclusión) se ubica en la relación de los Estados republicanos (y sus proyectos históricos de formación de unidades nacionales), con las poblaciones indígenas. Ciertamente, esos efectos no se agotan en la acción del Estado. También tienen un papel destacable las fuerzas de la economía y de lo podría denominarse la sociedad civil. Sin ignorar lo anterior, destacaremos de manera especial la acción decisiva del Estado.

En la exposición que sigue, hacemos un preámbulo conceptual, examinando los conceptos de etnicidad, identidad étnica y ciudadanía. Esto nos

---

1 Que podrían calificarse como el paso de una situación de resistencia, por lo común pasiva, a una de reivindicación y propuesta.

ayudará a hacer más explícita una toma de posición acerca del proceso que es objeto de análisis e interpretación. Avanzando un paso más, atendemos luego a la contextualización sociohistórica de la relación entre poblaciones indígenas y los proyectos de formación de los Estados nacionales en Latinoamérica y los Andes. Nos internamos después en el examen de un caso regional, el de las poblaciones andinas del norte de Chile, efectuando cuando sean necesarias algunas comparaciones con realidades andinas y nacionales vecinas, además de algunas referencias al caso mapuche. En relación con el caso estudiado, más que las políticas hacia los indígenas implementadas desde los Estados, nos ha interesado, constatar la experiencia de la ciudadanía por parte de los propios indígenas. Tomando el caso de los aymaras del norte chileno (y secundariamente de los atacameños y quechuas de esta misma zona), se entrega información y se plantea una discusión inicial de cómo se han vivido los esfuerzos de conquista de derechos y reconocimiento que pudiéramos calificar de espacios de ciudadanía ampliada, de las vicisitudes, avances y retrocesos en estas demandas y acción hacia el Estado y la sociedad. Un aspecto importante de ese análisis es la relación, manifiesta expresamente hoy en día, entre ciudadanía e identidad. Podemos así destacar la capacidad de agencia desplegada por los propios indígenas en la formación de condiciones cambiantes de inclusión e identidad.

## Etnicidad, identidad étnica y ciudadanía

Se presentan a continuación definiciones y una discusión inicial de conceptos cuyos contenidos tienen un lugar destacado en las ideas y discursos indígenas y, por lo tanto, en la definición de la acción colectiva y la formulación de demandas.

### Etnicidad

La teoría antropológica de las últimas décadas tiende a concebir las entidades étnicas e identidades colectivas como fenómenos partícipes de los procesos contemporáneos del mundo moderno. En muchos casos pueden ser, precisamente, reacciones a procesos de modernización, como ha sido señalado por Friedman (1990). Esta visión contemporánea de la etnicidad y los procesos étnicos tiene que ver con transformaciones de gran alcance, entre los que destacan procesos de integración[2] a los mercados y

[2] Utilizamos el concepto de integración social para referirnos a un estado o situación de estructuración de una sociedad, sistema social o grupo, no natural ni espontáneo, sino producido socialmente; constituye una condición de existencia de cualquier

la incorporación a los Estados nacionales, pero también a cambios en el pensamiento antropológico. En lugar de ver sociedades o culturas más o menos estáticas, aisladas y como unidades homogéneas (algo característico del estructural funcionalismo que primó durante mucho tiempo en la disciplina), actualmente se tiende a representar flujos y procesos, ambigüedad y complejidad. En este contexto, el concepto de etnicidad ha probado ser una noción útil puesto que sugiere una situación dinámica y variable de contactos y acomodaciones mutuas entre grupos.

Los contextos tradicionales de existencia de los grupos étnicos, con grados importantes de aislamiento de las corrientes económicas y políticas de la mundialización en curso, ya dejaron de ser una realidad. Ello permitió en el pasado que numerosos antropólogos asumieran, metodológica y teóricamente, a los grupos étnicos como tribus. Podemos preguntarnos si es que alguna vez existió tal situación de frontera dura (como lo ha puesto seriamente en duda Wolf, 1982). Como sea, en la actualidad no es posible pensar los grupos étnicos de esa forma, tanto porque la constatación de las realidades modernas así lo indican, como por la evidencia paralela que la etnicidad debe entenderse en sí misma, pero también como una variable dependiente de las relaciones con otros grupos, poblaciones, poderes, etc.[3]. El foco tradicional de la antropología en las sociedades tribales o aborígenes ha cambiado. Los cambios mundiales, especialmente después de la II Guerra Mundial, han conducido a estos pueblos hacia un incremento a veces dramático de los contactos con otras entidades sociales, con Estados

---

colectividad. Ese estado puede ser variable en el tiempo y no homogéneo entre ámbitos o subsistemas de la sociedad de que se trate. La integración no se reduce a aquella que puedan proporcionar la interdependencia originada en la división social del trabajo con mayor o menor participación de relaciones de mercado. Incluye también dimensiones sociales y simbólicas, estas últimas crecientemente importantes a medida que la sociedad se hace más diferenciada y compleja. En una veta durkheimiana, se puede indicar de un consenso moral que origina disposiciones comunes; la noción de un consenso racional fundando en las relaciones contractuales, del cual es contraparte una integración fundada en los lazos primarios de la comunidad (parentesco, amistad, vecindad), para recordar a Tönnies; la integración resultante de las relaciones de poder y dominación exteriores y/o interiores al sistema social considerado; la integración basada en el intercambio económico y social, etc.

3 En la antropología social el término designa grupos que se consideran a sí mismos poseedores de características culturalmente distintivas y que son considerados así por otros con los cuales se mantienen relaciones diversas. Una precisión importante es la que especifica la relación entre etnicidad y cultura. Por largo tiempo fue de sentido común igualar grupos étnicos con grupos culturales; es decir, una categoría de gente que tiene una cultura compartida podía de manera natural considerársele como un grupo étnico. Pero no es la distintividad o diferencia cultural objetiva la que define la etnicidad. Se trata de un tipo de relación social, no una propiedad cultural de un grupo. Puede llegar a adquirir la condición de una categoría émica (desde el punto de vista del actor) de adscripción y cuyos criterios, además, pueden variar considerablemente.

y con la sociedad global. Algunos de ellos han estado envueltos en movimientos de liberación y distintas formas de conflicto étnico. La mayoría, sin embargo, ha llegado a conformar minorías étnicas, en espacios donde han estado estabilizados o en sitios de destino de migraciones.

La etnicidad y la acción política a ella relacionada, contra lo que se ha predicho, no ha disminuido en importancia y, mas bien, se ha reforzado, sin que la urbanización, la industrialización, el desarrollo de valores individualistas (*i.e.*, los componentes centrales de la modernidad) hayan contribuido a desvanecerla. Por lo demás, es un fenómeno mundial que ha aumentado en importancia durante el último medio siglo[4]. La etnicidad y, junto con ella, el nacionalismo, el comunalismo, la etnopolítica, suelen estar relacionados con conflictos armados, así como con movimientos étnicos no violentos. Lo está también con los flujos y reflujos de migrantes y refugiados a Europa y Norteamérica, lo que ha llevado a la proliferación de minorías étnicas. Está también muy ligada a los movimientos de descolonización que tuvieron lugar después de la II Guerra Mundial, así como a la emergencia de movimientos étnicos que demandan protección para sus territorios y permanencia para sus identidades étnicas. La etnicidad se encuentra también en la agenda política de Europa Occidental y, mas recientemente y en otro contexto histórico, en la ex-Unión Soviética y los países de la órbita socialista[5].

---

4 Esta tendencia general tampoco debe llevar a una exageración de la importancia de la etnicidad y de la cultura ni a ver en ella, *per se*, un potencial emancipatorio. Su significación en la vida social es variable y esa importancia depende, en parte, de los propios agentes. La etnicidad puede ser un aspecto de la vida social fluido y no exento de ambigüedades y contradicciones. Puede ser, asimismo, manipulado hasta un cierto grado por los agentes sociales mismos en función de obtener ventajas y alcanzar metas personales o grupales.

5 Hay contextos sociales característicos de las situaciones de etnicidad. Los más destacados son: a) pueblos indígenas (habitantes aborígenes de un territorio y que mantienen una situación de poder débil, quedando parcialmente integrados en un Estado nación dominante). Están asociados con modos de producción no industriales y con sistema políticos estatales; b) minorías étnicas urbanas que incluyen a segmentos migrantes de grupos étnicos en países industriales o en centros industriales y urbanos del tercer mundo (América Latina, Asia o Africa); c) Las protonaciones o movimientos etnonacionalistas que cuentan con líderes políticos y que apuntan en definitiva a la obtención de su propio Estado nación en el cual autogobernarse, movimientos en los que encontramos semejanzas sustanciales con las naciones mas que con, posiblemente, grupos étnicos urbanos o pueblos indígenas; d) por último, están los grupos étnicos de sociedades plurales. Una sociedad plural designa Estados creados a partir de situaciones coloniales en las cuales se mantienen poblaciones culturalmente heterogéneas. Más que dinámicas secesionistas se trata de situaciones de articulación de grupos en competición bajo un escenario político y económico en el que pueden alcanzar participación, pero que se mantienen con perfiles distintivos en ciertas materias. Muchas situaciones de países modernos podrían llegar a ser consideradas como de sociedades plurales. En el norte de Chile y en Perú hay una combinación entre las dos primeras situaciones descritas. En

## Identidad étnica

En la antropología y en las ciencias sociales la noción de identidad supone la operación simultánea de un principio de semejanza (ser lo mismo que uno mismo) y de diferencia (distinto de lo diferente). Al hablar de identidad étnica nos referimos a un tipo de identidad colectiva, social, no individual o psicológica. Ella está referida a marcas de diferencia, a contenidos y/o señales de distintividad (Jenkins 2008a y 2008b). Tales identidades, según la opción que se asuma, relacionista[6] o primordialista[7], estructuralista[8] o

---

Ecuador y Bolivia, además de las dos primeras, podemos identificar fuertes movimientos étnicos, que Perú y el norte chileno no tienen en magnitudes comparables.

6 La posición relacionista respecto a la etnicidad, las identidades y los procesos étnicos es en la antropología normalmente asociada a Barth (1969) y a los desarrollos que han tenido lugar a partir de sus planteamientos. Al hablar de fronteras étnicas, de identidades situacionales, por ejemplo, estamos abordando ciertos conceptos elaborados, precisamente, en el marco de esta orientación teórica. De esta manera, una respuesta sobre los límites de un grupo étnico y su propia identidad, se desarrollará a partir del argumento que no dependen de lo que los propios miembros de un grupo son, postulan ser o pugnan por alcanzar, sino que también de las relaciones que establecen con otros grupos (las diferenciales de poder y la existencia de desigualdades económicas son, en este sentido, de importancia). En relación con lo anterior, definiciones de etnicidad e identidad étnica tendrán una condición situacional, relativa a relaciones sociales que establecen individuos y grupos. Se otorga considerable importancia a la acción de los individuos como agentes activos respecto a la definición de sus situaciones e identidades. No es que dejen de tomarse en consideración los rasgos étnicos, pero estos operan ante todo como medios o recursos a los que acuden los individuos en la definición de su situación y al logro de metas y objetivos.

7 Posturas llamadas primordialistas o también sustancialistas, culturalistas en definitiva, arrancan, entre otros, de Geertz (1995), para quien cuentan los "vínculos primordiales" (aquellos correspondientes al parentesco, la vecindad, la comunidad religiosa, la comunidad lingüística, las experiencias compartidas). De posiciones de este tipo también participa A. Smith (1986) para quien las modernas ideologías etnopolíticas y los nacionalismos tienen raíces culturales y no son solo construcciones de creencias e invenciones resultantes de manipulaciones del pasado. No puede menos que concordarse en la necesidad de entender la construcción del presente por el pasado (por ejemplo, al estilo de como lo hace Wolf, 1982), así como, recíprocamente, la manera en que a través de las interacciones e intereses de los actores del presente se crean situaciones de etnicidad y símbolos de identidad, aún a costa de reconfigurar el pasado. Cabe reconocer en las posiciones primordialistas, sin caer en el extremo de aceptar la existencia de "sentimientos primordiales" o condicionamientos genéticos (que han tendido a difundir posturas derivadas de la sociobiología), que lo étnico y la etnicidad representan una de las formas más extendidas de integración social en las sociedades humanas.

8 El estructuralismo con sus variantes y múltiples matices, es la postura teórico-metodológica que mayor desarrollo y un uso más extendido ha tenido en Latinoamérica para analizar los fenómenos étnicos. El principio básico es que la existencia de las etnias y las características que ellas asumen pueden ser entendidas como respuestas sociales y culturales a fuerzas políticas y económicas existentes en el marco de unidades sociales amplias de las que participan (modos de producción, sistemas de mercado, estados nacionales, sistemas culturales). Su utilidad se ha demostrado en el análisis de las situaciones coloniales

alguna fórmula mixta, tendrán una mayor o menor dependencia de las situaciones sociales e históricas en las que los hechos de etnicidad tienen lugar. En cualquier caso, así como los contenidos culturales socialmente significativos de las culturas cambian, en ciertos contextos contemporáneos de manera dramáticamente rápida y profunda, las identidades étnicas también cambian en relación con múltiples aspectos dinámicos del sistema social más amplio.

Sin restar importancia a las determinaciones que los propios contenidos culturales imponen a la conducta de los individuos y los grupos en contextos étnicos, el análisis de los procesos étnicos de las poblaciones indígenas regionales desde una perspectiva relacional y procesual de la etnicidad, supone considerar que esos grupos y sus identificaciones se han desarrollado también en y por las relaciones; por los contactos más que por el aislamiento y la auto referencia. Las diferencias culturales son normalmente pertinentes, pero a condición que tales diferencias sean socialmente significativas en situaciones de interacción social basadas en la copresencia o mediatizadas simbólicamente. Un elemento resaltante aquí son las fronteras étnicas.[9] Ellas dividen grupos; demarcan la distintividad y la diferencia de cada grupo en relación con otros. Debe recordarse que

---

y en el de los modernos movimientos de migrantes pertenecientes a distintas etnias y nacionalidades (por ejemplo, las migraciones de trabajadores a los Estados Unidos desde México, Centroamérica y el Caribe). Una variante del estructuralismo es la teoría del colonialismo interno desarrollada por González Casanova (1963) y Stavenhagen (1964 y 1969). Ella aborda las situaciones que fueron características de las estructuras de dominación en los Andes y Mesoamérica, donde los pueblos indígenas han seguido ocupando posiciones de inferioridad y marginalidad que se expresan a través de diferenciaciones de clase y étnicas regionales.

9 Cuando hablamos de fronteras nos referimos a fronteras sociales, no territoriales, aun cuando en situaciones históricas concretas tales límites sociales puedan tener expresiones espaciales definidas. Por su condición de sociales, las fronteras étnicas son posibles de trascender. Estos procesos suponen flujos más o menos intensos según los casos de información, interacción e intercambios y, a veces, también de gente. La importancia social de los grupos relacionalmente deslindados es variable. Sobre el particular, entre otras formulaciones, podemos mencionar la de Handelman (1977), quien distingue entre categorías étnicas, redes étnicas, asociaciones étnicas y comunidad étnica. Es una tipología que se organiza de menor a mayor importancia social, expresada en el carácter más o menos corporativo de la estructuración étnica. Las categorías étnicas se definen por el uso de categorías contrastantes a través de las cuales se distinguen los miembros de los no miembros, pero tienen relativamente poca importancia social concreta. En el caso de las redes étnicas está implicado, además, interacciones regulares entre los miembros de la categoría étnica (de tipo económico, especialmente). Una asociación étnica, por su parte, aparece cuando existe la conciencia de tener intereses compartidos y se desarrollan esquemas organizativos para expresarlos (promoverlos, reivindicarlos, etc.). Por último, una comunidad étnica incluye, además de lo anterior, territorios con fronteras más o menos definidas. Buenos ejemplos de este nivel corporativo son los pueblos que buscan transformarse en Estados nación.

tales fronteras pueden ser poco relevantes en determinados períodos, pero, durante otros, adquirir dramática importancia. Los conflictos etno nacionalistas que sacuden diversas regiones del globo así lo ejemplifican sobradamente (*cf.* Stavenhagen 1996a).

La etnicidad y la identidad étnica pueden ser entendidas, de esta manera, como un aspecto de las relaciones entre agentes sociales que se consideran a si mismos culturalmente diferentes de los miembros de otros grupos y con los cuales ellos tienen al menos un mínimo de interacciones regulares. La etnicidad implica el establecimiento de contrastes sociales (dicotomización) y un campo suficientemente amplio de discursos interétnicos y de interacciones compartidas (complementariedad étnica)[10]. Los sistemas de clasificación pueden operar siguiendo un principio de demarcación de manera no ambigua. Por el contrario, las clasificaciones que presuponen las identidades étnicas en ambientes multiétnicos complejos suelen proceder también a través de escalas gradacionales. Se relativiza, de este modo, la construcción de fronteras rígidas y no ambiguas. Este punto es de interés dado que el sistema de identidades socioculturales es en los Andes ambiguo en algunos aspectos, por lo que el tipo de simbolización operante sigue más bien un principio gradacional.

En suma, los grupos étnicos pueden definirse como entidades sociales discretas cuyos miembros están más o menos conscientes de y en contacto con miembros de otros grupos étnicos. Junto con ello, estos grupos o categorías son en un sentido creados a través de tales contactos. No cabe ver sino como limitante entender que los grupos étnicos son idénticos con grupos culturales y que una cultura compartida es la base de la identidad étnica al punto de hacerse sinónimos. Cuando se toma en cuenta esto, la atención se dirige hacia la interacción social y a la organización social, más que a los contenidos culturales puntuales (Eriksen, *op. cit.*). Por lo tanto, en contra de una visión de sentido común, las diferencias culturales objetivas entre dos grupos no es el único aspecto decisivo de la etnicidad y de la identidad. Se deben anteponer criterios subjetivos de identificación, autoadscripción y pertenencia. Solo en la medida que las diferencias culturales son percibidas como importantes y que son hechas socialmente y políticamente relevantes es que las relaciones sociales tienen un componente étnico.

---

10 Por dicotomización entenderemos procesos y situaciones en que membresías y lealtades son confirmadas y reforzadas, especialmente, en relaciones de competición y conflicto. Hay un proceso de mutua demarcación. Por complementariedad, a su vez, se entenderá un proceso correlativo en el que se da un reconocimiento recíproco que es inherente a la comunicación de diferencias culturales. Esto puede también ser definido como una identidad social (basada en el contraste con otros), que al tener como referente diferencias culturales reales o ficticias se transforma en étnica (Eriksen 2010).

## La noción de ciudadanía

El concepto de ciudadanía proviene de una tradición teórica distinta a la de aquellas corrientes de la Antropología que incorporan entre sus preocupaciones a la identidad. La cuestión de la ciudadanía ha sido más bien un tema de la sociología política, la historia social y la politología. En relación con cambios fundamentales en la situación de las poblaciones que son materia de estudio de la Antropología (a partir de fenómenos de globalización, por ejemplo) y a cambios correlativos en el propio pensamiento antropológico, el concepto de ciudadanía empieza a ser utilizado en la disciplina.

Es una noción tributaria de la modernidad y de las formas de relación política que emergen con ella. El término remite específicamente al Estado nacional, aun cuando su sentido se pueda extender hasta designar la membresía y pertenencia a cualquier comunidad o categoría social más o menos amplia. Aquí usamos de preferencia la acepción restrictiva. El concepto de ciudadanía debe entenderse históricamente. Representa la unidad política del hombre moderno. Es un resultado histórico en la medida que emerge de la modernidad. El desarrollo del mercado, la industrialización, la urbanización, la secularización, la ruptura de los marcos estamentales y corporativos expresan el tránsito a las sociedades de la modernidad. Con este advenimiento tiene lugar el descubrimiento, por así decirlo, del individuo como unidad autónoma básica de la sociedad (su conformación ya no depende en primer lugar de las filiaciones estamentales o corporativas de origen medieval), el diseño de formas igualitarias e individualistas de relación (igualdad y libertad) y el desarrollo de los Estados nacionales (naciones que integran individuos). La conexión de estos elementos se concreta en la noción de ciudadanía. El Estado se hace garante de determinados derechos básicos de los individuos. Estos derechos y el resguardo a ellos ofrecido por el Estado funda la relación política moderna entre el individuo y el Estado (Boves 1995).

El principio de igualdad que consagra la ciudadanía contrasta dramáticamente con la realidad de una estructuración clasista de las sociedades capitalistas, signadas precisamente por la desigualdad. Los hombres son iguales en sus estatus de pertenencia a una comunidad política, pero abismos de diferencia se abren a sus pies en cuanto a riqueza, poder y reconocimiento social. Esta tensión recorre el concepto de ciudadanía. Para Marshall (1965)[11] los derechos de ciudadanía permiten que en los

[11] La investigación de Marshall acerca de la manera como la aristocracia inglesa pudo históricamente construir una unidad nacional incorporando nuevos grupos sociales (burgueses, trabajadores), se ha transformado en referencia obligada y, en algunos casos, en punto de partida para la discusión moderna sobre la ciudadanía. Para ese autor,

regímenes capitalistas como el inglés las clases populares tengan las mínimas y suficientes condiciones de vida, garantías de trabajo, de acceso a educación, de participación política, etc., aun cuando el ejercicio de tales derechos no les permita remover el sistema de desigualdad social en el que están inmersos.

Hay un creciente interés en la teoría política actual en el concepto de ciudadanía. Varias cuestiones han estimulado ese interés: la apatía en las elecciones, la crisis del *welfare state*; el resurgimiento de los nacionalismos y movimientos étnicos a través del mundo; las tensiones asociadas a la convivencia multiétnica y multiracial en Europa; la caída de la participación en los movimientos ambientales; etc. Se ha puesto sobre el tapete, entonces, la cuestión de la estabilidad de la democracia y el rol central que en ello le cabe a las cualidades y conductas de los ciudadanos que integran los Estados nacionales. Quedan planteados, de esta manera, temas como el del sentido de identidad de los ciudadanos y la competencia con otras formas de identidad social (religiosa, étnica, regional, etc.), la capacidad de tolerancia y acomodación al trabajo y la convivencia con "otros" (en términos de género, raza, etnia, generación, etc.), la participación en los procesos políticos, la voluntad de responsabilidad pública y autocontención en relación a demandas económicas y opciones personales respecto a la riqueza y el ambiente. En fin, todos temas que de no tener un grado de materialización hacen difícil que en las democracias pueda haber suficiente gobernabilidad y estabilidad (Kymlicka y Norman 1994).

