

PUEBLOS INDÍGENAS Y FUERZAS ARMADAS EN CHILE: DESAFÍOS DEL RECONOCIMIENTO

DANIEL GRIMALDI¹

Investigador Asociado de la École des Hautes Études en Sciences Sociales,
EHESS, dgrimaldi@ehess.fr

JORGE CÁRDENAS²

Abogado, Ministerio de Defensa, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas,
Gobierno de Chile, jcardenas@ssffaa.gob.cl

Este trabajo se concentra en el análisis socio-histórico, jurídico e institucional de las relaciones entre los pueblos indígenas y las Fuerzas Armadas desde la Independencia hasta nuestros días. La idea central del trabajo es que las políticas orientadas hacia una mejor integración entre los pueblos indígenas y las Fuerzas Armadas requieren abordar los problemas de una relación histórica en general desafortunada, en donde los indígenas han estado excluidos de la construcción de las instituciones de la República y de la identidad nacional. La participación de los pueblos indígenas al interior de las Fuerzas Armadas requieren reconocimiento de sus derechos en las instituciones castrenses aportando desde su cultura, su historia y sus tradiciones.

Palabras clave: pueblos indígenas, fuerzas armadas, interculturalidad, Convenio 169, identidad nacional, reconocimiento constitucional y pueblo mapuche.

1 Administrador Público de la Universidad de Chile, Magíster en Ciencia Política de la Université Paris 1 Panthéon Sorbonne y Doctor en Estudios Políticos de la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de Francia.

2 Abogado de la Universidad Católica de Temuco, Máster en Gerencia Pública de la Universidad Mayor y Magíster en Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

INDIGENOUS PEOPLES AND THE ARMED FORCES IN CHILE: CHALLENGES OF CONSTITUTIONAL RECOGNITION

This paper seeks to address the problem about the relationship between indigenous people and the Chilean armed forces. It focuses on the socio-historical, legal and institutional analysis of this relationship from the independence to the present day. The main idea is that the policies oriented to produce a better integration between indigenous peoples and the armed forces should consider the unfortunate historical relationship where they have been excluded from the co-construction of the Republic's institutions and national identity. The participation of the indigenous peoples into the armed forces requires that their rights be recognized as different peoples within a State, and from there to establish ways in which they want to form part of the armed forces contributing with their culture and traditions.

Keywords: indigenous peoples, armed forces, interculturality, Convention n° 169, national identity, constitutional recognition and mapuche people.

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento constitucional para los pueblos indígenas es una demanda de larga data que hoy encuentra acogida en prácticamente todos los sectores políticos del país, con diferentes matices en cuanto al alcance de este reconocimiento. El gobierno saliente de Michelle Bachelet avanzó en un proyecto de nueva Constitución tras un proceso ciudadano participativo que se realizó igualmente de forma separada para el mundo indígena y que finalizó en un proceso de consulta en 2017, donde se reafirmó el deseo del reconocimiento constitucional para los 9 pueblos indígenas del país³. Independiente de si el nuevo gobierno de Sebastián Piñera toma o desecha el proyecto de nueva Constitución o decide darle un cauce diferente, el reconocimiento constitucional para los pueblos indígenas ya está fuertemente instalado y será ineludible para el nuevo gobierno.

De cualquier manera, los organismos del Estado, desde hace ya varios años, se han ido adecuando a la inclusión del mundo indígena en las políticas públicas bajo los parámetros del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en vigencia en Chile desde 2008. Claramente hay ministerios donde los asuntos indígenas representan una parte importante de la política social como el de Desarrollo Social, el nuevo Ministerio de Cultura, Educación y Salud, y además presentan características que los hacen más receptivos a una agenda de cambios de estas materias por el hecho de trabajar con minorías, población vulnerable, con temas de integración e interculturalidad, entre otros. Sin embargo, otros sectores del Estado, como Interior, Defensa, Relaciones Exteriores, Energía y Economía, pueden enfrentar diversas contradicciones porque los asuntos indígenas tocan aspectos políticos y económicos de alta complejidad. Por lo mismo, es necesario avanzar en el análisis de las políticas indígenas en estos sectores y sus diferentes aristas.