Se encuentra en discusión, por tanto, la relación entre ciudadanía y democracia en las sociedades occidentales. Dos temas centrales. Por una

---

la ciudadanía se refiere a un tipo de estatus especial: el de los derechos ciudadanos. Según Marshall, la ciudadanía es ante todo una manera de asegurar que cada quien sea tratado como un miembro pleno de una sociedad compuesta, nominalmente, de individuos iguales entre sí. La manera como lo anterior se puede alcanzar es concediendo a los miembros de la sociedad un número creciente de derechos ciudadanos. A partir del estudio de la historia de Inglaterra divide los derechos de ciudadanía en tres categorías y hace corresponder su aparición a tres momentos característicos: los derechos civiles al siglo XVIII, los políticos al siglo XIX y los sociales al *welfare state* del siglo XX. Los derechos civiles corresponden al derecho a la individualidad, a pensar y creer autónomamente, a hablar en público, el derecho a la propiedad, el de trabajar donde se quiera y no en un oficio predeterminado, el de hacer contratos y el de recibir justicia. Se trata de libertades individuales garantizadas por la operación de un sistema de justicia. Los derechos políticos, como los del voto, el derecho a elegir y ser elegido, a ser representado, etc., se expresan en una institución como el parlamento. Los derechos sociales, por último, tienen que ver con el acceso efectivo a un mínimo suficiente de bienestar económico y seguridad social, a vivir una vida civilizada según los estándares de la época. Todo ello debiera ser provisto por los servicios de asistencia social y por parte de organismos encargados de la educación y la salud. Este ha sido un esquema de análisis ampliamente usado en la tipificación, periodificación y evaluación de la ciudadanía y su evolución en el seno de los Estados nacionales modernos.

parte, se estipula la necesidad de ajustar o reemplazar la aceptación pasiva de los derechos de ciudadanía por un ejercicio activo de responsabilidades y virtudes ciudadanas (participación política, auto-sustentación e incluso civilidad). Por otra, la ciudadanía no es solo un estatus (definido por la posesión de derechos y responsabilidades), sino que también una forma de identidad que expresa la pertenencia a una comunidad política. Esto es muy claro en Marshall (1965) quien ve en ello un mecanismo que permite integrar a los diversos grupos previamente excluidos de la sociedad británica, proveyéndola de este modo con un sentido de unidad nacional. Con todo, en los países desarrollados como en cualquier otro, Latinoamérica incluida, persisten formas de exclusión, más o menos abiertas, más o menos decisivas para la vida de afro descendientes, mujeres, indígenas, minorías religiosas, etc., a pesar de que se comparte el estatus de ciudadanía con el resto de la población. Esta exclusión no es solo de tipo socioeconómico, sino que se dirige también a las formas de pertenencia sustentadas por tales grupos.

Existe la necesidad, entonces, de revisar las definiciones convencionales de ciudadanía para adaptarlas al desarrollo del pluralismo cultural y social existente y en desarrollo en las sociedades modernas, cuestión que aquí nos interesa de manera particular. Todo esto también suscitó una larga controversia. Tenemos por una parte a autores que defienden una ciudadanía diferenciada (Young 1990) o una ciudadanía cultural (Rosaldo 1994). Ellos consideran que se debe enriquecer los contenidos de la noción de ciudadanía para incorporar la diferencia (cultural, sexual, genérica y étnica), bajo el criterio de que el modelo de ciudadanía liberal desarrollado históricamente es parcial y limitado frente a las necesidades de otros grupos y minorías de las sociedades modernas para el ejercicio de una vida social y política satisfactoria. Por otra, las críticas a estos nuevos planteamientos se han concentrado en el hecho de que se viola el principio de igualdad (*i.e.*, se produce una contradicción en los términos respecto al concepto de ciudadanía). También, que se vulnera la neutralidad del Estado (en una óptica liberal este debe limitarse a mantener condiciones para el ejercicio de la cultura y no promover ciertas expresiones en particular); por último, que es arbitrario, en el sentido que pueden ser discutibles los criterios a través de los cuales determinados grupos estén envestidos de estatus diferenciales (Glazer 1983; Taylor 1991; Hindess 1993).

La idea general en debate es que la ciudadanía no puede identificarse con homogeneidad, sino que la igualdad que postula debe abrirse a la diferencia. De esta manera, miembros de grupos y categorías sociales como los mencionados pueden ser incorporados a la comunidad política mayor no solo como individuos, sino que también como colectivos. El tipo de derechos al que normalmente se refieren las demandas de una ciudadanía diferenciada son los derechos especiales de representación para grupos en situaciones desventajosas, a derechos de autonomía en aspectos claves

de la vida de nacionalidades, culturas o pueblos encapsulados al interior de estados plurinacionales y a los derechos culturales (lingüísticos, religiosos, etc.). Este planteamiento está basado en el supuesto de que una igualdad basal real puede estar fundada en una pertenencia grupal menos inclusiva y no en el modelo de los derechos originalmente definidos por las burguesías occidentales para sus miembros individuales. Su expresión práctica serían derechos especiales, exenciones, formas de acomodación de prácticas culturales, etc. El tema de fondo en esta transformación de la idea de ciudadanía es que esta se particulariza y contextualiza histórica y socialmente, perdiendo por lo tanto la posibilidad de transformarse en una idea y práctica aplicable universalmente de manera homogénea.

El tema se ha planteado también en Latinoamérica en relación con el renovado valor que se le ha otorgado a la sociedad civil y a las organizaciones e instituciones de que esta pueda dotarse, como una manera de enfrentar el desafío de transitar desde democracias formales a democracias sustantivas. No es ajeno a ello, tampoco, la compleja situación de los pueblos indígenas de la región. De hecho, una de las cuestiones que está presente en este tipo de debate contemporáneo es la relación entre un concepto de ciudadanía construido históricamente, en correspondencia con la formación de ciertos Estados nacionales occidentales durante el siglo XIX-XX y una realidad latinoamericana y mundial en la que el incremento de la complejidad social, cultural y étnica es cada vez mayor.

## El contexto sociohistórico de la etnicidad y la ciudadanía en Latinoamérica y los Andes

La independencia de la Corona de España a principios del siglo XIX acarrea consigo la cuestión de la igualdad entre los miembros de los distintos estamentos sociales que componían las sociedades coloniales construidas durante los tres siglos anteriores Los “indios”, una categoría estamentaria originada en un ordenamiento colonial con claras huellas feudales, era uno de ellos. En países como Perú, Bolivia, Ecuador, Guatemala o México gran parte de la base estamentaria de la sociedad colonial de origen estaba compuesta precisamente por poblaciones amerindias. En Chile se vive una similar preocupación por la definición del indígena como ciudadano, a pesar de su relativamente menor peso en el conjunto de la población y de la permanencia de una situación de sociedad y territorio mapuche libre en el sur del país. En realidad, no es el indígena en sí mismo lo que estaba en juego, lo que convocaba un interés en la cuestión de la igualdad. Se trataba de algo más general y vital para la suerte de los Estados en formación de ese entonces: la construcción de naciones. Es un tema planteado desde el liberalismo que, para la cuestión que nos ocupa, es

la más importante corriente político-ideológica del siglo decimonónico americano.

La sociedad colonial era estamentaria, corporativa y con una organización política patrimonialista[12]. Presentaba una fuerte división de intereses, la ausencia de un postulado de soberanía del pueblo y, en relación con ello, la carencia de una identidad expresiva de una unidad social y política mayor. Alejándose de esta forma de sociedad, se buscaba la implantación de un principio republicano y democrático (igualdad formal, soberanía ejercida por los ciudadanos) que transformara la sociedad colonial estamentaria y pudiera clausurar los rasgos corporativos y los privilegios patrimonialistas que le eran propios. La construcción de un sentido de pertenencia nacional tenía entonces una importancia de primera magnitud para las elites gobernantes y propietarias del siglo pasado[13]. Pero para los indígenas todo esto fue, en los hechos, una igualdad formal, una ciudadanía legal, no real. Ocurrió, más bien al contrario. El orden colonial con sus estamentos y corporaciones, privilegios y fueros era la antítesis de una sociedad de iguales, pero también definía ámbitos o espacios de acción y ciertas garantías para la existencia de los grupos dentro de tales límites sociales, incluidos los indígenas. Por frágil que fuera tal muro de contención frente a presiones y amenazas externas, ellas de algún modo sirvieron para mantener en las sociedades indígenas una fisonomía propia como sociedad, una estructura social comunitaria y recursos productivos propios. Con la ruptura del "pacto colonial", la igualdad proclamada no tuvo por correlato un cambio estructural en la posición de los indígenas dentro de las sociedades nacionales emergentes. La constante fue un

---

12 Estamentaria, en el sentido de una sociedad dividida por orígenes sociales y raciales o estatus adscritos por nacimiento a través de los que se distribuían cargas y privilegios, poder y subordinación; corporativa en cuanto desde el Estado colonial se distribuían privilegios y jurisdicciones independientes a estamentos y diversas subcategorías sociales y funcionales de la sociedad colonial (se hablará entonces de un "régimen pluralista de privilegios compartimentalizados", Cotler 1982); y, por último, patrimonialista, por cuanto la cabeza real concentraba derechos eminentes sobre el territorio y los recursos que eran administrados por terceros en su nombre u otorgados a súbditos en forma de concesiones (regalías, dispensas, favores o prebendas) como retribución de lealtades y servicios.

13 Tres razones principales explicarían el imperativo de una unidad nacional. Primero, la legitimación del poder político, la necesidad de los grupos en el poder o que competían por el poder político de referirlo a una entidad concreta y no solo una abstracción; es decir, la búsqueda de correspondencia entre un Estado y una nación. En segundo término, la necesidad de configurar una administración del Estado y una economía nacional donde la nación correspondiera con el territorio en el que la clase dirigente buscaba implementar su proyecto de sociedad. Por último, la necesidad de la nación como un medio para fortalecer la posición de los nacientes Estados ante ambiciones coloniales de potencias extranjeras o anexiones de Estados americanos hostiles (Stavenhagen 1988).

aumento de las presiones para la enajenación de sus tierras y su disolución como sociedad[14].

Es la cuestión de la igualdad jurídica entre quienes socialmente eran profundamente desiguales. Por tanto, tal igualdad, cuando se estipuló, fue en los hechos un mecanismo por el cual las elites criollas afirmaron su poder y dominación sobre las poblaciones indígenas. Queda frustrada la formación de una nación uniforme propuesta por algunos ideólogos de ese entonces. Volverá a ser un tema de importancia en el siglo XX. En el ínterin, múltiples resquicios, argucias y legislaciones abren la puerta al traspaso de la tierra indígena. El ejercicio efectivo de los derechos civiles para *pongos, encasillados* o *huasipungos* será una ilusión y los derechos políticos quedarán reservados a quienes contarán con requisitos censitarios y capacitarios.

Así las cosas, en la historia republicana latinoamericana es más que evidente que los grupos indígenas no se han sentido parte de una nación, o por lo menos que esta pertenencia ha sido muy problemática. Sus lealtades y sentido de pertenencia principales han estado referidos más bien a una comunidad local o una categoría sociocultural, a una minoría segregada, a una "región de refugio" (Aguirre Beltrán 1967). En la medida que su magnitud demográfica las haga segmentos importantes de la población del país, lo que está puesto en cuestión es la constitución misma de la nación. Es la expresión más evidente del fracaso del ideal liberal de construcción de una nación de ciudadanos. Los indígenas por toda Latinoamérica no fueron ciudadanos y no lo serán, salvo forzando bastante los términos, durante el siglo XX[15]. Por lo demás, hoy en día se trata más bien de una

---

14 Ello quedó de manifiesto en México con el crecimiento de las haciendas criollas a costa de las tierras indígenas, con la implantación de leyes como la de Comonfort en 1856 sobre propiedad individual o la presión y represión militar en el norte del país a los grupos "bárbaros". En Perú son equivalentes las políticas y acciones de hecho, posteriores a los decretos Bolivarianos de 1824 para la disolución de las comunidades y su reparto privado entre los indígenas. Para Bolivia conocemos la arremetida terrateniente que, a partir de 1866, bajo el gobierno de Melgarejo, buscaba la privatización y enajenación de manos indígenas de las tierras aptas para la producción de bienes con destino a los mercados urbanos y mineros del altiplano. En Chile tenemos, por último, la paulatina anexión de las tierras de los mapuches de la región central sujetos a la jurisdicción del Estado en favor de las haciendas, junto con la desaparición de los "pueblos de indios" y de los propios indígenas, transformados culturalmente y absorbidos como campesinado y peonaje de haciendas (Lipschutz 1960; Cotler 1982; Stavenhagen 1988; Cárdenas 1988; Bengoa 1990).

15 A mediados del siglo pasado Pimentel se cuestiona la posibilidad de construcción de una nación en México en virtud de la ausencia del indio en una comunidad general. De manera similar se expresa Bulnes, otro pensador mexicano, en vísperas del final se siglo (citados por Villoro 1950). A principios del actual, Manuel Gamio y Robert Redfield verificaron entre los indígenas del valle de Teotihuacán y de Yucatán, respectivamente, la ausencia de una comprensión cabal del concepto de nación (citados por De la Peña 1994). Hacia

ciudadanía en construcción que, además, abjura de la idea aparentemente en crisis de una nación homogénea étnica y culturalmente.

Difícilmente podía ser de otro modo. En el caso de los mapuches la derrota militar, la apropiación por parte del Estado chileno de la gran mayoría de las tierras, la pauperización económica, la transformación brutal de su sociedad, el hambre, la presión del latifundio sobre sus tierras remanentes y la violencia ulterior ejercida contra ellos es lo que está en la base de la recreación de una identificación étnica fuerte a principios de siglo. El gamonalismo desarrollado a expensas de las comunidades en la sierra peruana, las presiones de las haciendas del altiplano y los valles bolivianos sobre la tierra aymara y quechua, la hacienda ecuatoriana de los Andes y sus *huasipungos* o la gran propiedad mexicana del porfirismo con sus secuelas de explotación y violencia impactan en el mismo sentido, en el de un extrañamiento hacia los ladinos, criollos, *mistis, k'ara o winca.* No favorecen una conciencia de comunidad y pertenencia.

Las distintas reformas agrarias del siglo XX[16], transforman los sistemas semiserviles que primaban entre indígenas y criollos o "blancos", inauguran o refuerzan relaciones capitalistas en el agro, permiten a veces la recuperación de tierras o la distribución de estas, restablecen la legalidad de las comunidades como forma de tenencia, explotación agraria y modo de vida indígena, contribuyen a que los indígenas se constituyan o se refuercen como actores políticos. Pero como consecuencia no termina por configurarse una unidad incluyente. La explotación capitalista, la pobreza extrema derivada del deterioro de recursos productivos y la presión demográfica sobre la tierra, la opresión política, la represión cultural persisten en reproducir abismos de diferencia social entre etnias indígenas y sociedades criollas que fungen de etnias dominantes[17]. En los países latinoamericanos con poblaciones indígenas, en específico al interior de las regiones donde estos se encuentran, se ha dado una relación de intersección entre clases sociales subalternas y grupos étnicos. De manera más nítida durante el siglo XIX e inicios del siglo XX, la estratificación étnica resultante deja

---

la segunda mitad del siglo pasado, entre las masas indígenas de los Andes peruanos tampoco había una conciencia de pertenencia a una nación, como fue dramáticamente reconocido durante la Guerra del Pacífico (Cotler 1982). Tal cuestión tampoco estará ajena a la reflexión de González Prada y de Mariátegui, décadas más tarde. No había una nación, el Perú era una nación por construir (Mariátegui 1928; Mires 1992). Las luchas de los mapuches hasta su derrota militar en 1881, después de 70 años de república, fueron un intento desesperado por perseverar en una autonomía territorial y política de algún tipo.

16 Nos referimos a la reforma agraria mexicana derivada de la revolución e iniciada en 1915, a la de Bolivia a partir de 1953, la de Ecuador que cancela el *huasipungo* desde 1964, la de Chile entre los años de 1960 hasta el golpe militar de 1973 y la de Perú a partir de 1968 que modifican fuertemente las estructuras agrarias nacionales preexistentes.

17 Por lo demás, no siempre mayoritarias, como en Guatemala y Bolivia.

al indígena inmerso en un sistema de relaciones estructurales que se ha denominado colonialismo interno (Stavenhagen 1989)[18].

En tales circunstancias, para el indígena el proyecto de construcción de una colectividad nacional no es algo propio o apropiable de manera natural, no es un espacio de afectos y acogida. No hay una historia compartida o un territorio común compartido. Es una historia de confrontación y conflicto; los territorios nacionales se han conformado restando los espacios vitales de los pueblos amerindios. Todo ello se transforma en una gran barrera para concitar interés en pertenecer y hacer posible la inclusión a una colectividad nacional. No es de esta de donde provienen garantías relevantes para la vida de los individuos y los grupos; en la experiencia indígena no es de aquí de donde proviene el efectivo respeto de derechos que pudieran ponerlos en una situación de igualdad con el resto de los habitantes del país.

## Movimientos étnicos y ciudadanía en Latinoamérica

Además de mecanismos genocidas y de violencia extrema, comunes en el pasado, los Estados han buscado resolver la cuestión de las minorías indígenas mediante la asimilación; es decir, a través de medidas tendientes a la desaparición de los elementos de distintividad étnica y a su plena fusión en la población mayoritaria bajo el común paraguas de la cultura, la identidad nacional y la ciudadanía que comparte la mayoría. Otra fórmula más reciente es la adopción de un modelo multicultural que, en alguna medida, supere la ideología del nacionalismo prevaleciente. La fuerza de la organización étnica en algunos países andinos ha hecho posible el paso de políticas de asimilación a formas de multiculturalismo. En América Latina no tenemos, afortunadamente, tanta experiencia histórica como Sudáfrica o Estados Unidos en una tercera modalidad: la segregación institucionalizada desde el Estado. Las respuestas indígenas han sido también diversas: el total aislamiento defensivo en un extremo, la circulación étnica con completa asimilación en el otro. La historia latinoamericana abunda en situaciones ubicadas en uno y otro de estos extremos. En el presente, las tendencias de cambio en las etnias amerindias se sitúan, claramente, en posiciones intermedias. El cambio sociocultural acelerado suele ir acompañado de

[18] "En general, el concepto de colonialismo interno se refiere a una estructura en la cual un grupo étnico dominado y regionalmente concentrado se relaciona con la sociedad dominante en el marco de un sistema de relaciones asimétricas y desigualdades" (Stavenhagen, 1992: 66). Esta condición se hace más difusa en la actualidad a medida que las políticas de los Estados y la acción de los mercados integra las regiones étnicas, precipita migraciones masivas, "moderniza" relaciones económicas y transforma las bases de la etnicidad.

reforzamientos o reelaboraciones más o menos profundas de las identificaciones y sentidos de pertenencia colectivas. Ejemplificaremos aquí tres, ocupando el caso andino del norte de Chile, presentado con mayor detalle más adelante, una posición equidistante a la de los mapuche de Chile sur-central y a la de los quechuas y aymaras peruanos[19].

Una tendencia, demostrada por la historia y la experiencia mapuche de integración violenta al Estado nación chilena, parece reforzar posiciones defensivas, un volcarse hacia fuerzas sociales y culturales propias como condición de sobrevivencia en un ambiente agresivo y ajeno. Se integraron económicamente como fuerza de trabajo asalariada disponible regionalmente, empezaron a participar políticamente a través de organizaciones para la defensa de la tierra y el mejoramiento de las condiciones de vida, aprendieron castellano, asistieron a la escuela, algunos se profesionalizaron y llegaron a formar una elite que alimentó sus nacientes organizaciones. Algunos de ellos, más tarde, forman organizaciones reivindicativas e, incluso, otros llegan al parlamento (Foerster y Montecino 1988). Pero no se asimilaron completamente, no se constituyeron en ciudadanos de una nación homogénea y con prontitud reconstruyeron alteridad. Fue una identidad defensiva y de este modo elaboraron una conciencia y una relación contradictoria de pertenencia defensiva[20].

La identidad mapuche creada de este modo gravita en torno a la tierra, a la comunidad rural y, más recientemente, alrededor de la territorialidad. Otros signos acompañan aquellas asociadas a las migraciones masivas y la experiencia de integración indígena a medios urbanos. Por ejemplo, el caso de Lima, blanco de migración de cientos de miles de migrantes serranos quechuas y aymaras durante las últimas décadas. No hay asimilación pura y simple, como tampoco un volcarse hacia lo étnico de manera reactiva. Por el contrario, se manifiesta una relación dinámica, flexible, ambigua y contradictoria entre cambio y permanencia, tradición y progreso, aculturación y conservadurismo. Definitivamente, no hay desculturación: se apela de manera creativa a instituciones como la ayuda mutua; se desarrolla música, canto y danza (cultura *chicha*); se recrean profusamente organizaciones que recuperan la localidad, etc.

---

19 Pero conservando algunas semejanzas con la situación de los aymaras bolivianos. Esta última es una cuestión que aquí no abordamos.

20 En momentos reduccionales "la usurpación de tierras y la violencia que ejerce la sociedad chilena, provocan el surgimiento, fortalecimiento y afirmación de una **cultura de resistencia**. Es una cultura en que la identidad colectiva está fuertemente marcada por la **segregación**. Los mapuches adquieren conciencia de ser una **minoría** segregada y arrinconada, explotada por el conjunto de la sociedad huinca. De esta conciencia surge una fuerte identidad étnica que explica la permanencia de la cultura y vida mapuche, su perdurabilidad, su rechazo a la transculturación, a la adopción de transformaciones, al cambio cultural y a la integración" (Bengoa, 1985: 382; las negritas son del autor).

Paralelamente, se va perdiendo la lengua, la vestimenta; en general, los signos más evidentes de lo indígena. La integración se hace a costa de los atributos culturales de origen. Este proceso, a una escala nacional, hace posible, en el Perú, el paso a una identidad nacional construida alrededor de la *cholificación* como la bautizara Anibal Quijano, que integra componentes múltiples de tipo étnico, regional, de clase y de ciudadanía. Sería una nueva identidad, la de un ciudadano que, claramente, no se ha construido desde el proyecto de las clases dominantes peruanas; sus orígenes y extracciones son étnicos y populares. Sería una ciudadanía que todavía faculta la expresión de especificidades étnicas regionales (organizaciones y clubes provincianos, de localidades y comunitarios en medios urbanos, fiestas de coterráneos, celebraciones religiosas, redes solidarias de parentesco, redes económicas). Esta ciudadanía conquistada sería también una base, virtual y potencial, para la reivindicación de la pertenencia étnica y la diferencia, pero ahora desde un plano de igualdad (Degregori 1986, 1993a y b, 1996).

Etnicidad e identidades étnicas reciben en Latinoamérica una creciente atención por parte de antropólogos y profesionales de disciplinas afines. Esa atención es consonante, por una parte, con la importancia que se le otorga en el presente como problema general de investigación antropológica. Detrás de ello se encuentra la variedad, cantidad, profundidad y dramatismo de las situaciones sociales en las que está envuelto lo étnico. Muchas de ellas tienen importancia política mundial. Tales casos han menudeado durante las últimas cuatro o cinco décadas. Por otra, regionalmente se impone como un tema de importancia a partir de la eclosión de movimientos sociales con demandas étnicas en la mayoría de los países de la región. Uno de los más espectaculares fue o es, sin duda, el Movimiento Zapatista de Liberación Nacional en México. De esta manera, el tema se ha afirmado como uno de los que concita mayor interés entre los investigadores de la región. En distintos trabajos[21], la relación entre minorías étnicas amerindias y Estados el vínculo político de la ciudadanía es objeto explícito de investigación y análisis.

El surgimiento de lo étnico envuelve cuestiones más generales y de fondo que la acción de los movimientos y organizaciones indígenas impulsando reivindicaciones económicas, políticas y culturales específicas. La etnicidad rebasa a veces el marco de las organizaciones indígenas. En Bolivia, sin ir más lejos, la "identificación étnica como base para la acción de la elite étnica surgida en el país en las últimas décadas (los movimientos

[21] Stavenhagen (1988, 1992, 1995, 1996b, 2000), Assies (1999) y Van Cott (2001) en una presentación con alcances continentales; Stern (2000), para Mesoamérica y los Andes en perspectiva histórica; Albó (1996, 2002) para Bolivia; Ibarra (1996) para Ecuador; Montoya (1996) refiriéndose al área andina, etc.

katarista e indianista) también está presente en otros sectores de la elite política e intelectual boliviana" (Calla 1993). Paradojalmente, la identificación étnica permeabiliza ampliamente el discurso partidario boliviano de la última década, en momentos que una "cultura política clasista" entra en crisis. Los gobiernos de Evo Morales y el MAS así lo ejemplifican, pero las fuerzas en contrario son también activas.

En Ecuador, a su vez, el llamado "levantamiento de 1990" lleva implicada una cuestión mucho más de fondo. Según el parecer de uno de sus analistas, se trata del paso de "sujetos-indios a ciudadanos-étnicos" (Guerrero 1993). Se habría producido durante las últimas décadas un cambio estructural en la forma de articulación entre los individuos y el Estado-nación ecuatoriano; es decir, en la forma de procesamiento político y cultural de la ciudadanía. Sería el paso de sujetos-indios "desprovistos de reconocimiento, sin legalidad ni legitimidad, que requiere de mediadores políticos" a la de "ciudadanos étnicos"; es decir, de individuos que se plantean en un pie de igualdad política y exigen un reconocimiento de su pertenencia a colectividades étnicas, a pueblos y, sobretodo, una relación con el Estado en tanto que miembros de esos pueblos y nacionalidades. Con ciertas diferencias, algo similar ha venido ocurriendo en Bolivia.

En Ecuador, como en Perú, estamos frente a la construcción de una nueva ciudadanía. Pero, si en Perú se trata de una ciudadanía basada en una nueva "peruanidad" en la cual la expresión de lo étnico es solo un componente en la elaboración de una identidad nacional étnico-popular-regional (Degregori 1993a y b, 1996), en Ecuador se apunta hacia una ciudadanía étnica, a una redefinición de la ciudadanía por especificación. Nos alejamos en ambos casos del proyecto de las clases dominantes tradicionales, aunque de distinta manera como acabamos de ver.

En Chile, a su vez, un sentido de pertenencia nacional fuerte se alza como un formidable obstáculo ideológico y político para que minorías nacionales (como la mapuche) o diminutas fracciones étnicas (como la aymara, atacameña o quechua), puedan ver materializadas sus demandas de ciudadanía étnica. Convergen en este bloqueo factores tales como su pequeño tamaño demográfico, la fragmentación de sus organizaciones, la capacidad de cooptación de sus líderes por parte del Estado, y la competencia con otras adhesiones colectivas similarmente fuertes, lo que inhibe la densificación de lo étnico como código cultural y político a partir del cual se expresen y canalicen demandas sociales. Hasta ahora no tenemos, entonces, la construcción de una nueva ciudadanía, ni de una nueva "chilenidad" y solo parcialmente un discurso político que recoja la dimensión étnica de manera extensiva. Legislación mediante, el logro de una nueva condición de ciudadanía se sitúa como condición de excepción parcial, como "discriminación positiva" para minorías históricamente marginadas que no ponen en discusión la construcción étnica de la nación y menos

todavía la organización del Estado nacional. El proyecto de una nueva constitución podría introducir algunas novedades, además de terminar de romper con el pasado de la dictadura militar.

## Etnicidad y ciudadanía en la historia moderna del norte de Chile

### Un siglo y algo más de historia andina en Chile

Con posterioridad a las revoluciones de la Independencia las poblaciones "aymaras" y "atacameñas" verán estancadas las posibilidades concretas de transitar, más allá de las retóricas iniciales, los primeros pasos en la obtención de condiciones de ciudadanía, peruana los unos y boliviana los otros. Solo se sentarán ciertas bases sociales para ello, en relación con fenómenos de diferenciación social y segmentación interna de grupos definidos socioculturalmente. Esta situación empieza a sufrir modificaciones de cierta importancia, ya a finales del siglo XIX, con la anexión territorial de las regiones del sur peruano y sur poniente boliviano al dominio chileno[22].

La Guerra del Pacífico (1879-1884) dejó para Chile en su condición de vencedor los territorios de Arica, Tarapacá y Antofagasta; estos dos últimos incluyen gran parte del Desierto de Atacama o Despoblado de Atacama como se le llamaba en tiempos coloniales. Es un área extremadamente árida, con escasos recursos de agua y con poblaciones concentradas en centros urbanos costeños (Arica, Iquique, Antofagasta) o del interior (Calama, Pozo Almonte) y con población rural dispersa. Las dos primeras zonas eran peruanas y la tercera boliviana. Una consecuencia de los procesos de anexión es la formación de tres minorías indígenas andinas: los atacameños ("kunsa", por el nombre con que se conoce la lengua que todavía unos pocos hablaban al momento de la anexión, o "atacameños" desde la última década y ahora *lickanantai* por propia decisión),[23] por ruptura de su pertenencia a un espacio nacional que compartían con otras poblaciones indígenas andinas de Bolivia (quechuas, aymaras, pukinas, kallawayas, etc.). Con la definición de fronteras con Argentina en la Puna de Atacama en losfinales del siglo XIX e inicios del XX, prácticamente todas las comunidades atacameñas en la alta cordillera andina quedaron en territorio argentino. Los aymaras (así autodenominados en un sentido étnico durante la última década y media), por una nueva segmentación

---

22 Mayor información y análisis de materias atingentes pueden encontrarse en Gundermann (2018b).

23 Una expresión extraída desde los vocabularios que alcanzaron a escribirse antes de que los últimos hablantes competentes de la lengua desaparecieran, así como también desde obras de compiladores posteriores (*cf.* Schuller 1907).

política que afecta a su población, ahora desgajada de los aymaras de Perú, junto con la más meridional de sus provincias. Tiene lugar entonces una nueva división en el pueblo aymara (distribuido mayoritariamente en el altiplano boliviano y en el extremo sur peruano) provocada por la redefinición de fronteras nacionales[24]. Y los quechuas, de reciente visibilidad en algunas comunidades de los valles de Tarapacá y Arica-Parinacota, así como de descendientes de inmigrantes desde el Departamento de Potosí en Bolivia, que pugnaron por reconocimiento en la comuna de Ollagua y la de Calama, Provincia de El Loa, Región de Antofagasta. Es a partir de esos momentos que poblaciones amerindias andinas forman parte de la población chilena[25]. Es desde la anexión, entonces, que puede empezar a hablarse de los aymaras, lickanantai y quechuas chilenos o en Chile.

La región del desierto de Atacama empieza a cobrar importancia a partir de la tercera década del siglo XIX por la explotación del *wanu* en la costa y, años más tarde, del salitre en la meseta intermedia o Pampa del Tamarugal. Se configura una amplia región de economía de enclave que se desarrollará rápidamente hasta que las crisis de principios del siglo XX precipitan su declinación. Las plantas de explotación se distribuían en el desierto en un tramo longitudinal de unos 600 km de extensión, se crearon numerosos puertos y caletas de embarque sobre el Pacífico y hacia la zona convergieron poblaciones desde puntos tan distantes como la región del Maule en el centro de Chile, o Cochabamba en los valles orientales de los Andes bolivianos. Significó, asimismo, una reorganización completa

---

24 La referida división es la que establece la línea de la Concordia que, desde la firma del tratado que resuelve el diferendo sobre los sectores de Tacna y Arica en 1929, divide Chile y Perú entre las ciudades homónimas y que corre en sentido nororiente hasta la frontera con Bolivia. La frontera con este último país sufrió en la zona pocas modificaciones con el Tratado de Límites de 1904. Tales límites son de origen colonial y ya desde finales del siglo XVI dividían los Correjimientos de Arica, Carangas y Pacajes y, por consiguiente, el Alto y Bajo Perú (posteriormente Bolivia y Perú, respectivamente). También son los mismos, salvo lugares específicos, que tenían Perú y Bolivia antes de la guerra. El segmento de aymaras comprendido hasta hoy en Chile es el resultado, por lo tanto, de un desprendimiento de aymaras peruanos. Más al sur, la etnia regional atacameña, previamente en Bolivia, quedó en parte comprendida dentro de la región de Antofagasta ahora en poder de Chile y parte en Argentina luego de la cesión de la puna atacameña a ese país por Chile en 1899.

25 La población aymara chilena en las regiones de Antofagasta, Tarapacá y Arica-Parinacota asciende, según el Censo de Población y Vivienda de 2017, del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) a 121.257 personas; los quechuas suman 20.685 y los Lican Antai (así nombrados censalmente) a 26.822 personas, en todos los casos con alrededor de tres cuartos de ellos con residencia urbana. Se trata de auto adscripción censal, no una evaluación objetiva de pertenencia. Los pueblos colla y diaguita de las regiones de Atacama y Coquimbo, respectivamente, y de reciente reconocimiento no han sido considerados en este análisis. Para antecedentes de la relación histórica de todos estos pueblos con el Estado chileno puede consultarse a Gundermann (2018a).

de la estructura económica y social regional preexistente. En el espacio interior, esta contenía comunidades campesinas de base cultural andina y, en los valles y oasis del pie del desierto, pequeña y en algunos sitios mediana propiedad agrícola de mestizos y criollos a las cuales las comunidades estaban relacionadas por relaciones mercantiles o cuasi mercantiles (intercambio de productos, trabajo por productos, etc.). La historia de los indígenas andinos chilenos durante la última parte del siglo XIX e inicios del actual no puede entenderse sino por relación con el ciclo salitrero. En particular, la de aquellos cuyas comunidades se despliegan en la vertiente occidental, de cara a Arica, la Pampa del Tamarugal, y en las quebradas y oasis del alto Loa y el Salar de Atacama.

Por efectos de la economía de enclave, la economía agropecuaria intensifica la producción de forrajes y productos de consumo humano que demandaron las factorías salitreras y faenas mineras de altura. Una parte de la fuerza de trabajo andina de las quebradas y oasis agrícolas también se incorporará como mano de obra minera. La minería también atrae trabajadores quechuas desde Bolivia. De esta manera, se integraron directamente como fuerza de trabajo, como oferentes de productos agropecuarios y como consumidores de bienes de consumo humano. Simultáneamente, la tierra agrícola se privatiza y las comunidades pierden en gran medida el control sobre los recursos productivos, una de sus más importantes funciones históricas. Se abre la puerta, entonces, a fenómenos de concentración de recursos y diferenciación interna. La población se hace bilingüe, primero, y monolingüe del castellano, después. Se da inicio, asimismo, a un intento de transformación de la pertenencia colonial de "indio" por la de "peruano" (vigente hasta inicios del siglo XX), o "chileno" (a medida que la "chilenización" de la zona se hacía efectiva). Con variaciones es también una situación que caracteriza al área atacameña. Tales cambios se vivieron de manera más atenuada o sencillamente no se dieron en la alta cordillera, más aislada y conservadora en términos culturales. Esta separación tendrá posteriormente consecuencias en cuanto a la identificación étnica y la experiencia de ciudadanía de los aymaras en el contexto del Estado nación chileno, ya que definirá distintas condiciones desde las que pugnarán por alcanzar el respeto de derechos civiles y acceder otros de tipo político y social.

Las factorías salitreras primero, pero sobretodo las ciudades costeras y los pueblos del desierto, después, han sido el blanco preferente de migraciones desde el espacio andino. De manera paulatina se ha hecho sentir la presencia indígena en las ciudades, a medida que las migraciones se intensificaban (entre 1950 y 1970), y que coyunturas de crecimiento, como la que vivió Arica durante ese período, atraían población desde la zona interior. De manera similar a como en el caso de Perú, se da un proceso complejo de adaptación a la vida urbana que no recusa, al menos por los

directamente migrantes, de la utilización creativa y flexible de cultura e instituciones indígenas campesinas (organizaciones que recuperan la localidad de origen ahora en la ciudad, música andina, religiosidad aymara, quechua y atacameña, medicina autóctona, espacios festivos, redes de solidaridad, etc.).

Esas recreaciones sociales y culturales, sin embargo, al no tener las macro dimensiones que adquieren en Perú, no alcanzan a imponerse o constituir modos alternativos e inclusivos de identificación. Las poblaciones aymaras y atacameñas constituyen una franca minoría al interior de muy superiores contingentes populares no indígenas. No logran hacerlo, además, porque confrontan una sociedad regional mayoritaria en la que perviven prejuicios, estereotipos y actitudes que, sostenidas en una ideología del "indio", establecen límites y tensan las relaciones sociales. Tal ideología no está exenta, incluso, de un trasfondo racista. Construirán espacios de resistencia y de producción-reproducción de alteridad en una sociedad regional en que apertura y rechazo, atracción y refracción están simultáneamente presentes y en la que para los aymaras migrantes, lickanantai y quechuas existen algunos cierres y barreras, tanto a la asimilación como al desarrollo de la alteridad[26].

El neocolonialismo temprano tendrá regionalmente un vector de transformación de importancia en el desarrollo de una economía capitalista de enclave centrada en la minería y la exportación a ultramar y en el cual las poblaciones indígenas regionales se vieron involucradas activamente. Este proceso de redefinición indígena tendrá lugar también en la relación con un Estado como el chileno que no conserva una impronta neo-colonial en el sistema de dominación que se impone sobre las poblaciones indígenas regionales. Por ello es que la relación entre minoría y mayoría y población "india" y Estado empieza a adoptar un sello diferente al que en momentos previos venía desarrollándose en Perú y Bolivia. En el resultado anterior concurren, entonces, procesos políticos subregionales como la constitución de las repúblicas andinas, la Guerra del Pacífico, el subsiguiente cambio de jurisdicciones territoriales y la incorporación forzada (en otros casos la expulsión) de la población a otro Estado nacional. Más tarde, la acción del Estado chileno buscando a mediados del siglo pasado resolver la cuestión social heredada del término del ciclo salitrero.

El conjunto de estos factores y procesos forman el marco histórico y estructural en el que tiene lugar la constitución de situaciones de etnicidad y la conformación y transformaciones de las identidades colectivas en estas poblaciones. Ellas operan de manera contradictoria y tensionada con un

---

26 Con las nuevas generaciones de aymaras, quechuas y atacameños, plenamente urbanos, posiblemente se establezcan patrones de relaciones interétnicas mucho más matizadas que están abriendo paso a una fluidez social y cultural acrecentada.

proceso paralelo de construcción de condiciones de ciudadanía, y, con ello, de incorporación a una comunidad política nacional refrendada por el Estado. Los demás países de la región, con importantes poblaciones amerindias quechuas, aymaras y similares vivirán procesos propios.

**Una relación cambiante entre clase, etnicidad y ciudadanía en el espacio andino regional**

El vínculo entre clase y etnicidad puede en el norte de Chile presentarse, según los niveles y ángulos analíticos escogidos, en conexión con un eje horizontal de igualdad general. Los procesos interétnicos tenderán a definirse alrededor de la competencia por recursos, procesos de dicotomización y reproducción de fronteras étnicas, como podría ser el caso de las relaciones entre aymaras y atacameños en la zona del Loa Superior, entre aymaras chilenos y bolivianos en las zonas de agricultura parcelaria o en los espacios económicos que cubren en las ciudades del norte chileno. También, con uno vertical de desigualdad en cuanto a riqueza, poder y valoración social. En contextos como el andino se produce, históricamente, una clara correlación entre clase y categorías sociales con base cultural (como la de "indio"). Las poblaciones indígenas han ocupado en tiempos modernos una posición de asalariados manuales y/o de pequeños productores silvoagropecuarios. Recientes procesos de diferenciación interna, sin embargo, tienden a hacer más compleja esta relación en la región y en el área andina en general (se habla, por ejemplo, de un estrato de comerciantes y transportistas aymaras en desarrollo en Perú y Bolivia; está también el caso de la notable prosperidad económica de un sector de los quechua otavaleños). Por lo tanto, de entre las posibles relaciones entre clase y etnia (en esto seguimos la tipología propuesta por Worsley 1984), asumimos que el traslape o isomorfía entre población indígena y clases subordinadas fue la situación que caracterizó el pasado, mientras que el entrecruzamiento entre clase y poblaciones etnificadas es la situación que actualmente se está configurando en relación con fenómenos de diferenciación social en desarrollo.

La relación entre clase o estratificación social y condición de indígena no es unívoca o simple. En los Andes el modelo histórico puede representarse, si atendemos a van den Berghe (1975), en la forma de un eje continuo en uno de cuyos extremos se encuentra el reducido grupo dominante, mestizo, residente en las capitales y principales ciudades, que controla el poder político, la riqueza y la economía, castellano hablante, con altos niveles de educación formal. Es decir, una elite poderosa y cosmopolita. En el otro extremo, masas de campesinos analfabetos, marginados del poder y de la riqueza, explotados, humillados y carentes de mayores derechos ejercitables de manera efectiva en la comunidad nacional,

aunque pueda concedérseles de manera nominal. Hay una correlación clara entre membresía a la categoría de "indio", residencia, educación, etc., y pertenencia de clase. Su expresión espacial es la del dominio de las zonas campesinas por los pueblos, de estos por los centros regionales y estos, a su vez, por las capitales andinas que, a su turno, conectan con las metrópolis mundiales. En posiciones intermedias del *continuum* descrito se encuentra el grupo "cholo" (si nos referimos al Perú), que domina la población indígena, pero que a su vez es dominado por la elite mestiza o criolla. Sin embargo, en esta estructura los grupos dominantes ("cholo" y "mestizo") son relativamente abiertos a la movilidad de miembros de los grupos étnicos inferiores ("cholos" en un caso y quechuas, aymaras u otras poblaciones menores en el otro), a condición que el movimiento entre fronteras sociales tenga lugar adquiriendo las características culturales y posiciones de clase vinculadas a los estatus socioétnicos más altos. Esta es una estructura que ha cambiado, por cierto. La hemos mencionado para establecer las referencias históricas adecuadas. Ello, con fines comparativos y para precisar una toma de posición respecto del contradictorio papel de la etnicidad en un proceso de transformaciones sociales de amplio alcance que están teniendo lugar en las poblaciones indígenas regionales.

Así las cosas, una importante ambigüedad recorre este sistema de estratificación con base etnoclasista. Dependiendo del contexto o situación, un estrato intermedio como el de los "cholos" puede (o más bien podía) ser considerado en Perú "indio" en interacciones con mestizos, pero aquellos también podían exigir y recibir apelaciones de "mestizos" en interacciones con "indios" en la sierra. Son identificaciones y atribuciones de identidad ambiguas, fluidas, escurridizas, características de los Andes y también de ciertos contextos mesoamericanos (Mayer 1970; Bourque y Warren 1978; Degregori 1996). ¿Cómo se desarrollaron en los territorios que, anexados a Chile, contenían las poblaciones amerindias que acaparan nuestra atención? Adelantamos algunas ideas.

Con los acontecimientos políticos de la anexión de territorios y poblaciones y con el desarrollo de una economía de enclave capitalista, la estructura y composición del sistema de clases y de pertenencias colectivas regionales sufre transformaciones de importancia. Entre finales del siglo pasado y las primeras décadas del presente tiene lugar un considerable recambio de población peruana y boliviana en la región por parte de chilenos migrados desde el sur del país. La población criolla y el ubicuo estrato intermedio entre estos y los "indios"[27], son expulsados cuando su

[27] Estos últimos, reducidos ya a los pastores de la altura y los campesinos de los valles más aislados, hablantes del aymara, que conservaban otros diversos signos de pertenencia a esa categoría social y cultural (como el vestuario), y que tendían en mayor o menor grado a comportarse en las relaciones sociales en los términos de esa categoría sociocultural.

militancia nacional peruana fue llevada a expresarse, o forzados a incorporarse a la ciudadanía chilena (con todos sus deberes y, dada su situación por ese entonces, escasos privilegios). Las poblaciones indígenas se hacen demográficamente minoritarias en favor de un creciente proletariado, capas medias y propietarios con extracciones culturales y nacionales distintas que establecen fronteras nacionales y socioculturales ("indio" y "blanco" o "chileno") diferentes a las que se habían venido desarrollando. Se hacen minoritarias por las migraciones que van llegando y llenando el espacio regional. Pero, también por circulación desde la categoría sociocultural de "indio" a la de peruano y más tarde chileno. Esa circulación se acompaña de inserciones en segmentos y estratos de clase diferentes[28].