Desde hace algunos años, en el seno de las Fuerzas Armadas chilenas se están dando discusiones importantes respecto a la integración de las mujeres, de personas homosexuales y de los pueblos indígenas como parte de un proceso de adaptación

3 Ver el Informe Final de Sistematización del Proceso de Consulta Constituyente Indígena, hecho por el Ministerio de Desarrollo Social, en el siguiente link del Estado de Chile: <http://www.constituyenteindigena.cl/wp-content/uploads/2017/11/libro-15-1.pdf>.

de las instituciones castrenses a una ciudadanía mucho más diversa y exigente. Sin embargo, la participación de los pueblos indígenas en las Fuerzas Armadas tiene un carácter muy diferente de la integración de las mujeres o de personas homosexuales. A nuestro juicio, más allá de los derechos específicos de los pueblos indígenas por el Convenio 169 de la OIT, su situación es diferente puesto que alude a aspectos ligados a la identidad nacional y a lo que ha sido la construcción histórica de las instituciones del Estado ligadas a la defensa. Si se reconocen diferentes pueblos dentro de un Estado, con una cultura propia y derechos especiales, significa que las instituciones del Estado deben ser el reflejo de aquello. Países como Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Brasil, Bolivia y México han asumido, cada cual según sus contextos, políticas hacia los pueblos indígenas más allá de lo social o simbólico-espiritual, llegando a reformular protocolos militares, rangos y utilización del saber indígena en tareas de la defensa. En este sentido cabe preguntarnos ¿cuáles serían en el caso chileno los elementos a considerar para una nueva política de las Fuerzas Armadas para los pueblos indígenas, bajo un nuevo contexto político de derechos?

Este trabajo aborda la relación entre los pueblos indígenas y las Fuerzas Armadas en Chile desde una perspectiva socio-histórica, jurídica e institucional, con el fin de identificar el rol histórico dado a las Fuerzas Armadas frente a los pueblos indígenas y desde allí, en un contexto de nuevos escenarios políticos y jurídicos, plantear algunas alternativas de políticas públicas en materia de defensa y pueblos indígenas, para lograr una relación más adecuada entre ellos y las instituciones de la defensa nacional. El trabajo se estructura en tres partes: la primera analiza el rol histórico dado a las Fuerzas Armadas frente a los pueblos indígenas; la segunda se concentra en los avances en materia de derechos indígenas en Chile y las implicancias para la defensa nacional, sobre todo frente a la adopción del Convenio 169 de la OIT y la tercera parte describe y analiza la situación actual de los indígenas en el seno de las Fuerzas Armadas y plantea un conjunto de medidas de diferente alcance que pueden estructurar una nueva política hacia los pueblos indígenas.

1. SOMETIMIENTO, COOPTACIÓN, CIVILIZACIÓN Y ASIMILACIÓN: EL ROL HISTÓRICO DADO A LAS FUERZAS ARMADAS FRENTE A LOS INDÍGENAS

Buena parte de los discursos sobre la identidad chilena como nación independiente se construyeron a través de la apología de las batallas, ensalzando al ejército y la valentía de un pueblo supuestamente ávido de liberarse de las cadenas coloniales (Larraín, 2001: 146). En ello, lo indígena ha tenido una utilización estratégica en función del nuevo discurso nacionalista. Durante el proceso de Independencia se generó un discurso mítico sobre la lucha de los “araucanos” contra los españoles que tiene poco asidero a la luz de la historia, puesto que los mapuches en las guerras de la Independencia lucharon mayoritariamente por el bando realista (Bengoa, 2008: 137)⁴. En todo caso, como señalan varios autores (León 2002; Salazar, 2005; Bengoa, 2008; Pinto y Valdivia, 2009), dada la estructura social excluyente de esa época, la causa independentista era tan ajena a los mapuches como al bajo pueblo chileno, donde una parte de él también participó luchando por el bando realista. De cualquier forma, la participación de una minoría de los mapuches en el bando independentista sirvió para construir una nueva visión heroica del “indio”, a través de los discursos sobre la sangre araucana vertida por la Independencia. Esta referencia, junto al rol de los grandes caciques Lautaro y Caupolicán en la lucha contra la conquista española, hoy sirve como antecedente para incluir a los indígenas dentro del proyecto nacional (Gallardo, 2001), a pesar que la situación territorial y social de los mapuches en realidad empeoró luego de la Independencia de Chile.