No obstante, el sector de población que en las localidades campesinas se había definido fuera de la condición estigmatizada de "indio", sigue en parte siendo asimilada a esa categoría minusvalorada (además de la de nacional en condición de extranjero en su propia tierra). Ahora lo es desde una población extraña a la región y socialmente heterogénea. Ellos mismos, a su vez, imponen sobre la población de las tierras altas esa misma interpelación desvalorizante que les arrojan los recién llegados. Se recompone la ambigüedad de las atribuciones de identidad colectiva con base sociocultural ("indio", no "indio"), pero con actores distintos. La composición de clase y sociocultural ha también cambiado. En estas circunstancias, se pasa de una relación clase-identidad nacional y cultural de tipo "traslapada" a otra "intercruzada" (Worsley 1984), pero además ambigua, relativa a la posición de los sujetos en las relaciones sociales.

En el marco de los Estados nación los miembros de minorías y mayorías han adquirido, deseándolo o no, la condición formal de ciudadanos. Como ya lo señaláramos, es una situación general a los países andinos, Chile incluido. La identidad nacional o un conjunto de identificaciones colectivas no son necesariamente incompatibles con las étnicas o de tipo cultural, a condición que sigan un principio segmentario de mayor a menor inclusividad o, según un principio de diferenciación para el caso de sociedades estructuralmente más heterogéneas. Ser miembro de una unidad social correspondiente a una esfera específica, a una unidad menos inclusiva o más abarcadora que un grupo o categoría que se define culturalmente no es, teóricamente, una pertenencia necesariamente excluyente. En cada nivel o ámbito, lo que interesa es que su existencia tenga un carácter socialmente relevante para los grupos implicados. Pero esta que acabamos de señalar es una condición que en el norte de Chile no se materializó y que se tradujo, por el contrario, en un cuestionamiento interno de la cultura y la alteridad

[28] Propietarios rurales de cierta importancia, trabajadores en los yacimientos salitreros, empleados en las empresas de la minería del salitre, etc., por diferencia con campesinos pobres que producen principalmente para la autosubsistencia.

categorial de "indio" basada en esa etnicidad, y en la confirmación externa de definiciones y fronteras sociales. Un nivel de atribución de pertenencia colectiva, el de la categoría social y cultural de "indio", es asumido por las propias poblaciones indígenas como algo desechable.

La trascendencia o circulación entre fronteras sociales es importante en un doble sentido para la realidad que aquí estudiamos. Por un lado, las fronteras étnicas en los Andes coloniales y, de manera más expedita, durante tiempos republicano, han sido relativamente difusas y la circulación entre ellas bastante activa. Por otro, la constitución de una alteridad estigmatizada (en torno a diversos estereotipos de "indio") crea un poderoso impulso para que los individuos busquen asimilarse en la contraparte social y cultural más prestigiosa. En contextos donde las alteridades con base cultural están estigmatizadas, su expresión es siempre problemática y tiende a manifestarse solo en espacios intraétnicos e incluso privados. Sostenemos que la identidad nacional y, en concordancia con la anterior, la inclusión política que promete la ciudadanía, son los tipos de identificación que las poblaciones indígenas regionales, ahora aymaras, atacameñas y quechuas, han por largo tiempo optado para trascender la condición infamante de "indio".

¿Qué promesas traslada la pertenencia nacional y la ciudadanía a la conciencia indígena regional durante el último siglo y medio? Principalmente dos. Primero, la ciudadanía postula una comunidad reunida alrededor de un vínculo político entre iguales. Establece formalmente una base de igualdad social desde la que los individuos participan en la sociedad. Rompe de esta manera con el principio estamentario con el que se construyó la noción de "indio". Con ello se inicia la transformación del pacto político de dominación, de uno colonial a ptro moderno de ciudadanía. Situando históricamente esa ruptura, ella ocurrió bien avanzado el siglo XIX. Los gobiernos bolivianos y peruanos, la Iglesia y las elites locales mantenían en las regiones andinas, incluidas aquí las tierras de Atacama y las de Tarapacá y Arica, relaciones de tipo neocolonial con las poblaciones indígenas ("contribución indigenal", formas de dominio cuasi señoriales, exacciones religiosas, etc.). No obstante, tales relaciones no son propiamente coloniales. No son una mera traslación colonial; se presentan diferencias por relación con ese período histórico: cambios en el papel de la comunidad, en los derechos sobre la tierra, en las formas de administración del poder local, etc. (Gundermann 2002). Pero, con cambios y todo, se reprodujeron sociedades regionales segmentadas en categorías basadas en la diferencia social entre indígena y no indígena[29].

---

[29] Una representación política de la sociedad como un espacio social compuesto de estamentos, de grupos adscritos, estaba todavía presente y se puede leer entre líneas en las diferencias que en algunas comunidades altoandinas opusieron a innovadores y conservadores del *status quo*, a propósito de la creación de escuelas, la enseñanza

En segundo lugar, esa igualdad abstracta requiere algunas condiciones que permitan materializarla. En términos culturales, se trata de parecer o compartir aspectos significativos con aquellos sujetos, individual o colectivamente considerados, que participan de esa comunidad de iguales. Porque, si se es "indio" o recién se está en tránsito de dejar de ser "indio" (culturalmente hablando), difícilmente se es todavía un integrante de esa colectividad general. Ser ciudadano presupone en este caso un tránsito. Dicha transformación se definió como el dejar de ser "indio", el abandonar esa condición social exclusiva y, en tiempos modernos, definitivamente segregada. Esa condición podría superarse con la integración. De esta manera, la conciencia indígena de la ciudadanía no consiste, en general, en una versión intelectualizada y formalizada de derechos y deberes en relación con una comunidad política, sino que se codifica y verbaliza en un argumento y demanda de integración social. El fundamento de la validez y legitimidad de esa demanda son los deberes del Estado para con la población. La imputación al Estado de que tales deberes le conciernen pueden expresarse en términos éticos o morales, en un lenguaje de medios a fines económicos o sociales[30], y también en uno político. En este último caso, como deber concernido en el hecho de formar parte de Chile, de integrar el país Chile, el pueblo chileno, los chilenos. Esa definición de ser chileno entre los chilenos no se entiende, no puede concebirse en términos de un arreglo social estamentario o patrimonialista, sino en uno de igualdad basal, de comunidad de iguales en esa pertenencia.

En esta perspectiva, la de "indio" es una condición que en la historia regional moderna ha estado íntimamente relacionada con la ideología del progreso y del cambio. Si la una es una igualdad jurídica, esta será la

---

primaria obligatoria, la alfabetización y castellanización. Todo esto hacia la tercera y cuarta década del siglo XX. Aquellos que se manifestaban temerosos de los cambios y discutían los trabajos, esfuerzos y egresos que ello les significaba (construir escuelas, erogar fondos con fines escolares, apoyar a profesores, etc.), aducían que con la educación formal la sociedad se desordenaría, los frenos morales se derrumbarían, lo hijos ya no tendrían respeto por sus padres. Preferían permanecer como siempre habían estado: como hablantes del aymara (y por lo tanto aislados "por dentro", si cabe una expresión así), residiendo en sus comunidades y resguardados por ellas (en un espacio andino local), criando a los hijos de la manera apropiada (con apego a normas y preceptos andinos), siendo responsables en sus deberes con los poderes exteriores, respetando y colaborando con sus autoridades locales (caciques, alcaldes). Es todavía el eco de una imagen del reparto social en el cual el "indio" ocupa un lugar determinado en el espacio social, como un estamento subordinado. No les faltó razón en sospechar la envergadura y profundidad de los cambios que la escuela estimularía. Fueron avasallados por la convicción y fuerza de los jóvenes innovadores; debieron conformarse con observar como los vientos de cambio arreciaban.

30 Hoy se dice: "el gobierno debe ayudarnos porque nosotros somos los que hacemos soberanía, los que al cabo cuidamos la frontera, los que se sacrifican en estas soledades", o también "nosotros somos los que producimos alimentos en la región", etc.

búsqueda de una igualdad construida en el cambio hacia formas culturales y de vida social cuya valoración como metas deseables comparten indígenas y no indígenas, pero que los primeros enfrentan desde un estado de desarrollo aceptado como inferior. Este tránsito es concebido por sus actores como un proyecto de civilización.

Cuando por parte de las poblaciones indígenas regionales se habla de "civilización" y "progreso", ¿en qué se razona o razonaba concretamente? Si atendemos a la acción colectiva andina de base local desplegada durante el siglo XX, deberemos concluir que ella se concentra en ciertos tópicos bien definidos: vías de comunicación, escolarización y acceso a las instituciones y servicios del Estado. Lo primero es asociado ante todo a la integración económica con la región. Lo segundo a la integración social y cultural que hacen posible la castellanización y la escolarización de la población indígena. Lo tercero, al reconocimiento del Estado como sujetos de derechos y de deberes; es decir, el reconocimiento como ciudadanos.

La integración y el cambio reseñados acarrean también movilidad social o, al menos, apertura y posibilidades para la movilidad social. Esta puede concretarse en una sociedad deslocalizada, que ha roto las barreras de contención social y cultural para integrarse y participar de la región. Ya no solo se remite al espacio social andino y comunitario. El desborde desde los espacios sociales andinos hacia la región norte dio forma a una modalidad de integración social moderna. Con ella fueron adquiriendo fisonomía ciertas consecuencias de amplio alcance, algunas en pleno desarrollo: profundas transformaciones culturales ("civilización"), acceso a bienes y servicios de tipo urbano (modernización), apertura a la movilidad y el cambio social (circulación intra e inter clase), participación social y política (ciudadanía).

Lo anterior supone dos condiciones que se dieron en el Norte de Chile. La primera, es un Estado involucrado en la asimilación de las poblaciones indígenas y que, por esta vía, buscaba generar inclusión social; es decir, mayores niveles de participación (a través de la acción organizada, la expresión política, el acceso a servicios y apoyo social promovidos desde el Estado, etc.). Ello pudo darse desde el momento en que, ya a finales de la década de los años treinta, el Estado chileno se hace socialmente incluyente y la suerte de los sectores sociales populares forma parte efectiva de un proyecto de sociedad que busca el progreso y la modernidad. Reconocemos, asimismo, un antecedente en las llamadas políticas de constitución de soberanía y chilenización que empezaron a materializarse de manera efectiva desde principios de siglo (González 1996, entre otros varios de sus trabajos que abordan el tema). A esto podemos denominarlo, en los términos de Turner (1989, 1997), un proceso de conformación de una ciudadanía concedida o pasiva (impulsada desde el Estado). La segunda, es la reacción de los pueblos indígenas a la acción impulsada desde el Estado. En algún aspecto esta

pudo ser de retracción e incluso de resistencia, pero en general convocó de una manera notablemente exitosa el interés y la movilización indígena tras un buen número de objetivos de cambio cultural y social. Podríamos calificarla como una ciudadanía activa con efectos de asimilación cultural.

Esta última adjetivación nos pone en alerta acerca de la condición también problemática, por momentos violenta, y normalmente impositiva que tuvo el proceso indicado. El autoritarismo de que se dotó, el retardo relativo con que se fue dando, sus retrocesos, su condición básicamente formal, sus resultados en no pocos aspectos sustantivos muy poco relevante para la suerte de las poblaciones indígenas alcanzadas, sus efectos profundos sobre la matriz cultural andina, todo ello hace manifiesto este aspecto socialmente complejo de la relación con el Estado y la sociedad regional.

**Represión y prejuicio: los indígenas como peruanos, bolivianos e "indios"**

La dinámica del cambio social y sociocultural regional estuvo conducida por la acción de la economía del enclave, con consecuencias hacia sus espacios de influencia andinos y en las relaciones entre sujetos colectivos con extracciones y etiquetaciones nacionales y socioculturales ("chilenos", "peruanos", "indios"). Unos y otros son en parte creados y en cualquier caso transformados por la acción del capital, la economía del enclave y los modos de incorporación de las poblaciones a ella. Otro tanto puede decirse de la acción del Estado. Previo a retomar este punto, resulta es útil hacer más claridad de algunos cambios en el concepto de "indio".

Ya en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX, la noción de "indio" cambió de significado. La noción ingresa a un campo semántico distinto. Pasó de designar una condición social estamentaria, a denotar una condición sociocultural disminuida en una escala de cambio social que toma la dirección de la modernidad. Ya no expresa uno de los términos en una arquitectura social tradicional, en un reparto social imaginado como permanente. "Indio" se incorpora a un registro temporal nuevo. No designa ya un sujeto en un espacio social jerarquizado. "Indio" es ahora el polo de inicio de un tránsito. "Indio" es un estado y una condición a superar. "Indio" era pasado (origen), y es también presente (condición), pero ahora es además futuro (cambio). "Indio" es ahora movimiento, deja de ser estatus. Su valor referencial es en esta nueva ubicación semántica la de nombrar el término opuesto, la de indicar de manera invertida la imagen de la meta a alcanzar. Esa meta es la de la integración. El concepto de "indio" se inscribe ahora en un paradigma semántico del cambio, el progreso y la civilización.

La condición estamentaria, neocolonial del indio fue reproducida por el Estado peruano hasta por lo menos mediados del siglo XIX y, en la región

de Atacama, el Estado boliviano lo hizo hasta la Guerra del Pacífico. Bajo el dominio chileno es que, de manera más extendida, el Estado empieza a tratar con sujetos no ubicables en estamentos sociales neocoloniales, sino en relación, principalmente, con su condición nacional (chilena, peruana o boliviana). En esta misma línea, el Estado chileno se trata con individuos socialmente jerarquizados y con pertenencias nacionales distintas, no con condiciones socioculturales como la de "indio". Para nadie es desconocido el vocablo y tiene su importancia en las relaciones sociales, pero no representa a un tipo de sujeto que sea objeto, en tanto que tal, de políticas de acción por parte del Estado. "Indio" será un adjetivo, un atributo, no un sujeto. Ese atributo remite a una posición, una de las más bajas en la escala del cambio social. Esta escala ubica lo estático, el atraso, lo tradicional, a veces lo bárbaro en un extremo, para de ahí dirigirse hacia el progreso, el adelanto y también la civilización, en el otro[31]. Es durante todo el siglo XX que se impregna plenamente de ese sentido la (exo y endo) identificación de "indio", y es en ese sentido asumida por parte de los propios "indios" y también por parte de los que se ubican fuera en la escala del cambio a la vida moderna.

En estas circunstancias la inclusión en la categoría de "indio"[32] termina adquiriendo el valor de un estigma. La distintividad social y cultural asociada es pensada y vivida como una condición desvalorada, como una posesión estigmatizada[33]. Experimentar una atribución de identidad sociocultural de este modo se relaciona con desigualdades sociales regionales de larga data (su origen es colonial), aunque cambiante históricamente. Su génesis supone un proceso de estereotipificación de la sociedad, la cultura y la personalidad indígena aymara, quechua o atacameña y, además, algún grado de consentimiento prestado a tales estereotipos. La etiquetación

---

31 "Un solo camino que conduce a mejores cosas y por el cual se mueve toda la humanidad, aunque a diferentes velocidades; ésa es la idea de progreso. De esta manera, el retraso reemplazó al concepto del mal como caracterización genérica de lo que es indeseable. Decir que algo es "malo" llegó a sonar como arcaico y vagamente cómico. El *atraso* es empero una forma de denigración que tiene sentido. Es una categoría moral que puede usarse porque encaja bien en la manera en que vemos el funcionamiento del mundo" (Gellner, 1998: 58).

32 No étnica propiamente. La identificación con etnia, pueblo originario o minoría cultural es un tipo de subjetividad social que en la región se elabora recién desde finales de la década de 1980. Con antelación se tenía una atribución categorial de "indio", no reducible a una identidad étnica y, además, experimentada como un estigma social. Es una atribución que en el siglo XX se relaciona con la mayor o menor distancia del cambio modernizador. Los aspectos culturales están presentes tiñendo o coloreando las relaciones sociales, pero son importantes en tanto posesiones que se deben en definitiva reemplazar, no promover.

33 Confróntese con Eidheim (1969) para el análisis de un caso de pertenencia étnica como estigma.

se ha esencializado, se ha transformado en una alteridad esencial (en los términos de Miles, 1989). La legitimidad de los estereotipos se expresa de manera palmaria en la aceptación por los propios indígenas de poseer los atributos estereotipados, de que su condición de "indio" corresponde en buena medida con los elementos estereotípicos.

Hay evidencia que por lo menos unos sectores de indígenas de las zonas agrícolas de esta región habían desarrollado una conciencia de pertenencia nacional peruana y de negación de sus orígenes indios, un proceso de transformación en "mestizos" a través del cambio cultural y político. Esta situación pudiera explicar la resistencia más activa que en los valles se opuso a las presiones y actos de fuerza con que las autoridades chilenas buscaban consolidar a principios del siglo XX, especialmente en la zona de Tacna y Arica, la anexión definitiva de esas tierras. Esto significó deportaciones temporales de grupos, expulsión de individuos desde la región amagada y muchas veces del país, amedrentamiento sistemático, abusos contra la propiedad indígena, presiones de toda índole para el cambio de nacionalidad, encarcelamientos arbitrarios, procedimientos judiciales discriminatorios, etc. Sobre esto hay todavía una memoria viva. La fase más virulenta de la represión contra la población peruana se vivió a partir de la primera década del siglo XX, hasta la resolución de la cuestión de Tacna y Arica dos décadas después. Las características del proceso de anexión fueron mucho menos extremas para la población indígena en los territorios bolivianos de la, por aquel entonces, provincia de Atacama.

En la visión de la población y las autoridades chilenas de la época, la mayoría de la población andina, especialmente la de las zonas de valles, prevaleció una definición a la vez excluyente y desvalorizadora. De extranjero como enemigo y sujeto de sospecha (peruano o boliviano), a quien cabe vigilar, controlar, reprimir y expurgar según el caso. Pero también, para gran parte de ella (en particular, la residente en las alturas andinas), se mantiene la atribución de "indio", como sinónimo de atraso, de estar fuera de época. A medida que se establece formalmente la nacionalidad chilena y se implementan medidas tendientes a lograr la transferencia de lealtades nacionales donde las hubiere (por ejemplo, a través de la escuela de primeras letras y la conscripción militar), la cuestión de la extranjeridad pierde la importancia política de las primeras décadas de este siglo, aunque sin desaparecer. Permanece como supuesto, como definición no oficial, sin embargo, la noción de "indio" como caracterización de las poblaciones que más tarde suscribirán el concepto, ahora sí étnico, de "aymara", "quechua" o "atacameño". En parte ella permanece hasta hoy en la manera como las poblaciones indígenas son vistas regionalmente. En efecto, los fantasmas del pasado no nos abandonan del todo. Podemos verlos en sus dos versiones: en el de la asociación conceptual entre "indio"

y "atrasado" o "incivilizado"[34] y en el del prejuicio que sigue identificando "indio" con "extranjero". En ambos casos se trata de la negación del otro, de la no igualdad y de la diferencia jerárquica que se expresa en actitudes que van desde la compasión hasta la sospecha.

Argumentaciones de este tipo, rastreables prácticamente desde finales del siglo pasado, han servido como un medio para justificar y legitimar prácticas discriminatorias de toda índole, a veces muy sutiles, que impregnan la conducta oficial y de la población civil en sus relaciones con los indígenas. Hay sin duda avances considerables y la arbitrariedad impune, o la sumisión a la autoridad o la figura del "chileno" son más raras que en el pasado, pero siguen eventualmente existiendo. Mientras no se superen, en la región septentrional del país, estará en entredicho una igualdad real entre chilenos con distintos orígenes e historias, en cuanto al vínculo político que los une a una comunidad nacional amplia.

Entre la rebelión de Túpac Amaru de finales del siglo XVIII y el movimiento étnico contemporáneo transcurren alrededor de 200 años en los que una identificación indígena positiva y fuerte se mantiene replegada en dimensiones microsociales, en la comunidad local. La pérdida de autoridades étnicas regionales que servían de factor de aglutinación intercomunitario impedirá en lo sucesivo articular en esta región acciones y propuestas más amplias, con base en la categoría social de originario, aborigen o indígena[35]. Se refuerza un sentido de pertenencia, de lealtad, de compromiso con un ámbito local, a la vez espacio de reproducción económica y cultural. Ya a inicios del siglo XX encontramos definido es, en cambio, una atribución o imputación de identidad supralocal negativa, definida al interior del campo semántico del concepto de "indio"

---

34 Con cambios en curso, en el norte del país parte de la población sigue pensando lo que ahora, ya etnificado, denominamos aymara, quechua o atacameño, como una condición indeseable, carente de valor, poco funcional para los tiempos que corren, ajena a la modernidad y extemporánea, cuestión que suele ser compartida por aquellos miembros de la población que mantienen una óptica asimilacionista para el destino de su pueblo y cultura. Una concepción de la cultura indígena entendida como carencia está en la base de procesos de cambio cultural y social vía asimilación.

35 Junto con otras transformaciones de finales del siglo XVIII y de una buena parte del siglo XIX, estas conducirán, primero, a la cancelación de la "república de indios" (más tarde solo categoría social particular, en ausencia de derechos especiales en cuanto estamento social), pero sin que en su reemplazo cristalice una efectiva inserción de estos grupos en un proyecto de nación. Se avanzó en la destrucción de importantes instituciones indígenas coloniales, pero a esa destrucción no sucedió una efectiva incorporación a la ciudadanía. Como diría Mariátegui, la nación se intentó construir "sin el indio y contra el indio". A la larga, este fue visto según el prisma de oposiciones tales como progreso/atraso, inferioridad/superioridad, barbarie/civilización, que no dejan espacio a la operación de un principio de igualdad en las relaciones entre grupos con diferencias socioculturales; a lo más, señalan la integración a una sociedad nacional ajena, definida desde los no indios.