Dentro de los grupos mapuches que mejor se integraron al ejército chileno durante la guerra y buena parte del siglo XIX estaban los abajinos, que vivían en lo que corresponde hoy a la provincia de Malleco. Una de las estrategias de cooptación de los mapuches por parte del ejército era el otorgamiento de rangos militares de oficial y suboficial a caciques y guerreros, así como recompensas materiales por sus servicios. Por su parte, los mapuches cooptados aprendían el castellano y las costumbres *huincas* como forma de integración, se educaban en misiones católicas

⁴ Esta aseveración también es recogida en el Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, que es un intento desde el Estado de constituir hechos consensuados en esta materia para la construcción de políticas hacia los pueblos indígenas. Ver: *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas*, Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, Santiago, octubre de 2008, p. 350.

y cultivaban la amistad con los chilenos. Es el caso de Venancio Coñoepán, “el cacique patriota”, considerado muy cercano a Bernardo O’Higgins (Otayza, 1993) y a quien se le otorgó el grado de sargento mayor. Otro cacique fue Lorenzo Colipí, nombrado capitán, y su hermano Pinoleví, nombrado teniente coronel; ambos de Purén, cuentan entre los más recordados aliados del ejército chileno. Todos ellos fueron grandes guerreros y señores de su territorio y algunos de ellos participaron también en la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana (Bengoa, 2008: 74–75). Por otra parte, como práctica habitual muchos caciques fueron pagados a sueldo para mantener la paz con sus territorios, creando un clientelismo perverso.

Igualmente es importante notar que desde la Independencia hay una apropiación estratégica de los nombres guerreros mapuches para las naves de batalla. La primera Escuadra Nacional de la Armada incluía las naves de guerra “Lautaro” y “Araucano” y la expedición de guerra contra la Confederación Perú-Boliviana fue hecha por la fragata “Colo-Colo”. Ello ha contribuido a formar una cierta identidad de las Fuerzas Armadas ligadas a las batallas de los mapuches contra los conquistadores españoles. Tanto fue así que el primer escudo nacional de 1812 tenía a dos indígenas, un hombre y una mujer, que en 1832 fueron reemplazados por el cóndor y el huemul.

Muchas veces los mapuches aliados del Ejército se enfrentaron incluso a otros mapuches rebeldes en una guerra fratricida, sin embargo, con el advenimiento de la “pacificación de la Araucanía”, la amistad entre el Ejército y los mapuches abajinos se terminó. Las tropas al mando de Cornelio Saavedra desde 1860, en esta mal llamada pacificación, terminan por arrasar el territorio mapuche desconociendo los acuerdos alcanzados en el Parlamento de Tapihue de 1825. Así, tras la fundación de Temuco en 1881, la política que marcó la nueva relación entre el Estado y los mapuches fue la sumisión por la fuerza y el comienzo de la radicación de la población indígena en reducciones.

Luego de este proceso no hubo ningún acercamiento institucional de integración o amistad en especial hacia los mapuches por parte del Estado mediante el Ejército. En el mejor de los casos era de asistencialismo hacia las comunidades indígenas fronterizas que mendigaban en la extrema pobreza y donde los regimientos proveían de algunos enseres. Para los gobiernos, la política de integración de

los indígenas debía hacerse por asimilación, como con cualquier chileno, sin reconocer sus derechos como pueblo o nación preexistente y diferente al resto de la población. No obstante, a pesar de la relación infeliz entre los mapuches y el Ejército tras la pacificación de la Araucanía, el discurso mítico sobre los mapuches y la Independencia continuó reproduciéndose a través de los años como parte de la formación de la identidad nacional patriótica.