(expresable como la conciencia de ser partícipe de diferencias en la inferioridad). Es una atribución que implica la conciencia de tener un repertorio cultural propio y distinto, elementos de una historia común y un sentido de pertenencia al territorio, al grupo social y a la tradición de la comunidad de origen, pero que no se vivía como afirmación de lo propio (con sentimientos de orgullo y de valoración positiva de lo autóctono) y tampoco como contenido de proyecto de futuro para los individuos o los grupos. Una atribución negativa vivida como estigma genera, por el contrario, vergüenza, inseguridad, agravio, frustración y también sumisión, aceptación y resignación.

Las respuestas de las minorías a la asimilación han consistido en el rechazo activo contra ella o, en otras ocasiones, la búsqueda de una integración completa a la sociedad dominante. En las condiciones históricas y sociales reseñadas, una posibilidad abierta que atestigua la experiencia de cambio social desarrollada desde las propias comunidades andinas es la de la asimilación. En la medida que esa opción se haya tomado, se establece una convergencia con la vía de la integración social y asimilación cultural desplegadas por la acción del Estado. En el ahora norte chileno han tenido lugar procesos de este tipo con un activo involucramiento indígena en la incorporación, incluso desde momentos anteriores a la anexión chilena si nos referimos al Perú. Ello se activará todavía más durante el siglo XX, mediante la compulsión en ciertos momentos, la educación, la integración territorial, etc. La dinámica del cambio sociocultural en el espacio andino chileno moderno ha seguido claramente una tónica de asimilación.

Además de consecuencias prácticas sin duda importantes y sentidas por la población aymara, quechua o atacameña (acceso a mercados, ruptura del aislamiento, apropiación de herramientas lingüísticas), están implicadas cuestiones más profundas que podemos sintetizar como la cancelación de la atribución de "indio". En los últimos 50 o 60 años, las poblaciones andinas desplegaron una decidida actitud de integración social y asimilación cultural. Considerando esta dimensión, podemos reconocer una doble faz. Por una parte, se presentaba una negación sistemática de los contenidos culturales que operaban como marcadores de diferencia sociocultural (vestimenta y lengua entre los más destacados), sostenida en una visión estereotipada de su valor y de su inutilidad como medio de enfrentar los desafíos de un mundo que se va integrando de manera progresiva e inexorable. Por otra, se hace presente la visión igualmente limitada, pero con una valoración cuyos signos son inversos, de la importancia de adquirir ciertos marcadores étnicos e instrumentos culturales estratégicos que provienen de la población mayoritaria. La ideología que legitima tales contenidos es la de la "civilización" y el "progreso". Desde el Estado y desde las propias comunidades, en la medida que lo acepten, la asimilación se enviste como proyecto civilizatorio.

Es un proceso contradictorio y, como cabe suponer, de largo plazo[36]. La cultura no es algo que se quita o se pone a voluntad. En esta medida, el cambio absoluto no existe, es un concepto límite. Pueden necesitarse muchas generaciones para que se produzcan cambios culturales estructurales y, por lo común, estos tienen en fuerzas y compulsiones externas sus causas principales[37]. Piénsese tan solo en lo que significa el cambio lingüístico: primero el paso del monolingüismo indígena al bilingüismo y de este, en el extremo, al monolingüismo en la lengua nacional, y unido a ello un contexto institucional (por ejemplo escuela o la conscripción militar) y relaciones sociales y económicas (por ejemplo, la existencia de mercados de fuerza de trabajo) en donde todo ello se materialice[38].

Tal voluntad de cambio endógeno encuentra en los gobiernos desarrollistas de mediados del siglo pasado un importante apoyo. A partir de ese momento y prácticamente hasta hoy las tendencias "progresistas" (en la dirección de cambio como asimilación) presentes en las comunidades encontrarán en la administración pública regional una buena contraparte para implementar acciones. De aquí que pueda postularse una comunidad de intereses entre aymaras y Estado en función de la transformación social y cultural indígena. En la óptica de autoridades y burócratas, se trataba de la integración de una población geográfica y socialmente marginal, sospechosa de extranjeridad y además rezagada dados sus antecedentes socioculturales; en la de los indígenas la búsqueda de integración social y, con ello, de ciudadanía, a costa de la pérdida de cultura, de alteridad y su recambio por formas culturales populares (fenómeno que en los hechos termina siendo más bien mestizaje cultural). De ahí el carácter contradictorio de este prolongado proceso.

---

36 Lo que en Perú se ha llamado el reemplazo del mito de Inkarri (que entre las poblaciones indígenas de la sierra hablaba de la eventual recomposición de la sociedad antigua, dispersa y desagregada por la geografía de los Andes a la manera de los órganos de un cuerpo) por el mito del progreso, del cambio y la enajenación de la identidad. La evolución ulterior de los cambios no se ajusta a una u otra visión, sino que más bien resulta una síntesis nueva, como ya se ha hecho notar (Degregori 1986; Montoya 1992).

37 Por ejemplo, la reducción a comunidades del pueblo mapuche a fines del siglo pasado que redefine la economía, las relaciones políticas y precipita cambios culturales de considerable amplitud (Bengoa 1985).

38 Las comunidades aymaras monolingües del castellano cercanas a la Pampa del Tamarugal llegaron a serlo en un proceso de mas o menos 150 años. Hacia 1820 eran prácticamente monolingües del aymara: luego, progresivamente, producto de la relación con el ciclo salitrero van reemplazando su lengua por el castellano, hasta hace algunas décadas atrás en que a lo más se conoce algún vocabulario vernáculo y la lengua indígena ha dejado de ser un instrumento de comunicación en uso (Gundermann 1994).

## Estado, asistencialidad e incorporación andina

Desde finales del siglo XIX en ciertas comunidades de valles y desde la década de 1940 en las tierras altas se van creando escuelas de primeras letras. Los enormes esfuerzos realizados por los comuneros y sus dirigentes para conseguir la llegada de profesores, construir con sus propias manos los establecimientos escolares, trasladar implementos y mobiliario escolar a lomo de mulas a veces por 100 o más kms. de cordilleras, desplazar la fuerza de trabajo infantil desde la economía campesina al aula, etc., habla del alto interés por la escolarización. ¿Por qué este interés apasionado?

Tal interés fue protagonizado por el sector de las comunidades que no estuvo dispuesto a seguir viviendo la fatalista condición de "indio", la separación de dos sociedades, la india y la *k'ara* (no indígenas, los "blancos"); por los que estuvieron dispuestos a romper el aislamiento, tener acceso a las ciudades y a los mercados de fuerza de trabajo regionales, idealmente en igualdad de condiciones que los demás sectores populares. El acceso a la educación era y es verbalizado como el dejar de ser ciego, el salir de la ignorancia, el dejar de estar anulado, inerme e incapaz, despejar la oscuridad en que se vivía[39]. Para ellos, la castellanización y la alfabetización eran, especialmente la primera, indispensables para la integración y, con ello, la asimilación. Se puede entender entonces que la educación fuera una cuestión estratégica para la apuesta por la nivelación, para la transformación del indígena vivido como "indio" estigmatizado, a ciudadano, para la negación de la sociedad de origen y la aventura del cambio cultural[40].

En contextos de relaciones interétnicas donde el estigma planteado desde la sociedad nacional cruza las relaciones con una minoría subordinada y está encarnado en las conciencias y los actos de los individuos, la alteridad es, más que en otros casos, una construcción desde la definición del otro. Marca, por así decirlo, el proyecto hacia un otro ser. En una situación donde el estigma define una alteridad negativa se entiende que la ciudadanía se presenta como una muy apetecible meta. Por lo tanto, hay relaciones de dominio y subordinación, pero no necesariamente de conflicto interétnico ya que existe un cuerpo de propósitos

---

39 La creación de la escuela opuso, a veces de manera conflictiva, un sector "progresista" vs. un sector "fatalista", representado especialmente por los mayores y ancianos que, sobretodo desde argumentos morales (el temor que hijos y nietos como resultado del paso por la escuela resultaran flojos o irrespetuosos de la autoridad de los mayores y de las tradiciones) se resignaban todavía, como mal menor, a seguir siendo como siempre se había sido.

40 Esta cuestión ha sido planteada para el caso peruano por Rodrigo Montoya (1992). Aquí como allá, la contraparte de la ciudadanía es el socavamiento de la cultura.

común en torno a la asimilación y la difuminación del indígena en la sociedad mayor. Aunque las estrategias pueden variar, hay un conjunto de objetivos comunes.

Esta realidad contó con un Estado capaz de impulsar un proyecto o al menos un proceso de integración y asimilación. El Estado chileno viene desarrollando a través de muy diversas medidas una acción deliberada en este sentido. Hasta el inicio de la década de los años 30 su acción estaba dirigida a asegurar la posesión definitiva de los territorios del extremo norte, por lo que coexistieron iniciativas tendientes a la integración (presiones para el cambio de nacionalidad) o a la represión (expulsión de ciudadanos peruanos). Terminado este período de compulsiones, se abre paso una lógica distinta signada por la idea de "adelanto" y "progreso" de las comunidades locales. Alrededor de la comunión de propósitos ya indicada, los objetivos de integración territorial, el desarrollo de servicios de educación y salud, el mejoramiento de la actividad agropecuaria o el aumento de los ingresos campesinos, todo ello reúne a los sectores "progresistas" de las comunidades con autoridades sectoriales y provinciales.

Las tendencias indicadas fueron ostensiblemente reforzadas durante el gobierno militar. Pero por razones muy distintas a las de la integración desarrollista que caracterizó las administraciones de la década de 1960 e inicios de la de 1970. La región andina cobra una importancia nueva por razones geopolíticas. Ello no tiene que ver directamente con los indígenas como eventuales grupos étnicos, sino en cuanto población nacional que, en esas condiciones geográficas, es la única que en un espacio cuasi vacío como el del desierto de altura nortino podría constituir una "frontera viva". La manera como se intentó asegurar la retención de población fue otorgando servicios y subsidios que tendieran a igualar los estándares de vida rurales con los urbanos.

La gestión de las autoridades militares se tradujo en crear, ampliar y mejorar bienes y servicios en y para la zona andina. Sin que represente una lista exhaustiva, operaban servicios de salud rural (se crearon o mejoraron postas a veces con personal estable y en otras con rondas periódicas), se mejoró la infraestructura escolar y se ampliaron las prestaciones escolares (alimentación complementaria, internados, etc.), en un nivel básico se apoyaba la producción agropecuaria (a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario), pensiones asistenciales de diverso tipo (invalidez, viudez, ancianidad, subsidios familiares) fueron obtenibles con relativa facilidad. En las áreas consideradas económicamente viables existía cierto acceso al crédito agrícola, se mantuvo el abastecimiento subsidiado de abastos para zonas extremas, oficinas del Registro Civil e Identificación atendían regularmente, los servicios municipales estaban presentes, se recibía alguna ayuda ante emergencias (terremotos, avenidas de agua, incendios). Existía

control fitosanitario y control aduanero de fronteras. La policía concurría cuando se le requería, usualmente de manera bastante enérgica…, etc. Los juzgados de policía local, a cargo de alcaldes designados entre oficiales y a veces suboficiales de las fuerzas armadas eran bastante efectivos, aunque los alcances y criterios de administración de justicia en este nivel local pudieran ser frecuentemente dudosos. Por otra parte, se mejoraron y mantuvieron caminos, se construyeron tramos de acceso a localidades donde no las había, se renovaron sistemas de radiocomunicación, etc. La presencia del Estado fue notoria en muchas de las nuevas áreas alcanzadas por los esfuerzos de integración territorial de estas zonas extremas.

A las poblaciones locales se les dio acceso a bienes y servicios provistos o facilitados por el Estado que antes no estaban disponibles sino en las cabeceras municipales o, más frecuentemente, en las propias ciudades costeras. Se llevó servicios y ayuda social valorada a quienes solo llegaban a obtenerla fuera del espacio andino. Mucho de lo anterior no habría sido posible, sin un instrumento de administración y gestión de gran importancia como los municipios. A estos correspondió un rol de gestión directa y también uno de coordinación para una más expedita y eficiente acción de los organismos sectoriales del Estado que se hacía concurrir a las zonas andinas.

El objetivo geopolítico de retención de población fue un sonado y costoso fracaso.[41] Se discute incluso que pudo haber tenido más efectos de expulsión que de retención. Sin embargo, puso al alcance de los aymaras una cierta cantidad de servicios y recursos que nunca habían tenido. Igualó su situación con la de los sectores populares en situación de pobreza y extrema pobreza que, segregados por las características diferenciadoras del modelo económico neoliberal, requieren de apoyo estatal para poder alcanzar una mínima manutención. Desde este punto de vista, con los gobiernos de la década de 1960 la población andina accedió de manera más efectiva a la redistribución realizada a través de los gobiernos desarrollistas. Ese acceso se intensificó durante el período autoritario, pero no según una óptica redistributiva, sino que con base en un tipo de acción basado en criterios geopolíticos y en el rol de subsidiaridad que le definía al Estado el nuevo modelo de desarrollo.

---

41 La carencia más sensible en la estrategia del gobierno autoritario para el desarrollo de la alta cordillera fue su abstención de involucrarse con la suficiente claridad e intensidad en un mejoramiento de las economías campesinas, que sí habían interesado a los gobiernos de Frei y Allende (por ej., a través del Plan Andino). No fue suficiente una mayor presencia del Estado para de esta manera favorecer la integración al país, el mejoramiento de condiciones de vida mediante la instalación y provisión de servicios o la entrega de subsidios monetarios. La migración se aceleró, pero, como es característico en el agro andino del norte chileno, más que ruptura con el campo, lo que se produjo fue una complejización de las relaciones campo-ciudad.

Con los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia y posteriores se advierte una intensificación de la inversión estatal en las zonas andinas. La Concertación no innova mayormente en la matriz de la acción del Estado en las comunas andinas, que venía dada con la reorganización político administrativa puesta en funciones a partir de principios de la década de 1980. Esa gestión adquiere, eso sí, una fisonomía democrática (con participación y algún grado de control local). Los factores conocidos de esta intensificación son tres. Uno social, las poblaciones de las comunas andinas quedan ubicadas, según un *ranking* de pobreza relativa, entre las más pobres de Chile. Considerando las estrategias económicas y sociales características de esta población en las últimas décadas,[42] resulta a lo menos dudosa esta clasificación. Pero existe y es un instrumento de planificación y asignación de recursos. Otro, es político regional y se refiere al peso que en la conformación del Consejo Regional (CORE) tienen los Concejales de las comunas rurales en el caso de la Región de Tarapacá y más tarde, la de Arica-Parinacota. Puesto que este Consejo tiene incidencia en las asignaciones de recursos regionales, un sesgo favorable a las comunas rurales se introduce como consecuencia del factor mencionado. En subsidio de lo anterior, para el caso de la comuna de San Pedro de Atacama (la única atacameña de la Región de Antofagasta), se debe destacar su visibilidad nacional y las alianzas y relaciones favorables de las propias autoridades locales con parlamentarios y autoridades de gobierno regional y nacional a través de líneas partidarias. Un tercero, es económico y no es otra cosa que la abundancia de recursos financieros e instrumentos de acción de que han dispuesto los gobiernos democráticos, dado el sostenido crecimiento de la economía nacional, en especial durante el ciclo minero, por momentos a tasas muy altas.

Con base en todo lo anterior, resulta no solo que en términos absolutos hay una inversión pública de proporciones inéditas en las comunas andinas, sino que también en términos relativos dicha inversión es proporcionalmente mayor que la que se dirige a la población urbana regional. De esta manera, la relación entre inversión y población andina es considerablemente alta. Como consecuencia de todo esto, las comunas indígenas de la Región de Tarapacá y la San Pedro de Atacama (además de Calama rural y Ollagüe) en la de Antofagasta, están razonablemente bien dotadas de infraestructura (caminos expeditos, sistemas de riego reforzados, edificios públicos), comunicaciones (telefonía rural, televisión, radio, Internet), subsidios y pensiones de diverso tipo, servicios del Estado y municipales,

---

42 Inversión patrimonial, inversión en migración y en instalaciones urbanas, orientación de ahorros hacia comercio y transporte, etc., sin ruptura evidente de relaciones con las zonas andinas.

proyectos de desarrollo local con apoyo en financiamiento estatal, etc. En los sectores atacameños, quechuas y aymaras cercanos a grandes explotaciones mineras, cupríferas y de salares, se conoce de importantes flujos de recursos hacia el desarrollo de comunidades indígenas.

La política de discriminación positiva o acción afirmativa hacia las poblaciones indígenas del país (basada en la Ley Nº 19.253) tiene importancia en la situación anotada. Define a la población indígena como un grupo especial y preferente de la acción del Estado. Y ello ha estado ocurriendo, por ejemplo, en el marco de las Áreas de Desarrollo Indígenas (ADI) creadas con este fin. Con todo, es posible que pese tanto o más la combinación de un sistema de acción estatal que dejó instalado el gobierno autoritario, las décadas con afluencia abundante de recursos financieros de los gobiernos democráticos, provenientes del sostenido crecimiento de la economía nacional, la operación de una administración del Estado razonablemente organizada y, en algunos sectores, transferencias desde empresas mineras.

Como nunca antes el Estado se ha hecho presente en estas zonas y, como nunca antes también la población indígena regional es cliente y dependiente de las prestaciones originadas en la acción del Estado y de los municipios. El estado de cosas descrito no puede, sin embargo, ocultar aspectos cuya evaluación es problemática: dilapidación de recursos en función de mantener clientelas y en desarrollar relaciones clientelares; problemas de coordinación y diagnóstico en la colocación de recursos y prestaciones; vicios de superficialidad y formalismo en los procesos de diagnóstico; implementación y evaluación de proyectos y programas insuficiente; corrupción de grupos beneficiarios; conflictividad por el control de recursos, etc.

## Las transformaciones del espacio andino, un balance tentativo

¿Han alcanzado las poblaciones andinas regionales, como respuesta a sus demandas y como resultado de la presencia del Estado una cierta igualación en el acceso a prestaciones y servicios que otros segmentos de población del país? Intentando hacer un balance, la respuesta es que tales metas han sido razonablemente alcanzadas. Este proceso fue de la mano de la integración del espacio andino a la región, de una incorporación social extensiva, de la asimilación cultural, de una importante dependencia del Estado y de profundas transformaciones sociales. Una ciudadanía sustentada en derechos sociales es en la historia reciente de estas poblaciones indígenas indisociable de grandes cambios. De una manera problemática modernización, cambio social y ciudadanía están aquí conectados. Un esquema de tales cambios y de los vínculos postulados se presenta a continuación.

Los espacios sociales andinos del norte de Chile han venido transformándose desde hace mucho tiempo. Los principales cambios corresponden a la descomposición de las comunidades históricas y de las microrregiones campesinas, para dar paso a las pequeñas localidades agrarias de los valles y a las comunidades sucesoriales con orientación pastoril en la alta cordillera. Se trata de una transformación que se elabora y objetiva desde mediados del siglo XIX, concluyéndose ya hacia mediados de la siguiente centuria. Con tales cambios se salda cualquier resabio de relaciones neocoloniales, para abrir paso a formas de estructuración y dominio congruentes con los ciclos de modernización regional y con la acción de un Estado nacional moderno. Con todo, tales cambios no alcanzan a disolver la distintividad y ciertas condiciones de reproducción social de las poblaciones andinas, aunque sí a alejarlas rápidamente de cualquier imagen tradicional que sobre ellas se pudiera mantener.

Una nueva pulsación de cambios modernizadores tiene lugar a partir, aproximadamente, desde mediados del siglo XX. Consiste en el paso de microrregiones campesinas a la regionalización de las sociedades andinas y, en un nivel inferior, como el tránsito de las neocomunidades a las comunidades translocalizadas. Para decirlo de otro modo: la integración de las zonas andinas interiores a la región se profundiza notablemente y, con ello, las comunidades indígenas ya no pueden ser apreciadas como unidades sociológicas basadas en la copresencia. Ello resulta una consecuencia de la ruptura de la relación estructural entre ciclo salitrero y campesinado andino que desde mediados del siglo XIX organizó vía el mercado la versión moderna de las microrregiones andinas. En el caso atacameño, no por crisis de la relación con la economía minera, sino que por continuidad y profundización de esa relación con la minería del cobre en Chuquicamata. También resulta de las políticas de integración impulsadas por el Estado, desarrollando un sistema vial, creando una infraestructura de comunicaciones, fundando escuelas por toda la geografía andina y prestando asistencia sanitaria y social a sus pobladores.

La regionalización de la sociedad andina conduce no solo a una dispersión espacial, sino que sobretodo a una participación en la división regional del trabajo bastante más diversificada que en el pasado. Aunque todavía se advierte una tendencia o perfil de inserción económica y social en la región coherente con su historia agraria y campesina, el abanico se abre cada vez más. Esta ya no es centralmente agraria y campesina[43]. Se desarrolla una economía más polimorfa, heterogénea, desruralizada y desagrarizada. Por otra parte, los cambios en las condiciones de movilidad,

[43] De la formulación de estas ideas y la investigación empírica asociada es partícipe el antropólogo Héctor González. Entre otras publicaciones, González (1990, 1996a y b, 1997a y b).

de información y comunicación, de escolarización, de trabajo y generación de ingresos, determinan que los grupos corporativos y las redes de parentesco pierdan parte de sus posibilidades de incidir sobre las personas, de incorporarlas, de darles conducción a sus vidas. Se da así origen a un mundo de relaciones sociales más distendido, más diversificado, más abierto. En un grado no conocido previamente, los individuos andinos intervienen en sus decisiones de vida y trayectorias vitales. Se asiste a la transformación de las relaciones sociales, del lazo social, desde pautas adscriptivas a otras en que la elección se hace presente. La sociedad se hace así más heterogénea y por lo tanto más compleja. Por parecidas razones, los cambios también alcanzan la cultura andina. Estamos en presencia de culturas transformadas y en transformación compuestas de varios planos (local, regional, andino subregional, mundial) de significados y prácticas que se complementan y se oponen, se intersectan y se diferencian, entran en conflicto y se acomodan. Su dinámica no es de integración (las síntesis y reintegraciones culturales son solo parciales y en cualquier caso provisorias y temporales), sino de heterogenización.