Durante la primera mitad del siglo xx, esta voluntad asimiladora e integradora dio como resultado la participación progresiva de los indígenas en las instituciones de la sociedad chilena para completar, como diría Norbert Elias, su proceso de civilización⁵. Para buena parte de la sociedad de la época, los indígenas podrían ser igualmente “buenos ciudadanos” y exigir sus demandas sin armas, transformándose en un grupo de interés más. Así, en este contexto surgen la Sociedad Caupolicán Defensora de la Araucanía (1911), la Sociedad Mapuche de Protección Mutua (1917) y la Corporación Araucana (1934). Los mapuches llegan también al parlamento al alero del Partido Democrático y del Partido Conservador, con Manuel Manquilef, Francisco Melivilo, Esteban Romero, José Cayupi y Venancio Coñoepán Huenchual. El primer movimiento político partidario mapuche fue el Frente Único Araucano (1938), que se integra al Frente Popular, siendo Venancio Coñoepán su líder. Este último luego se liga al Partido Conservador y llega a ser Ministro de Tierras y Colonización en 1952, en el segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo.

Pese a la estrategia de integración seguida por los principales líderes indígenas, se observaron durante esta época post-pacificación muchas escaramuzas entre colonos, terratenientes y mapuches, eventos donde la policía o el ejército intervinieron casi siempre en contra de los mapuches, como en la masacre de Ranquil de 1934⁶.

5 El proceso de civilización, para el sociólogo Norbert Elias, corresponde al proceso socio-histórico de construcción de los estados-nación, en el cual mediante la hegemonía de los sectores dominantes se establece el uso de la violencia de forma exclusiva en las instituciones especializadas del Estado. Ello implica una serie de dispositivos culturales destinados a pacificar las costumbres, sobre todo de los sectores potencialmente subversivos. A nuestro juicio, el servicio militar y la educación de la Iglesia Católica cumplen este rol “civilizador”, esencial para comprender la dominación particularmente sobre el pueblo mapuche. Ver: Elias, Norbert, *La dynamique de l'Occident*, 1975 (1939), Calmann-Lévi, Paris.

6 La llamada “masacre de Ranquil” ocurrió durante el gobierno de Arturo Alessandri Palma, cuando producto de nuevas políticas de colonización del gobierno en zonas cordilleranas de Lonquimay, miles de hectáreas fueron cedidas a propietarios extranjeros para su explotación, con el consecuente desalojo de los campesinos y mapuches que vivían en esas zonas. La situación provocó un movimiento social de protesta importante de campesinos y mapuches, que terminó siendo aplastado por las fuerzas de la policía y del ejército, según

El servicio militar como dispositivo civilizador

Desde la instauración del servicio militar obligatorio en 1901, fue un deseo explícito de las autoridades integrar a los indígenas al servicio militar, por un lado para civilizarlos y transformarlos en soldados-ciudadanos, y por otra parte para reforzar la tradición mítica de creación del ejército independentista aliado a los araucanos. Durante todo el siglo xx los mapuches se fueron integrando al ejército a través del servicio militar obligatorio (Bengoa, 2008: 377), como soldados rasos, al igual que los otros pueblos indígenas como los aymaras (Díaz, 2004). El Ejército participa como una instancia más de “civilización” de los indígenas, como la escuela o la iglesia, y mediante el servicio militar se logra transformar la relación antagónica y el enfrentamiento bélico de antaño en una relación de dominación y sometimiento bajo el Estado-Nación.

Con la integración de los primeros mapuches a las filas del ejército a través del servicio militar se creía confirmar una especial aptitud de la “raza araucana” para la vida castrense. En una carta del Ministro de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización, Agustín Edward McClure, enviada al Ministro de Guerra en 1909 se lee: *“La inclinación del indígena al servicio del ejército puede considerarse que existe en germen en la raza, pues la estadística manifiesta que no son los indígenas los que de preferencia rehúyen el servicio militar cuando son llamados a él, a pesar de que tendrían ellos las mayores facilidades para hacerlo, escudándose en la ignorancia de las leyes y en la vida de semisalvajes que llevan (...) Por lo dicho más arriba se puede ver con toda claridad que sería obra de verdadero patriotismo, por las grandes conveniencias que reportaría a la Nación, tratar por todos los medios posibles de proteger, educar e instruir al pueblo indígena (...)”*⁷.

A principios del siglo xx existía una preferencia hacia los indígenas entre los voluntarios al servicio militar para cumplir con estos objetivos reformadores e integradores, haciendo del servicio militar el principal instrumento de integración de los indígenas a la sociedad chilena. En 1920, de 900 conscriptos en el Regimiento

se estima, llegando a 477 muertos. Sin duda, una de las páginas negras de la historia de Chile y muy poco conocida. Para mayor información ver Portales, Felipe, *Historias desconocidas de Chile*, Catalonia, Santiago, 2017, pp. 52–75.

7 Diario *El Correo* de Valdivia. “Educación Militar de los Indígenas”. Valdivia, 10 de octubre de 1909, citado en González Cangas, Yanko (2007). Servicio militar obligatorio y disciplinamiento cultural: aproximaciones al caso mapuche-huilliche en el siglo xx. Alpha (Osorno), 24, 111–137, p. 8.

Eleuterio Ramírez de Temuco, casi 800 eran mapuches y 446 voluntarios (Bengoa, 2008: 377). Algo muy parecido ocurría con los indígenas aymaras de Arica, que tras la Guerra del Pacífico fueron objeto de chilenización y desde 1912 obligados a cumplir con el servicio militar sin reconocerles ninguna particularidad como pueblo (Tudela, 1993: 209). La resistencia de los aymaras en la chilenización se realizó muchas veces como peruanos (Díaz, 2004: 217) lo que pudo haber reforzado aún más la necesidad de la instauración del servicio militar obligatorio para los aymaras. El servicio militar igualmente cumplió su función chilenizadora con los indígenas de la Isla de Pascua, así como con los yaganes y kawésqar del extremo sur.

Como muestra el trabajo de Yanko González (2007), el servicio militar obligatorio sirvió para resaltar selectivamente aspectos útiles de la cultura mapuche para el Ejército, bajo el mito del guerrero araucano. Al mismo tiempo, la discriminación y humillación ordinaria a las que han sido sometidos los indígenas en el seno de las Fuerzas Armadas constituye un elemento más de dominación culturalmente violenta, siendo el reflejo del lugar del indígena en el resto de la sociedad chilena. Por otra parte, tal como sucedió con el contacto con los colonizadores españoles, producto de la relación con el Ejército chileno los indígenas también fueron transculturizados y mediante el servicio militar adoptan elementos que integran luego en sus propias prácticas. En este sentido es interesante el caso de la adopción de cierta marcialidad en la música indígena, a través de la diana en lugar de la trutruca en reducciones indígenas de Coz-Coz, Nihual, Panguipulli, Trilafquen (Díaz, 2006: 16) y también en la integración de instrumentos aerófonos de bronce en las festividades aymaras (Díaz, 2009).

La historia está llena de casos anecdóticos de la relación entre el Ejército y los indígenas que, a pesar de ser particulares, reflejan el espíritu del tiempo y de las lógicas que imperaban en la relación entre ellos. Notable es el caso del capitán Carlos Wood, nombrado gobernador de Magallanes en 1878, posición desde la cual se opuso tenazmente al trato vejatorio hacia los indígenas kawésqar, que estaban siendo arrancados de sus territorios para ser exhibidos en Europa en verdaderos zoológicos humanos, una de las tantas vejaciones hacia los pueblos del extremo sur (Martinic, 1979). Varios años más tarde, en 1940, también en Magallanes, está el caso emblemático de Lautaro Edén Wellington, un niño kawésqar sacado de

su núcleo familiar a los 10 años para ser enviado a “civilizarse”⁸ a una escuela de la Fuerza Aérea con la esperanza que regresara luego a civilizar a sus pares, pero finalmente terminó viviendo como nómada en los canales del sur donde murió como tal.

Al margen de lo anecdótico, queda manifiesta esta misión chilenizadora y civilizadora de indígenas del Estado de Chile mediante las Fuerzas Armadas durante gran parte del siglo XX, sin rasgos que nos señalen una voluntad de integración cultural auténtica de lo indígena en el seno de las Fuerzas Armadas. Hoy, el ordenamiento jurídico internacional adoptado por Chile en esta materia demanda adaptar las instituciones bajo parámetros de interculturalidad para la protección de los derechos de los pueblos indígenas, tensionando muchas veces la institucionalidad pública. En la siguiente parte de nuestro trabajo abordaremos el rol actual de las Fuerzas Armadas hoy bajo estos nuevos contextos.