De todos modos, en parte por razones internas (persistencia y creación de redes sociales y parentales, por intereses materiales y por identificaciones comunitarias), y en parte externas (existencia de límites para la inserción económica y social en la región), la translocalización no alcanza a constituirse en ruptura, desagregación o descomposición de las comunidades locales o las parentelas. El sistema social andino deja de tener una referencia puramente microrregional y local. Pero puede todavía rearticularse con base en el desarrollo de una economía andina regionalizada, en redes y solidaridades sociales dispersas, en membresías a organizaciones de base en las localidades de origen y lugares de destino, en instituciones culturales andinas (catolicismo andino). Y, sostenidas por todo lo anterior, en persistentes identidades locales y en nuevas formas de integración simbólica como la de la identificación étnica. Las restricciones presionan sobre las posibilidades de incorporación, obligando tendencialmente a instrumentalizar las bases de recursos, capacidades y capital social andino para que los sujetos puedan abrirse camino en un mundo más abierto. La integración se acompaña de una profunda reorganización del sistema andino Así, ni desestructuración ni pura continuidad o anclaje en la tradición; el sistema andino sigue una dinámica a la vez de cambio y de recomposición entendidos como dos aspectos de un mismo fenómeno.

Tales procesos se inauguran con antelación al inicio, hacia mediados de la década de 1970, de una reorientación e intensificación neoliberal de la modernización regional y de las zonas interiores andinas. La modernización de segunda generación que se había iniciado décadas antes se replantea y se hace más agresiva durante el período autoritario

(desarrollo impuesto desde arriba, disciplinamiento social, ausencia de participación, presión renovada sobre recursos, acción estatal regida por una lógica de fronteras sensibles, etc.). Mas tarde, durante los gobiernos postdictatorilaes adquiere características más democráticas y participativas, no obstante que la orientación de las transformaciones sociales sigue un curso igualmente desarrollista en coalición con un tibio multiculturalismo. Esta segunda fase de la modernización del último medio siglo incide sobre cambios que resulta de interés resaltar. El espacio andino se municipaliza, se forman municipios que intervienen sobre una gama muy diversa de asuntos vitales para aymaras, quechuas y atacameños. Lo que antaño fueron periferias municipales, márgenes territoriales, apéndices de municipios dotados de funciones y prerrogativas mínimas adquieren, por vía de la descentralización del Estado, unidad comunal, un conjunto amplio de atribuciones y una dotación no desdeñable de recursos. Con ello parece abrirse una dinámica de signo complementario a la reintegración que tiene lugar con la regionalización de las sociedades andinas. Según esto, nos encontramos en presencia de una realidad socioterritorial y político administrativa completamente nueva y tributaria de la modernización del Estado chileno iniciada con el período autoritario, y continuada por la gestión de los gobiernos que se instalan desde la transición. Desarrollamos más este punto en la sección siguiente.

## Un breve e interrumpido transitar por la participación política

Un largo proceso ha vivido las poblaciones andinas hasta llegar a condiciones equivalentes a los de los demás sectores populares del país en el ejercicio de derechos políticos. Pero, ya allí, su historia es la de un breve y accidentado transitar por la participación política efectiva. Es claro que, salvo hasta hoy en que, desde los aymaras, quechuas y atacameños (más precisamente, de sus intelectuales y dirigentes) se plantea una relación especial con el Estado y la nación chilena, en el logro de tales derechos han ido a la zaga de lo que las luchas sociales del siglo XX abrieron para las clases populares nacionales, y/o de lo que las clases dirigentes han transigido en conceder en sus afanes de incorporación e integración social. Es un proceso que manifiesta, además, otros atributos. Uno es el retardo con que la conciencia de ciertos derechos ciudadanos y una práctica de la política se va internalizando, y haciéndose efectiva más allá del espacio estrictamente local de gestión de comunidades. Asimismo, la participación política tendrá desfases temporales significativos, dándose primero en la zona aledaña a la región salitrera y los puertos de la costa, para alcanzar más tarde también al altiplano. Ello se relaciona con la progresiva integración del territorio y de sus zonas interiores, donde las distantes tierras

altas y sus habitantes son incorporados más tardíamente. Otro aspecto es el del clientelismo que lo caracterizó y que también lo define hasta el día de hoy. Igualmente, tendrá una interrupción importante bajo el gobierno autoritario, atendida la brevedad histórica de la experiencia de participación política. Un último aspecto, su punto de llegada actual, es el de un movimiento que demanda y exige no solamente una relación de igualdad, sino que también de reconocimiento de la diferencia y autonomía.

Son identificables dos grandes momentos en este proceso: el de integración a la nación; o sea, el de transformación de la condición indígena en la igualdad del ciudadano idealmente homogéneo e indiferenciado, cuestión que tuvo un prolongado desarrollo, y, en segundo lugar, el de la búsqueda de una ciudadanía cultural y étnica, en emergencia desde hace algún tiempo. El primer proceso implica considerar el cambio sociocultural, revisado más arriba, y la relación entre indígenas, sistema político y Estado en la región. El segundo, nos dirige al fracaso de la integración por asimilación que desde el Estado y desde los propios indígenas andinos venía impulsándose por lo menos desde principios del siglo XX.

El ejercicio del sufragio por parte de un número importante de la población andina regional es algo relativamente reciente. Para que se hiciera extensivo debió esperarse primero que se alcanzara el derecho al voto por parte de las mujeres y que en la década de 1960 este se ampliara para los analfabetos. En todo caso, más o menos desde las décadas de 1940 y 1950 empieza a darse alguna representación andina, no indígena[44], en los gobiernos municipales. Solo en momentos tan recientes como la creación de la Comisión Especial de los Pueblos Indígenas (CEPI)[45] en mayo de 1990 y las elecciones municipales de 1992, emergen los primeros representantes indígenas en calidad de concejales y un par de alcaldes. También por ese entonces se designan indígenas como consejeros regionales que integran el Consejo Regional (CORE) o consejeros nacionales ante la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). La novedad es que lo hacen en tanto que tales, como aymaras conscientes de su condición y con una visión positiva de su cultura y etnicidad. Con

---

44 Se entenderá esta especificación si se recuerda que población andina (residente u originaria del interior de los territorios nortinos en el pie, las faldas o la alta cordillera andina) no es sinónimo de indígena. Si bien es cierto que para buena parte de la población regional urbana los "indios" son todos los andinos, para estos últimos, el "indio" de la zona aymara o el "coya" de la atacameña designa (o designaba, si atendemos los cambios recientes en las etiquetaciones culturales) un segmento bien preciso de la población de la zona: aquellos habitantes de las zonas altas, más distantes y aisladas.

45 Organismo gubernamental encargado de la relación entre Estado y minorías étnicas indígenas en Chile, que luego derivó en la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), creado bajo el gobierno de Patricio Aylwin.

características propias, aunque con un cierto retardo respecto de la zona aymara, un similar proceso se vive en la zona atacameña.

Habría entonces varios momentos en la participación política indígena regional. El punto de arranque es el de una clientela normalmente oficialista que responde a la voluntad del gobierno de turno. Desde por lo menos la década de 1950 los agentes políticos del radicalismo (Partido Radical) fueron capaces de crear puntos de apoyo político en líderes locales, familias o grupos de parentesco en las distintas localidades y comunidades andinas. Un poco más tarde, en la década de 1960, también el partido Demócrata Cristiano creó estas bases en las mismas zonas. A través de ellas impulsó su política de promoción popular entre la población nativa de los Andes. Por esos mismos años, los partidos de izquierda (Partidos Comunista y Socialista) lograron también algunas instalaciones en las zonas interiores, las que sirvieron como base para desarrollar algunas de las acciones que durante el gobierno de la Unidad Popular se impulsaron en el área. Los partidos de derecha no tuvieron una presencia masiva en la zona andina, pero sí ciertos enclaves en sitios como el oasis de Pica. Esos puntos de anclaje fueron mantenidos hasta el golpe militar de septiembre de 1973, que suspendió el ejercicio de cualquier tipo de elección, incluidas las organizaciones locales comunitarias. Nota característica de la relación con la administración estatal de turno será la distribución y aceptación de "beneficios" y "obras de adelanto" de interés colectivo o, más abiertamente, ayuda material a los propios individuos, especialmente durante momentos de elecciones. De allí que resultaran limitadas las posibilidades de los partidos de oposición de disputar con el oficialismo la adhesión y las votaciones favorables que este alcanzaba. De todos modos, dada la pequeña magnitud de la población andina votante y el que la mayoría radicara en los puertos, la clientela electoral andina no fue especialmente requerida por los partidos o los gobiernos y tampoco recibió de sus eventuales lealtades algo más que una limitada ayuda material y social.

La década de 1960 y los primeros tres primeros años de la de 1970 son significativos en la medida que toda la población andina adulta adquiere formalmente el derecho de elegir representantes y autoridades en distintos niveles de agregación, desde las alcaldías municipales hasta la presidencia de la república. Es también estimulada por la acción de los agentes partidarios locales. Lo que en décadas anteriores era algo circunscrito a una minoría, ahora es ejercido por una mayoría llevada a manifestarse políticamente en las urnas[46]. Es un momento especial, como

[46] Solo cuando el dominio del castellano fue una realidad en las tierras altas la participación de ese segmento como clientela electoral se hizo realidad. El desfase con la población de las comunidades agrícolas es considerable. En los valles agrícolas, la existencia de

el vivido casi un siglo antes respecto de la definición de la nacionalidad peruana o chilena, en que de manera masiva y muy explícita la población indígena andina fue consciente de una pertenencia a una comunidad política y a una comunidad nacional, así como de poseer derechos políticos cuyo alcance podía extenderse más allá de su ámbito comunitario o microrregional inmediato.

De igual manera, en este período, lentamente empieza a vincularse una demanda de desarrollo local con apoyo electoral; es decir, se relaciona demanda y representación. En algunos municipios aparecen los primeros regidores andinos. Resultaba una excepción debido a que los distritos andinos eran apéndices territoriales poco poblados de municipios cuyas cabeceras se encontraban establecidas en pueblos y ciudades del desierto o los puertos costeros. Estos dirigentes tampoco sostenían un discurso de la identidad; aquel que verbalizaban adoptaba ideas de "progreso" y "adelanto" local y conectaba con los metadicursos políticos de la época y sus eslóganes ("revolución en libertad, "vía chilena al socialismo"), acríticas respecto a lo propio y el cambio cultural. Tendrán que pasar muchas cosas y un importante recambio de elites para que ello fuera posible. De hecho, tales líderes y dirigentes correspondían normalmente a antiguas familias de los valles agrícolas, algunas relativamente pudientes, con ascendiente sobre la población campesina circundante. El altiplano, la alta cordillera de los "indios" no quedará al margen de esto, pero su participación se dará más que con cualquier otro segmento de población andina en los términos de una clientela electoral pasiva.

Luego del golpe militar, la represión también se hizo sentir en la zona andina. Los principales dirigentes debieron huir de la persecución, ocultarse hasta que amainaran las represalias y en lo sucesivo desaparecer de la escena pública. Algunos fueron capturados y maltratados, unos pocos también desaparecieron. La cohorte de dirigentes de la década anterior al golpe se diluyó con la represión y el temor (*cf.*, Gundermann, Vergara y González, 2019). En lo sucesivo, los municipios permanecen intervenidos desde la base y los dirigentes locales son designados entre personas de probada inocuidad política, de tal modo que la gestión autoritaria realizada por alcaldes y autoridades militares tuviera sujetos dóciles y obedientes que los relacionaran con la población de las comunidades. La administración autoritaria ejercida por los alcaldes designados gozó por lo común de aprobación. La imagen de orden, acatamiento y de eficacia en la gestión de los asuntos públicos, a pesar de la limitación de recursos si se lo compara con los tiempos presentes, parece estar en la

escuelas en las principales comunidades ya desde principios del siglo XX, junto con una vinculación más intensa con la zona salitrera, facilitó el cumplimiento de requisitos como electores y el interés por la participación electoral bastante antes que en las tierras altas.

base de este atractivo. Esa aceptación podía hacer olvidar las frecuentes arbitrariedades y abusos de las autoridades impuestas. Podría decirse, en un sentido amplio, que en las poblaciones andinas regionales la coordinación social no logra resolverse satisfactoriamente según patrones de relaciones entre sujetos individuales o colectivos ubicados en las mismas o similares posiciones sociales. Para ello se requerirían instituciones sociales, como la comunidad de antaño que hoy parece faltar, y disposiciones culturales hacia un compromiso efectivo de entendimiento y de arribo a soluciones sobre asuntos de interés común. Quizá esta sea una de las claves del atractivo que sobre ellos tiene la autoridad ejercida autoritariamente (aunque no arbitrariamente). Dicho de otra manera, el atractivo por una coordinación política jerárquica (Lechner 1997)[47].

En pleno período autoritario tendrá lugar la redefinición administrativa del espacio andino. La descentralización político administrativa chilena tiene lugar, ante todo como una manera de transformar el Estado a dimensiones y funciones congruentes con la implantación de un modelo de desarrollo neoliberal (1975-1990). Ya en 1980 se aplica un rediseño del Estado, sin que el centralismo característico del país se modificara visiblemente. El cambio consistió en una reforma de la organización territorial del Estado (regiones, provincias y comunas) y en el traslado de algunas competencias y recursos, todo ello bajo el autoritarismo imperante, un férreo control de la población y, desde luego, la ausencia de participación política. Con esta reforma se inicia lo que denominamos la municipalización del espacio andino.

¿Qué interés pudo existir en transformar periferias territoriales en comunas de pleno derecho? Desde luego, no se trató de una concesión a la condición indígena de sus habitantes. Por la asociación con "boliviano", esa misma condición sociocultural fue vista como problema. La municipalización del espacio andino tuvo y tiene el objetivo de hacer posible una presencia más efectiva del Estado en las zonas interiores limítrofes, histórica y culturalmente afines con las poblaciones nacionales de los países vecinos (Perú, Bolivia y Argentina). Para, de este modo, llevar a efecto una soberanía eficiente sobre la zona. El diseño político del área consideró, entonces, una acción del Estado basada en la formación de nuevos municipios dotados de prerrogativas y recursos. Se contaría,

---

47 Es más, podría ayudar también a entender la identificación, especialmente en la zona aymara, con figuras de la derecha política. ¿Puede entenderse la alta votación aymara por candidatos de la derecha política como una añoranza de conducción política autoritaria, basada en una experiencia histórica reciente (el gobierno autoritario de Pinochet con una profusa presencia en las zonas interiores andinas), una tradición de demanda y consentimiento de coordinación social externa (Estado), dado escenarios locales conflictivos? Todo ello, para enredar más las cosas, en una situación de complejidad social en aumento.

además, con la presencia de organismos sectoriales (Obras Públicas, Agricultura, Educación, etc.), como base para una efectiva integración económica, política y cultural de una población indígena acerca de la cual se diagnosticaba, en línea con percepciones vigentes desde finales del siglo XIX, distancia con los intereses de la nación chilena.

Con la reforma político administrativa del espacio interior se crean en 1980 varias comunas exclusivamente andinas o al menos con contingentes significativos de población indígena. Esto es válido en cuanto a sus territorios y a su población. Como resultado se forma un grupo de municipios, todos con jurisdicciones sobre zonas de precordillera andina, alta cordillera y, eventualmente áreas de desierto o de pie de desierto. Hay algunos en los cuales la población aymará, atacameña o quechua es exclusiva (como Colchane en la provincia de Iquique, y General Lagos en la de Parinacota), o mayoritaria (como San Pedro de Atacama y Ollagüe en la provincia de El Loa; Pica, Huara y Camiña en la de Iquique; Camarones en la de Arica, y Putre en la de Parinacota).

Resulta cómodo diferenciar en los espacios sociales comunales andinos tres ámbitos analíticamente separables entre sí; empíricamente la desagregación es menos nítida. Por una parte, la de la economía y el mercado local en la que intervienen agentes y relaciones económicas (economías familiares, productores campesinos, propiedad de la tierra, relaciones de producción, intercambio comercial, trabajo, ingresos, etc.). De otra, el plano de las relaciones sociales basadas en el parentesco y la comunidad, con sus actores y afanes (los hogares, la vida cotidiana, las sociabilidades, diversos aspectos de la coordinación social, la translocalización de tales relaciones). Por último, la esfera política, la consideración de la comuna como un espacio sociopolítico donde los agentes sociales locales compiten, disputan, transan y acuerdan diversos intereses, particular o colectivamente representados. Un aspecto central de ello es la disputa por el control del gobierno local. También se hacen presentes en la arena política local intereses externos y los correspondientes con otras esferas de lo social. En tanto los sujetos ejercen derechos y atribuciones, ese plano es también el de la conformación de la ciudadanía política realizada localmente. Con la democratización y, antes que eso, con la formación de los municipios andinos, los gobiernos locales, la autoridad edilicia y la propia institución adquieren una creciente centralidad como organizadores de la política local.

Esa posición estratégica es también sociológica. Sin pretender agotar la enumeración de los mecanismos de incorporación social en los que interviene el municipio, ello tiene lugar a través de su condición de actor central y aglutinador en torno al desarrollo social. También, a través del sistema de funciones y prestaciones de las que se beneficia la población, incluso más allá de su condición de habitantes estables de la comuna.

Tiene un papel significativo en la generación de infraestructura y comunicaciones que facilitan las relaciones regionalizadas. Otro tanto puede decirse, ya en un aspecto propiamente político, de la democratización de los gobiernos locales y de su rol de activador de identificaciones locales ubicadas en el plano comunitario y en el étnico, en la medida que se incorpora el discurso de la multiculturalidad.

Con el inicio de la transición democrática se introducen cambios en la legislación municipal. El aspecto más importante de ellos es la elección democrática de los alcaldes y de los demás miembros del gobierno local. Aunque se legisló sobre el particular en 1990, su aplicación tuvo lugar recién con las elecciones municipales de 1992. Con las reformas al régimen municipal se posibilita la participación (elección de autoridades, mayor control de los ciudadanos y sus representantes sobre la gestión del municipio, etc.) y, de esta manera, el ejercicio de una ciudadanía política en la base, en el punto de encuentro entre la sociedad y el poder del Estado. Las medidas de democratización del gobierno municipal y la participación estimulan la presencia activa de sujetos sociales. Por ejemplo, comunidades locales, grupos de interés, organizaciones de base de distinto tipo, apoyos y clientelas locales de partidos, grupos y redes basadas en el parentesco, etc. Estos pueden ser nuevos o antiguos, con bases sociales estrictamente locales o también translocales, con autonomía o dependencia política externa, más o menos críticos del estado de cosas en las comunas. Elaboran demandas, formulan cursos de acción, interpelan al gobierno local y al Estado; esto es, intervienen activamente en el espacio político comunal democratizado. La generación de autoridades con facultades para la gestión del gobierno local y la demanda por redistribución (como acción dirigida a atender los altos niveles de pobreza), desarrollo (servicios, transporte y comunicaciones, educación), defensa (ante la acción de intereses privados y de ciertos organismos del Estado) e identidad (comunal, y también étnica aymara, atacameña o quechua), son los temas en torno a los cuales se organiza la agencia de esos sujetos en la relación con el municipio.

La constitución de los gobiernos locales está, no obstante, la democratización señalada, mediada por el sistema político más amplio y, en particular, por el sistema de partidos. Los intereses comunales procesados por el gobierno local articulan con lineamientos de partido. La representación extrapartidaria se ve normalmente limitada. Una consecuencia posible de lo anterior en los distritos comunales es que las posibilidades de representación étnica autónoma son remotas. El ejercicio político de la multiculturalidad encuentra aquí una de sus tantas cortapisas.

Es de interés revisar algunos temas de la participación política andina dado ese nuevo escenario, la apertura que conlleva por comparación con las décadas previas y, también, las restricciones existentes. La administración

de comunas actualmente muy reforzadas en cuanto a sus atribuciones, incide directamente sobre asuntos tales como salud primaria, educación básica, desarrollo de infraestructura de uso público o subsidios a la pobreza. Dadas estas circunstancias, es bastante bien percibida la importancia de estar representado en el Concejo Municipal y, eventualmente, contar con alguien de confianza como Alcalde. En las municipales de 2000 se presentó una mayoría de candidatos indígenas, adherentes tanto a la lista de partidos políticos oficialista, como a la de los de oposición en esos momentos, en el conjunto de las seis comunas de la región de Tarapacá con mayor población indígena y en la comuna lickanantai San Pedro de Atacama.[48] Los candidatos no aymaras o atacameños tienden a disminuir, algo que se prolonga en la década siguiente, marcando un cambio importante respecto de las primeras elecciones realizadas, empezando por la de 1992 y renovadas cada 4 años. En ellas menudearon candidatos no locales y no andinos e incluso se eligieron algunos alcaldes y en particular concejales con otros orígenes geográficos y socioculturales, con frecuencia arrimados allí por la existencia de cuotas partidarias que llenar.

Las votaciones de referencia son de interés. Se incrementó la votación por la Concertación de Partidos por la Democracia en el poder por más de una década. Cuando favoreció a indígenas, el voto privilegió claramente a aymaras y atacameños que contaran con una probada experiencia como intermediarios entre las comunidades y el Estado, pero también a individuos que simultáneamente representaran realidades microlocales (una comunidad en particular, un grupo de comunidades de un valle o sector de la comuna). Todo ello habla de una perspectiva muy localista y pragmática y de un sentido de representación directa en el que los dirigentes son individuos socialmente próximos. Podemos asumir que en algunos casos son apreciados como personas a los que se puede presionar y exigir cuentas, en consonancia con las características de la relación entre dirigentes y bases que son propias de las comunidades andinas. Pero, en otros, dependiendo del ascendiente y el poder social que controlan los concejales y alcaldes, se repite con ellos una relación de clientela que caracterizó la relación con autoridades y representantes políticos en las décadas previas al período autoritario. Este panorama general se ha mantenido en las dos décadas del presente siglo. Constituye un logro importante por relación a un pasado de clientela pasiva de partidos oficialistas y candidatos no indígenas que no entendían ni les interesaba la suerte de estos grupos locales. Pero, también, una ciudadanía política desarrollada queda nuevamente en entredicho. Las poblaciones indígenas

---

48 Las que estamos considerando son, de norte de sur, General Lagos y Putre en la Provincia de Parinacota; Camarones en la de Arica, y Camiña, Colchane, y Huara en la de Iquique. En la provincia de El Loa la comuna de San Pedro de Atacama.

parecen no ser diferentes a este respecto en cuanto a la cultura política de manipulación y clientelismo que es característica de nuestros países (Jelín 1996: 120).

Otro aspecto merece también destacarse. El más importante y definidor es, sin duda, el que se fue generando una representación propia fuerte en el marco de los gobiernos comunales de municipios en que están establecidos núcleos de población indígena significativos. Durante las últimas dos décadas con más claridad se manifiesta adhesión electoral a los miembros de la localidad, comuna o microrregión y también étnica (aymara, quechua y atacameño y atacameña). Salvo excepciones, entonces, una apuesta en favor de fuerzas propias. Pero, no expresivo de una idea o proyecto étnico más amplio, sino que muy explícitamente comunal[49]. Ello habla de la tensión todavía existente entre identificaciones locales, afincadas con fuerza en los casi dos siglos de república, respecto a una identificación étnica que se inaugura recientemente. ¿Cómo está interviniendo entonces una dimensión étnica en todo esto?

Bajo el paraguas del movimiento político por el retorno a la democracia a fines de los años ochenta, se hace efectiva la participación de organizaciones aymaras y atacameñas en pro de demandas multiculturales y de desarrollo. Con el gobierno de la transición se promulga la Ley Indígena (Nº 19.253), la que no recoge lo principal del reconocimiento demandado. No obstante, se crea una institucionalidad (CONADI) y las correspondientes líneas de acción y partidas presupuestarias. Desde ese momento, por parte del Estado y de dirigentes y profesionales de las organizaciones étnicas que pasan a la administración pública o que le prestan a esta servicios para la ejecución de proyectos en la base indígena, se hace efectiva la irradiación de un discurso sobre pueblo originario y multiculturalidad. La modesta versión nacional de tal política es la de la "discriminación positiva" y acción afirmativa que consagra esa ley. Hacia fines de la década de 1990 pueblo aymara, quechua o atacameño ya integra los discursos de la política en la zona andina.

La apelación a pueblo indígena permea a partir de ese entonces las definiciones sociales en las comunas indígenas. No obstante, sus consecuencias son matizadas. Diversos aspectos de la acción colectiva se nutren de ella, viejos o nuevos conflictos y fracturas sociales se impregnan de sus tonalidades y la condición indígena se erige en un factor o principio de acción y estructuración social. La adscripción étnica tiene una importancia política variable según las comunas que se considere, pero es indudable

[49] Aquellos candidatos a concejales que se han planteado una posición indianista de reivindicación más general de lo étnico, provenientes principalmente de medios urbanos, han tenido mucho menos apoyo electoral que los candidatos locales que apuntan a la resolución de problemas específicos.

que forma parte de los lenguajes políticos locales, junto con el desarrollo, la demanda por oportunidades de vida y otros valores más tradicionales de la cultura política andina. Y, aparentemente, llegó para quedarse por largo tiempo. Para decirlo en un par de frases: contribuye a dar confianza en las fuerzas y figuras propias para ejercer la representación y la autoridad local, afirmando la voluntad de andinizar las opciones de control de los municipios. Pero, un dominio étnico de estos espacios políticos ocurre por defecto más que como el resultado de un proyecto político. Algunos indicios en tal dirección son, sin embargo, perceptibles. Por ejemplo, la promoción de la noción de territorio atacameño que está vivamente presente en las dirigencias étnicas locales de San Pedro de Atacama y que, además, se busca conciliar con una política local étnicamente informada. Mayores avances dependen también de instancias de poder más amplias que las del gobierno local y es claro que la autonomía territorial no es algo que esté presente con fuerza en la agenda de los sectores políticos y los gobiernos chilenos.

## La ciudadanía étnica

Hemos hablado por una parte de transformación cultural andina en la región y, por otra, de un proceso inverso de desarrollo de identificación y etnicidad. A pesar de los evidentes cambios en los contenidos culturales indígenas regionales (linguísticos, sociales, económicos, religiosos, etc.) se ha mantenido y, recientemente, se ha desarrollado un mayor grado de distintividad colectiva, ahora expresada a través de una codificación étnica. Es decir, que a pesar de la creciente castellanización y de una cada vez mayor similitud en diversos aspectos culturales entre indígenas y no indígenas, la permanencia (y el reemplazo) de un conjunto de factores que operan como marcas o sellos de diferencia han permitido la reproducción de la distintividad grupal. Además, se han incorporado otros elementos que remarcan y desarrollan esa alteridad. Buscando dar mayores luces sobre el particular, se dirige el argumento hacia la ciudadanía cultural y étnica.

Las identidades colectivas y las formas de la etnicidad son históricamente cambiantes y un proceso de toma de conciencia, organización étnica y movilización puede progresivamente ir modificándolas. Es lo que creemos que está ocurriendo en el norte de Chile durante las últimas décadas. En efecto, surgen organizaciones que se plantean objetivos dirigidos al desarrollo de la etnicidad (como distintividad), de la identidad étnica (como pertenencia colectiva) y de pueblo (como minoría étnica). ¿Cómo y porqué surgen y expresan ese tipo de discurso y demandas? Creemos que está presente una constelación compleja de factores.

Es adecuado detenerse primero en examinar más de cerca la integración social andina a la región. El proceso de cambios en el que tantos esfuerzos y esperanzas invirtieron las anteriores generaciones de aymaras y atacameños (nombrándolos desde las denominaciones étnicas hoy vigentes) tiene sus límites. El cambio lingüístico y cultural, la tenaz búsqueda de educación y las migraciones no encuentran un espacio social regional suficientemente expandido para que todos los que aborden el camino de la asimilación logren con el paso de las generaciones alcanzarla plenamente[50]. Se producen bloqueos en al menos dos ámbitos.

Primero, se trata de un proceso de asimilación a una sociedad que sitúa su visión sobre el otro indígena como estigma y, por lo tanto, son relaciones marcadas por un espacio de significado donde priman negatividad y asimetría[51]. En él tanto los individuos como el grupo social indígena son vistos según un sistema de oposiciones en que les corresponde la polaridad negativa. Representan la antítesis de un deber ser. La imagen negativa de si mismos como individuos y como grupo formada a partir de la definición dada desde la sociedad regional no se disipa por completo con la apuesta por la asimilación. Más bien se reproduce, por ejemplo, en los medios poblacionales urbanos nortinos, donde con más intensidad se viven relaciones cotidianas entre indígenas andinos y no indígenas. Podemos imaginar que uno de sus correlatos será el resentimiento, la amargura, el miedo, la sensación de frustración; en cualquier caso, diversos grados de distancia social. Para los individuos la asimilación resulta ser el camino del encubrimiento, el enmascaramiento, el disimulo ante una sociedad por momentos hostil, poco abierta y receptiva, vivida cabalgando entre la esperanza y la rabia, de manera más o menos consciente o inconsciente, según los casos. Los cambios en curso, considerables y todo no alcanzan a transformar este cuadro.

Además de uno psicosocial, otro aspecto a resaltar se refiere a la imposibilidad para muchos de mejorar claramente su situación económico social y, en relación con ello, hacer efectiva la movilidad social buscada.

---

50 Social, de incorporación a los estratos populares y capas medias regionales. Cultural, de mestizaje cultural ya que en este plano no hay asimilación en términos absolutos. En un contexto como el del norte de Chile el mestizaje producido durante el siglo XX y actual no impactan al conjunto de la sociedad regional, salvo en lo tocante a elementos aislados. Ello se debe a la condición minoritaria de la población andina y a la pobre valorización de su cultura. Por lo tanto, un mestizaje cultural significativo se limita a las poblaciones andinas.

51 Para el caso peruano, considero que de manera errónea se ha denominado a este paradigma de significado como un modelo de identidad de origen colonial (Montoya 1992: 19-32). En la sierra peruana como en los andes del norte chileno se ganaría un mejor conocimiento aceptando que el modelo es en realidad bastante moderno (corresponde a ideas modernas), y que en cuanto al pasado toma y resignifica materiales culturales de origen colonial.

Las esperanzas de lograr mayor educación para los hijos, su profesionalización, la seguridad económica, el sentido de éxito, de logro, de avance, etc., muchas veces no se alcanza, ni en el agro andino sujeto a grandes limitaciones tecnoproductivas y económicas, ni en las ciudades del desierto y la costa donde el empleo y los ingresos están lejos de abundar para ellos. No se cumple la promesa de una mejor vida, sin las privaciones producidas por el aislamiento y la rusticidad impuesta por las condiciones de la cordillera. Para muchos, en las mismas comunidades o en los barrios de los puertos se sigue viviendo con apreturas, sin comodidades, sin seguridad. Se devela así la crudeza, las incertidumbres y las barreras impuestas a la inclusión, ahora desde el lado de las condiciones económicas y sociales.

Varios fenómenos sociológicos de los últimos tiempos podrían relacionarse con las transformaciones sociales en curso y con las tensiones sociales y psicológicas que las recorren. Uno de ellos es el de las iglesias protestantes, especialmente la corriente pentecostal, a las cuales son adherentes alrededor de un 30% de la población aymara regional. Esta adhesión y su envergadura podrían verse como la reconstrucción de un sentido y una práctica de comunidad sostenida en una fe e iglesia común, habida cuenta de la transformación de las instituciones comunitarias (deslocalización) y las tendencias hacia la heterogeneidad social, complejización cultural, relativa atomización e individualismo presente en las poblaciones andinas. Sin embargo, complementariamente, también puede analizarse como un mecanismo de nivelación social y cultural a través de la participación en una iglesia de feligreses iguales dentro del espacio religioso del que se participa. Además de hacerlo en una comunidad religiosa, la participación se abre también hacia las relaciones mundanas. Especialmente en los centros urbanos, esta apertura se operacionaliza en redes de relaciones generadas por una concurrencia étnicamente indiferenciada como fieles.

Otro que podría traerse a colación, característico de ciudades como Arica, Iquique y Calama es la formación de grupos de jóvenes andinos marginales, una suerte de lumpen indígena. Son bandas juveniles compuestas exclusivamente por migrantes o hijos de migrantes andinos radicados en medios urbanos cuyo ámbito de operación no es el tráfico de drogas o el delito contra la propiedad o las personas, aun cuando con cierta frecuencia se ven envueltos en ello, sino más bien la creación de espacios de solidaridad y de reacción ante la carencia de sentido y oportunidades en las trayectorias de vida personales y de sus familias. Nos parece representar una experiencia de defensa, de atrincheramiento en la marginalidad, ante el prejuicio y la exclusión.

Un tercero tiene un sentido más promisorio. Se trata de la formación de una incipiente intelectualidad y dirigencia aymara, quechua y

atacameña, urbana o con experiencia urbana, con relativamente altos niveles educacionales, algunos de ellos profesionales. Formados en institutos profesionales o universidades regionales, se han apropiado del discurso indianista generado por sus congéneres de Bolivia y de ideas progresistas de circulación mundial sobre autonomía y minorías (en el caso atacameño y quechua, más bien a través de la etnificación que tiene lugar desde el Estado en la década de 1990) y han intentado traducirlo a la realidad que les es propia bajo el paraguas del Estado nación chileno. Para explicar la rápida incorporación de esos planteamientos, cabría destacar también el vacío ideológico dejado por la retirada del marxismo. Esta emergencia y, con ella, los inicios de un movimiento étnico regional, se dan en una coyuntura histórica determinada (bajo el Gobierno Militar) en el que se implementan medidas decididas de asimilación e incorporación. Estas tienden a revertirse más tarde con el restablecimiento democrático, mediante la promoción de la etnicidad desde el Estado. Están presentes también amenazas sobre recursos productivos como el agua y las riquezas del subsuelo en territorios andinos (desde el mercado). Los grupos y organizaciones afectadas cuentan con la solidaridad de intelectuales, ONGs, Iglesia Católica, partidos políticos más tarde (desde la sociedad civil). Son todos factores concurrentes en la etnogénesis (Roosens, 1989) aymara, quechua y atacameña[52].

Particularmente, han reaccionado con fuerza frente a un proceso de integración definido por la asimilación a la sociedad nacional a costa de su cultura y sociedad. Contra una atribución de alteridad vivida como estigma, afirman el valor de lo propio y reinterpretan la historia prehispánica y colonial. Asumen la necesidad de construir un proyecto distinto de sociedades andinas en el que ya no es la asimilación la idea fuerza que define los cursos de acción, sino la coexistencia en la diferencia. Se busca una igualdad en la diferencia, en el sentido del derecho de los individuos y las sociedades andinas en su conjunto a perseverar en la cultura y tradiciones propias, sin que ello tenga que significar menoscabo de su valor como personas o grupo. En la medida que se formule en términos de derechos colectivos y en el marco de un Estado nación, esa es la idea de una ciudadanía étnica, cultural o, de manera más general, ciudadanía diferenciada[53].

---

52 Para una presentación más detallada de la entogénesis y la etnificación aymara y atacameña, puede consultarse Gundermann (2000). Un documento importante es también el de González (1991).

53 La categoría de los derechos culturales puede definirse como "el derecho a la representación y propagación de identidades y estilos de vida, de manera legítima y sin obstáculos, a través de los sistemas de información y en la arena pública. Se puede detectar entre ellos tres subgrupos: el derecho a la presencia simbólica y la visibilidad (*vs* marginalización), el derecho a una representación digna (*vs* estigmatización); y el derecho a la propagación de

En los restantes países andinos encontramos, de manera general, procesos equivalentes que podríamos muy globalmente caracterizar como el paso de situaciones de asimilación (en los que en distintos grados están presentes fenómenos de construcción de ciudadanía), a las de etnogénesis (a lo cual se asocian demandas de multiculturalismo, multinacionalidad, autonomías), que remiten a lo que denominamos como ciudadanía cultural y étnica (Albó 1991; Calla 1993; Guerrero 1993). Hay una excepción y esta se da en los Andes peruanos, donde no hay un proceso de etnogénesis, sino algo más complejo que el principal analista del tema, Carlos Ivan Degregori, denominó "de la búsqueda de la igualdad por sobre la diferencia" (1993a, 1996). Es decir, la construcción de una ciudadanía en que la etnicidad es un componente, pero no el principal de los procesos sociales en que están envueltas las poblaciones quechuas y aymaras del país (migraciones masivas a la costa, creación de una cultura y sociedad indígena urbana, etc.). Dirá que la identidad que se genera es la de ciudadanos peruanos, ni india ni oficial, sino una que envuelve contenidos clasistas, étnicos y regionales.

La proliferación de los movimientos indígenas, las etnogénesis asociadas y las demandas étnicas que surgen desde la década de 1970 son, con variaciones de país en país, una realidad política innegable. Estos movimientos han estimulado reformas en varios Estados latinoamericanos y, a la vez, estas reformas y nuevas sensibilidades sociales y políticas, han estimulado el surgimiento o al menos el desarrollo de organizaciones y movimientos étnicos. Cambios en las constituciones, en diversas legislaciones nacionales o en la ratificación de convenios internacionales han llevado a suscribir que nos encontramos con un modelo de multiculturalismo latinoamericano. Estaría basado en el reconocimiento, más bien retórico, de la condición multicultural de las sociedades y de los pueblos indígenas; el reconocimiento del derecho consuetudinario; la protección a la tierra y otros recursos indígenas amenazados por la expansión del capital y los proyectos estatales; el reconocimiento de las lenguas indígenas y la promesa de una educación intercultural y/o bilingüe (Assies 1999; Van Cott 2001).

Es en este repertorio que desde los dirigentes e intelectuales aymaras y atacameños se entiende la ciudadanía cultural o étnica. Cultural no refiere aquí solo al sentido más restringido que le otorga Rosaldo

---

la identidad y al mantenimiento de los estilos de vida (*vs* asimilación)" (Pakulski 1997: 80, la traducción es propia). Es evidente el énfasis en los aspectos simbólicos e ideacionales. Así definida, su dominio resulta más restringido que el de ciudadanía étnica, que los incluye y que la ciudadanía diferenciada, que remite a derechos especiales de minorías étnicas o raciales, pero también de otras categorías de población desfavorecidas. Aunque en un marco de discusión más general, aquí tratamos de manera precisa con derechos étnicos.

en relación con las culturas subnacionales en estados nacionales, por ejemplo, la cultura hispana en los Estados Unidos (Rosaldo 1994), sino a una totalidad más amplia. En efecto, la idea de derechos culturales no es nueva y por lo general ha sido vista formando parte de los derechos sociales en general. Así quedan usualmente representados en las demandas indígenas. En relación con las demandas de derechos étnicos y pluralismo cultural, los derechos culturales pueden ocupar un lugar central entre ellos, pero no los agotan. Estos suelen incluir bastante más. Por otra parte, quedan definidos en términos de derechos de ciudadanía en la medida que se planteen como un modo de inclusión en una comunidad política enmarcada por un Estado mono o plurinacional, pluriétnico o al menos pluricultural.

La demanda de reconocimiento e implementación de derechos colectivos que han declarado las organizaciones y líderes étnicos regionales son consistentes, matices mediante, con los de otros pueblos indígenas del país (mapuche y rapanui) y están también en sintonía con los planteamientos de la gran mayoría de los pueblos indígenas latinoamericanos[54]. Podríamos resumirlos en algunos ítems significativos: el reconocimiento constitucional como pueblos originarios o aborígenes, el reconocimiento de la condición multiétnica y eventualmente plurinacional del país y, en relación con ello, la redefinición del Estado en cuanto a sus comunidades fundantes para incluir en ellas a los pueblos indígenas; el reconocimiento, protección y eventual recuperación de territorios ancestrales; la creación de condiciones de autonomía interna y externa; el reconocimiento del derecho consuetudinario y, por lo tanto, del pluralismo jurídico existente de hecho y, finalmente, el respeto y promoción de la cultura en sentido amplio (lengua, religión, etc.)[55]. En este sentido, se ajustan mejor a la noción de derechos colectivos de minorías y pueblos originarios, como está siendo desarrollado por las Naciones Unidas[56].

---

54 Lo que habla de la muy fuerte referencia que en la formulación de tales demandas tienen las discusiones continentales y los foros internacionales, en particular los de las Naciones Unidas. Señala también la fluidez de las comunicaciones e información que circula entre estas elites (mediante Internet, a través de la participación en reuniones y congresos, la divulgación escrita de documentos y resoluciones, etc.). No es desdeñable, tampoco, el apoyo que reciben de organismos no gubernamentales nacionales e internacionales y el uso que, muchas veces a contrapelo de los lineamientos oficiales, hacen de los canales de gestión étnica abiertos por los propios Estados.

55 Entendemos que la de la ciudadanía étnica no es la única solución imaginada. Se encuentran también presentes discursos cuyo contenido es expresivo de un etnonacionalismo. Desde un enfoque del reconocimiento, un temprano análisis de ellos para el caso mapuche se encuentra en Foerster y Vergara (2000).

56 Los derechos colectivos o, más bien, la formulación de los mismos en los organismos de Naciones Unidas, los foros internacionales y en los debates al interior de los distintos países (especialmente de aquellos en que la multiculturalidad de origen o la que han llegado a

## Conclusiones

En las páginas precedentes hemos expuesto una perspectiva de análisis que amplía y complejiza la argumentación sobre los procesos sociales y culturales modernos de las poblaciones indígenas regionales, introduciendo el concepto de ciudadanía, a nuestro modo de ver de importancia para alcanzar una mejor comprensión de ellos. Con este fin se resumen orientaciones, términos de discusión y definiciones de los principales conceptos implicados (etnicidad, identidad, ciudadanía, etc.). Asumidos como útiles de trabajo, ayudan a abrirse camino en los procesos sociales y políticos indígenas de una modernidad regionalmente situada. Posibilitan también diversas tomas de posición no convencional respecto de los fenómenos analizados. Etnicidad e identificación étnica no son concebidos aquí como sinónimos de tradición o siquiera equivalente a repertorios culturales de grupos particulares, aunque los impliquen, sino como formas de subjetividad colectiva referidas a definiciones de grupos con base cultural; representaciones que se crean, se reproducen o cambian en situaciones sociales y en procesos históricos determinables. Partimos de la base, también, que la ciudadanía no es algo definible de manera ahistórica o fuera de las contingencias sociales y políticas de un país y sus grupos sociales. Por el contrario, la entendemos como un proceso. No es una meta a alcanzar, luego de lo cual no habría nada más sino la ciudadanía realizada. En las circunstancias históricas de las poblaciones andinas aquí tratadas ello es algo esencialmente inacabado. Es algo en construcción no solo por los rezagos históricos respecto de otras clases y segmentos de población nacionales, sino porque en consonancia con la propia dinámica de cambio de la idea de ciudadanía, aquella a la que se aspira hoy desde las poblaciones originarias también ha venido cambiando en aspectos muy importantes.

Por otra parte, se retoma alguna bibliografía latinoamericana, andina y nacional sobre la relación entre etnicidad y ciudadanía en la historia moderna de Latinoamérica con el fin de ganar en referencias y puntos de comparación. El tránsito de la condición social de indio a la de ciudadano

---

adquirir en tiempos recientes obligan a considerarlos), aluden a una amplia categoría de derechos sociales. Tomando distancia de la doctrina liberal de los derechos individuales, se justifica su reconocimiento por un principio de protección y realización de los derechos humanos –y ciudadanos– individualmente considerados. En sociedades cada vez más complejas, diferenciadas y con crecientes desigualdades internas, la posibilidad de un mayor respeto y un mejor ejercicio de los derechos individuales depende de la protección y posibilidades otorgadas por un "cinturón" de derechos colectivos. Las organizaciones e intelectuales indígenas latinoamericanos anteponen a ello la noción de "pueblo", como sujeto de autodeterminación, incluyendo allí una amplia gama de derechos colectivos y dándoles especificidad según sus antecedentes históricos y realidad social (*cf.* Stavenhagen 1996b).

es en nuestros países un proceso problemático, conflictivo y esencialmente inacabado, aun en los términos de una visión liberal de la ciudadanía. La promesa de la inclusión en una comunidad nacional donde se alcanza el ejercicio de derechos sociales básicos no se realizó. Las relaciones neocoloniales características de los países andinos y de Mesoamérica del siglo XIX fueron, en el siglo siguiente, abriendo paso a modalidades de incorporación social y de asimilación cultural a los sectores populares nacionales, sin que tampoco de ello se derivaran mejoras significativas en las posiciones sociales, derechos y condiciones de participación social y política de las poblaciones originarias. Por lo demás, esas mismas limitantes hicieron del proceso de integración algo no concluido, pero que además generó sus propias respuestas en contrario cuando se dieron las circunstancias suficientes.

Para el caso analizado de las poblaciones andinas en la región norte de Chile, postulamos que desde finales del siglo XIX, un poco antes o con posterioridad a la Guerra del Pacífico, según el caso, en los espacios andinos tienen lugar profundas transformaciones sociales y culturales. Se modifica la composición de clase haciéndose más diferenciada, las fronteras de las categorías socioculturales se redefinen, a lo cual se acompañan cambios culturales correspondientes. Ello puede entenderse acudiendo a dos grandes fuentes de explicación: la inclusión del espacio andino en el área de influencia directa del ciclo exportador minero, junto con la acción de los Estados nacionales y, en particular, el proceso de anexión de territorios, instauración de soberanía y control de poblaciones que por casi medio siglo desarrollara el Estado chileno en la zona.

Se reconoce la existencia de formas de resistencia activa (rebeliones, movimientos mesiánicos y milenaristas más o menos amplios según los casos y momentos) o pasiva (apego cultural, integración de elementos alógenos a patrones culturales propios, ocultamiento de conocimientos y prácticas, por lo común limitadas a la vida local, etc.), con que las poblaciones indígenas andinas han dado respuesta a las condiciones de dominio y opresión colonial y más tarde republicanas. Pero, con quizá mayor persistencia se presentan las iniciativas promovidas o aceptadas por los propios indígenas en función de ganar espacios de reconocimiento y participación. De este segundo tipo y en su despliegue durante el siglo XX son los cursos de acción que analizamos. El panorama es ciertamente heterogéneo y en su interior podemos encontrar una gama de situaciones que van desde la participación política con la finalidad de alcanzar un proyecto de sociedad centrado en la afirmación étnica y el rediseño de la comunidad política nacional, hasta las situaciones mucho más contradictorias de integración social y asimilación cultural. En la medida que se asocie a un principio de igualdad, en función de alcanzar similares derechos y deberes dentro de la comunidad nacional, se trata de procesos de constitución de ciudadanía

y, contemporáneamente, en tanto se busque afirmar al interior de ella la diferencia cultural, de ciudadanía étnica.

En la historia moderna de los pueblos andinos del norte chileno, la fórmula de la integración y asimilación a la sociedad nacional es la que se impulsó y practicó por más largo tiempo, a consecuencia de lo cual profundas transformaciones sociales y culturales han redefinido las características previas más tradicionales de estas poblaciones. Ello se hará manifiesto más claramente a partir de la tercera década del presente siglo en la región septentrional (Arica y Parinacota), y desde finales del siglo XIX en el caso de la zona meridional aymara (Iquique) y la atacameña (El Loa), no amagadas por una definición de límites internacionales pendiente como más al norte.

Por lo tanto, la integración social, la asimilación cultural y su complemento, la obtención de condiciones de ciudadanía, es la principal respuesta que, sobretodo durante el siglo XX las poblaciones indígenas regionales buscaron desarrollar para alcanzar mejores condiciones de existencia, una situación de igualdad social basal y formas de pertenencia colectiva alternativas a una atribución de alteridad sociocultural estigmatizada y desvalorizada. Es también un tipo de respuesta funcional, no tanto a políticas estatales de asimilación (que en la zona no las hubo explícitas y formalizadas a través de decretos administrativos o algún cuerpo legal particular), como a formas de acción estatal dirigidas a la integración territorial, económica y social con importantes correlatos de asimilación.

Esa tendencia está sufriendo un giro importante sin que, no obstante, pueda preverse la evolución ulterior que tendrá. Una constelación de factores (emergencia de elite, circulación de discursos, movilización de recursos, etnificación desde el Estado, etc.) permiten entender el despegue durante las últimas décadas de un proceso de etnogénesis en el cual líderes e intelectuales indígenas postulan una identidad étnica basada en un discurso primordialista y la implementación de una forma de ciudadanía diferenciada como nueva forma de articulación entre los individuos y las comunidades con el Estado chileno. Curiosa vuelta del destino. Un prolongado proceso de integración a la sociedad regional en búsqueda de condiciones económicas y sociales mejores, pero a costa del abandono y/o clandestinidad de la cultura indígena, da origen con el paso de las décadas a la formación de técnicos, profesionales y, en cualquier caso, a individuos familiarizados en desenvolverse al interior de un medio social no indígena. Algunos de ellos toman una nueva idea de cambio y desarrollo dirigido hacia la figura de la etnia (o pueblo originario, como se prefiere designarlo). Sin embargo, lo será ahora en otro sentido, inverso en cierto modo al anterior, de afirmación de la etnicidad, de construcción de una identificación positiva y de demanda por un estatus individual y

colectivo diferente para las poblaciones andinas en la comunidad (pluri) étnica (¿o plurinacional?) chilena.

Comparando el caso estudiado con otras situaciones andinas, en la misma línea de respuesta, pero ocupando una situación intermedia, se situaría el fenómeno de la "cholificación" peruana. Al estar provista de una gran masividad y una enorme vitalidad, se llegarían a constituir identidades nuevas, ni indias ni criollas, que apuntarían, idealmente, a una "articulación nacional que respete la pluralidad étnico cultural y lingüística… (a) un Perú de todas las sangres" (parafraseando a Arguedas) (Degregori 1993a 1996). En el mismo sentido general, un ejemplo no andino, representado por los mapuches, evidencia una situación de activa participación política desde principios de siglo a través de organizaciones étnicas que, con algunas diferencias de enfoque, lucharán tanto por la conservación de sus tierras y/o la no disolución de las comunidades, como asimismo por educación, mejoramiento económico e integración. Ambos tipos de cuestiones tienen como telón de fondo una fuerte identificación étnica y juegan, la una, en el sentido de la defensa de los espacios sociales donde se reconstruyó la identidad colectiva a partir de finales del siglo pasado y, la otra, de una manera más ambigua, en el del cambio y la transformación cultural.

Así planteados, estos casos entregan una visión todavía parcial y estática de fenómenos en los que identificación, etnicidad, integración y ciudadanía se están resolviendo en un proceso dialéctico, multiforme y contradictorio. En efecto, ampliando el tiempo de observación, en el norte de Chile la integración da paso a una búsqueda de mayor participación, pero de manera conjunta con un intento de redefinición de la pertenencia, ahora con un sentido positivo. La "cholificación" peruana abre la posibilidad, luego de conquistados determinados niveles de ciudadanía, de dar expresión a la etnicidad y reconstruir, por esta vía, ámbitos de pertenencia. Los mapuches, por último, a pesar de su fuerte identificación como pueblo, no pueden impedir la pérdida de contingentes importantes de individuos, en particular descendientes de migrantes a centros urbanos, que se asimilan a medios populares en los que terminan por encontrar pertenencia e identificaciones distintas a las de sus ascendientes.

Viéndolo de esta manera, identidad y ciudadanía, etnicidad y homogeneidad, resistencia e integración se nos presentan como fuerzas coexistentes o concurrentes. Esa coexistencia, con componentes y dosis variables suele encontrarse también en los propósitos y acciones de las organizaciones indígenas. Según los procesos y coyunturas de este último siglo, cobrará mayor vigencia e importancia una u otra polaridad en el campo de fuerzas que conforman estas tendencias. El reforzamiento de una en determinado período ha ido, por lo común, en desmedro de la otra y viceversa, pero sin que desaparezca. Cambios internos y/o factores

externos pueden luego reforzar una orientación o darle otro sentido. Buscando resolver esa polaridad, el intento actual de las organizaciones indígenas chilenas, y de las andinas en particular, es el de conciliar conceptual y prácticamente identidad y reconocimiento, etnicidad y modernidad. Ello se resumiría en la idea de una ciudadanía más compleja y, por cierto, tensionada e incluso ambigua, que no reniega de la alteridad (ahora expresada en la figura del sujeto étnico), ni de la nación. No se nos escapa el hecho de que se ha ido formando un metadiscurso, hasta ahora circunscrito a algunos dirigentes e intelectuales, de la nación y de la autonomía como secesión.

Con todo, cabe advertir que en un país como Chile, con un sentido de identidad nacional que no admite excepciones o variantes y establecido con tanta fuerza alrededor de referencias de sentido de origen externo (civilización occidental, eurocentrismo, modernidad, conocimiento científico, etc.), así como en oposición a sus antítesis representadas precisamente por los pueblos indígenas (barbarie, atraso, mito, etc.), son enormes las dificultades que se alzan para hacer aceptable y practicable la idea de una nación pluriétnica y un estado multinacional. Pero, el proceso que hoy conduce la ciudadanía y las fuerzas políticas hacia una nueva constitución pudiera arrojar algunos cambios.

## Referencias Citadas


Albó, X. 1991. El retorno del indio. *Revista Andina* 18: 299-366.

Albó, X. 1996 Nación de muchas naciones: nuevas corrientes políticas en Bolivia. En P. Gónzalez y M. Roitman (eds.), *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, pp. 321-366. UNAM, México D.F.

Albó, X. 2002 *Pueblos indios en la política*. Plural, CIPCA, Cuadernos de Investigación Nº 55, La Paz.

Aguirre, G. 1967. *Regiones de refugio; el desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en Mestizo América*. Instituto Indigenista Interamericano, México D.F.

Assies, W. 1999. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina. En W. Assies, G. Van der Haar, A. Hoekema (eds.), *El reto de la diversidad: Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, pp. 21-55. El Colegio de Michoacán, México D.F.

Barth, F. (ed.). 1969. *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture Difference*. Scandinavian University Press, Oslo.

Bengoa, J. 1985. *Historia del Pueblo Mapuche*. Sur Publicaciones, Colección de Estudios Históricos. Santiago.

Bengoa, J.1990. Breve historia de la legislación indígena en Chile. *Anuario Indigenista* XXIX: 17-57.

Berghe, P. 1975. Ethnicity and class in highland Peru. En L. Despres (ed.), *Ethnicity and Resource Competition in Plural Societies*, pp. 71-85, Mouton, The Hague, Netherlands.

Bourque, S. y K. Warren. 1978. *Denial and reaffirmation of ethnic identities: a comparative examination of Guatemalan and Peruvian Communities.* Occasional Papers Series, Latin American Studies, University of Massachusets at Amherst.

Boves, C. 1995. La utilidad de la virtud. Un estudio de la ciudadanía en Cuba: 1898-1994. *Perfiles Latinoamericanos* 7: 199-224.

Calla, R. 1993. Hallu hayllisa huti. Identificación étnica y procesos políticos en Bolivia. En A. Adrianzen *et al.*, Democracia*, etnicidad y violencia política en los países andinos*, pp. 57-81. IFEA-IEP, Lima.

Cárdenas, V. 1988. La lucha de un pueblo. X. Albó (comp.), *Raices de América. El mundo aymara*, pp. 495-532. Alianza América-Unesco, Madrid.

Cotler, J. 1982. *Clases, Estado y Nación en el Perú.* UNAM, México D.F.

Degregori, I. 1986. Del mito de Inkarri al mito del progreso: poblaciones andinas, cultura e identidad nacional. *Socialismo y Participación* 36: 49-56.

Degregori, I. 1993a. Identidad étnica, movimientos sociales y participación política en el Perú. En A. Adrianzen *et al.* (eds.), *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos,* pp. 113-133. IFEA-IEP, Lima.

Degregori, I. 1993b. Etnicidad, modernidad, ciudadanía. El aprendiz de brujo y el curandero chino. En *Modernización económica, democracia política y democracia social*, pp. 225-266. CES, El Colegio de México, México D.F.

Degregori, I. 1996. El estudio del otro: cambios en el análisis sobre la etnicidad en el Perú. En J. Cotle (ed.), *Perú 1964-1994. Economía, sociedad y política*, pp. 303-332. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

De la Peña, G. 1994. Estructura e historia: la viabilidad de los nuevos sujetos. En *Transformaciones sociales y acciones colectivas. América Latina en el contexto internacional de los noventa*, pp. 141-159. CES, El Colegio de México, México D.F.

Eidheim, H. 1969. When ethnic identity is a social stigma. En F. Barth (ed.), *Ethnic Groups and Boundaries. The social organization of culture difference*, pp. 39-57. Scandinavian University Press, Oslo.

Eriksent, T. 2010. *Ethnicity and Nationalism. Anthropological Perspecives.* Pluto Press, New York.

Foerster, R. y S. Montecino. 1988. *Organizaciones, líderes y contiendas mapuches (1900-1970).* CEM, Santiago.

Foerster, R. y J. Vergara. 2000. Etnia y nación en la lucha por el reconocimiento. Los mapuches en la sociedad chilena. *Estudios Atacameños* 19: 11-42.

Friedman, J. 1990. Being in the world: globalization and localization. en M. Featherstone (ed.), *Global Culture*, pp. 311-328, Sage, London.

Geertz, C. 1995. *La interpretación de las culturas.* Gedisa, Barcelona.

Gellner, E. 1998. Zenón de Cracovia o Revolución en Nemi o El desquite polaco. Drama en tres actos. En *Cultura, identidad y política. El nacionalismo y los nuevos cambios sociales,* pp. 58-85. Gedisa, Barcelona.

Glazer, N. 1983. *Ethnic Dilemmas 1964-1982.* Harvard University Press, Cambridge.

González, H. 1990. *Timar, diagnóstico socio-económico. Acerca de la utilización de dos espacios económicos: el campo y la ciudad.* Ediciones Taller de Estudios Andinos, Serie Documentos de Trabajo, Arica.

González, H.1991. *Desarrollo organizativo y participación política reciente entre los aymaras del norte de Chile.* Serie Documentos de Trabajo, Taller de Estudios Andinos, Arica.

González, H. 1996a. *Características de la migración campo ciudad entre los aymaras del norte de Chile*. Serie Documentos de Trabajo, Corporación Norte Grande, Arica.

González, H. 1996b. *Las agrupaciones de migrantes aymara urbanos en el norte de Chile: adaptación a la ciudad y vínculos con las comunidades de origen*. Serie Documentos de Trabajo, Corporación Norte Grande, Arica.

González, H. 1997a. Economía y uso del espacio en la sociedad aymara actual. En *Actas Segundo Congreso Chileno de Antropología*, pp. 567-579. Santiago.

González, H. 1997b. La inserción económica de los migrantes aymaras en la ciudad: el trabajo como empresa familiar y la reproducción cultural. En *Actas Segundo Congreso Chileno de Antropología*, pp. 315-324. Santiago.

González P. 1963. Colonialismo interno y desarrollo. *Revista América Latina* 3.

González, S. 1996. Quechuas y aymaras en las salitreras de Tarapacá. En X. Albó *et al.* (comp.), *La integración surandina cinco siglos después*, pp. 353-361. CNG-UCNA-CERABC, Cusco.

Guerrero, A. 1993. De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990. En A. Adrianzen *et al.* (comp.), *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, pp. 83-101. IFEA-IEP, Lima.

Gundermann, H. 1994. Acerca de cómo los aymaras aprendieron el castellano, terminando por no aprender el aymara. *Estudios Atacameños* 12: 97-113.

Gundermann, H. 2000. Las organizaciones étnicas y el discurso de la identidad en el norte de Chile, 1980-2000. *Estudios Atacameños* 19: 75-91.

Gundermann, H. 2003. Las poblaciones indígenas andinas de Chile y la experiencia de la ciudadanía. En H. Gundermann, R. Foerster y J. Vergara, *Mapuches y aymaras. El debate en torno al reconocimiento y los derechos ciudadanos*, pp. 19-104. RIL-PREDES, Universidad de Chile, Santiago.

Gundermann, H. 2018a. Los pueblos originarios del Norte de Chile y el Estado. *Diálogo Andino* 55: 93-109.

Gundermann, H. 2018b. *Comunidad andina y procesos socio-históricos en el norte de Chile*. Ediciones Universidad de Tarapacá, Arica.

Gundermann, H., J. Vergara y H. González. 2019. The Andean Border in Northern Chile and Violence against Indigenous Peoples in the Twentieth Century. *Urban Anthropology* 48 (3-4): 413-480.

Handelman, D. 1977. The organization of Ethnicity. *Ethnic Groups* 1: 187-200.

Hindess, B. 1993. Multiculturalism and Citizenship. C. Kukathas (ed.), *Multicultural Citizens: The Philosophy and Politcs of Identity*. Centre for Independent Studies, St. Leonard.

Ibarra, A. 1996. Los indios del Ecuador y su demanda frente al Estado. En P. González y M. Roitman (eds.), *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, pp. 293-320. UNAM, México D.F.

Jelín, E. 1996. La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad. En E. Jelin y E. Hershberg (coord.), *Construir la Democracia. Derechos Humanos, Ciudadanía y Sociedad en América Latina*, pp. 113-130. Nueva Sociedad, Caracas.

Jenkins, R. 2008. *Social identity*. Tylor and Francis e-library.

Jenkins, R. 2008. *Rethinking Ethnicity*. Sage, London.

Kymlicka, W. y W. Norman. 1994. Return of the Citizen: a Survey of Recent Work on Citizenship Theory. *Ethics* 104: 352-381.

Lipschutz, A. 1960. La comunidad y el problema indígena en Chile. *América Indígena* XX (3): 183-194.

Mariátegui, J. 1976. *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Crítica, Barcelona.

Marshall, T. 1965. *Class, Citizenship and Social Development*. Anchor, New York.

Mayer, E. 1970. Mestizo e indio: el contexto social de las relaciones interétnicas. En F. Fuenzalida *et al.* (eds.), *El indio y el poder en el Perú*, pp. 88-152. Instituto Estudios Peruanos, Lima.

Miles, R. 1989. *Racism*. Routledge, United Kingdom.

Mires, F. 1992. *El discurso de la indianidad*. Ediciones Abya-Yala, Quito.

Montoya, R. 1992. *Al borde del naufragio. Democracia, violencia y problema étnico en el Perú*. Talasa Ediciones, Madrid.

Montoya, R. 1996. La ciudadanía étnica como un nuevo fragmento en la utopía de la libertad. en P. González y M. Roitman (eds.), *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, pp. 367-390. UNAM, México D.F.

Pakulski, J. 1997. Cultural Citizenship. *Citizenship Studies* 1(1): 73-86.

Roosens, E. 1989. *Creating ethnicity*. Sage, London.

Rosaldo, R. 1994. Cultural citizenship and educational democracy. *Cultural Anthropology* 9 (3): 402-411.

Schuller, R.1907. *Vocabulario y nuevos materiales para el estudio de la lengua de los indios Lican-Antai (atacameños)-Calchaquí*. Biblioteca de Lingüística Americana (Zona Atacameña-Kunza-Calchaquí, tomo II, Santiago.

Smith, A. 1986. *The Ethnic Origins of Nations*. Basil Blackwell, Oxford.

Stavengahen, R. 1964. Clases, colonialismo y aculturación. *Revista América Latina* 4: 63-104.

Stavengahen, R. 1969. *Las clases sociales en las sociedades agrarias, siglo XXI*, México.

Stavengahen, R.1988. *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*. El Colegio de México-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México D.F.

Stavengahen, R. 1989. Comunidades étnicas en estados modernos. *América Indígena* XLIX (1): 11-33.

Stavengahen, R. 1992. La cuestión étnica: algunos problemas teórico metodológicos. *Estudios Sociológicos* X (28): 53-76.

Stavengahen, R. 1995. A la sombra del desarrollo: campesinos e indígenas en la crisis. En L. Reyna (comp.), *América Latina a fines de siglo*, pp. 307-348. EFCE, México D.F.

Stavengahen, R. 1996a. *Ethnic Conflicts and the Nation-State*. United Nations Research Institute for Social Development, McMillan Press-Sr. Martin's Press, Great Britain y USA.

Stavengahen, R. 1996b. Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales. En E. Jelin y E. Hershberg (coord.), *Construir la Democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, pp. 151-169. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Stavengahen, R. 2000. ¿Es posible la nación multicultural? En L. Reina (coord.), *Los retos de la etnicidad en los estados-nación del siglo XXI*, pp. 325-347. Ciesas, INI, Porrua Editores, México D.F.

Stern, S. 2000. La contracorriente histórica: los indígenas como colonizadores del Estado, siglos XVI a XX. En L. Reina (coord.), *Los retos de la etnicidad*

*en los estados-nación del siglo XXI*, pp. 73-91. Ciesas, INI, Porrua Editores, México D.F.

Turner, B. 1989. Outline a theory of citizenship. *Sociology* 24: 189-217.

Turner, B. 1997. Citizenship Studies: A Genereal Theory. *Citizenship Studies* 1 (1): 5-18.

Taylor, C. 1991. Shares and divergent values. R.L. Watts y D.G. Brown (eds.), *Options for a New Canada*, University of Toronto Press, Toronto.

Van Cott, D. 2001. *The Friendly Liquidation of the Past; the Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh University Press, Estados Unidos.

Villoro, L. 1950. *Los grandes momentos del indigenismo en México*. El Colegio de México, México D.F.

Wolf, E. 1982. *Europe and the People without History*. University of California Press, Berkeley, California.

Worsley, P. 1984. *The three worlds. Culture and world development*. Weidenfeld and Nicolson, London.

Young, I. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

ANDROS IMPRESORES
www.androsimpresores.cl