2. PUEBLOS INDÍGENAS Y FF.AA. EN UN NUEVO CONTEXTO DE DERECHOS

a) La puesta al día de Chile en materia de derechos indígenas

El rol de las Fuerzas Armadas de Chile frente a los indígenas se ha ejercido en gran parte como producto de la visión etnocéntrica de las elites gobernantes y con dificultad en la asimilación de las doctrinas de los derechos humanos en nuestro país. Incluso los gobiernos progresistas de Eduardo Frei Montalva y de Salvador Allende tampoco comprendieron bien la temática indígena, tendiendo a subsumirla en un problema del desarrollo, asimilándola a la problemática campesina o al conflicto de clase bajo las reformas agrarias, con lo cual se terminó igualmente perjudicando a los indígenas (Albizú, 2014). Por otra parte, tampoco en esta época existía un movimiento indígena suficientemente capaz de ejercer control hacia las políticas de los gobiernos y participar activamente en la co-construcción de políticas para los indígenas, constituyendo más bien un movimiento de resistencia (Tricot, 2013).

8 Ver Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, Informe de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, 2003, p. 525.

Por razones evidentes ligadas a la represión política, el régimen de Pinochet no avanzó en el derecho de los pueblos indígenas agravando aún más la situación. En 1979, Augusto Pinochet liquidó los títulos de merced y los transformó en títulos de propiedad privada, sentenciando: “hoy ya no existen los mapuches, porque somos todos chilenos”⁹. Era un intento de negar la identidad indígena y sus derechos como pueblo para terminar por decreto con una reivindicación histórica, un intento que mostró ser estéril.

La oposición al régimen de Augusto Pinochet hizo una revalorización de la cuestión indígena en el marco de la lucha contra la dictadura. Los indígenas fueron en su mayoría opositores al régimen y su alianza con la oposición a Pinochet sentó las bases para que en el primer gobierno democrático se pudiera avanzar en materia de reconocimiento y desarrollo indígena. Durante el proceso de transición a la democracia, el candidato de la Concertación de Partidos por la Democracia, Patricio Aylwin, firmó un acuerdo con muchos dirigentes del Pueblo Mapuche, conocido como “Acuerdo de Nueva Imperial”, en el cual el candidato realizó cuatro compromisos principales: dar reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, crear una ley indígena, crear la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y ratificar el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Así, en 1993 surge la Ley Indígena 19.256 que crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, fijando una política para la restitución de tierras, entre otras materias ligadas al desarrollo indígena. Sin embargo, pese a los intentos por avanzar en el reconocimiento constitucional, la oposición constante de los partidos de derecha y el quórum de $\frac{2}{3}$ necesarios para una reforma constitucional hicieron imposible concretarlo. Por otra parte, tras 25 años de su aplicación, la llamada Ley Indígena muestra serias insuficiencias en cuanto a su alcance limitado en relación al Convenio 169, respecto a la autonomía de los territorios indígenas y a las instituciones encargadas de la política indígena, claramente sobrepasadas por la dimensión del problema, entre otras materias más específicas.

9 Frase pronunciada por Augusto Pinochet el 22 de marzo de 1979 en la ciudad de Villarrica, en el discurso de promulgación del Decreto Ley 2.568 sobre protección de indígenas, el cual radica funciones del Instituto de Desarrollo Indígena en el Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Recién en el año 2008, Chile ratifica el Convenio 169 de la OIT, la herramienta legal más importante de los derechos indígenas a nivel internacional, dando inicio a una nueva era en el relacionamiento con los pueblos indígenas. El Convenio obliga a los Estados a respetar la autonomía, la cultura de los pueblos indígenas y consultar con ellos todas las medidas que afecten directamente su desarrollo. Las aprehensiones al Convenio fueron muchas, principalmente de parte de los partidos ligados a la derecha, quienes cuestionaron la constitucionalidad del tratado al punto de llevarlo al Tribunal Constitucional. El Tribunal se ha pronunciado cinco veces sobre el Convenio¹⁰, en materias referidas a la noción de pueblo indígena, sobre la compatibilidad de los derechos del Convenio con la Constitución y la auto-ejecutabilidad de los mismos. Sin embargo, aunque las sentencias del tribunal no han logrado situar el derecho a consulta según los estándares del derecho internacional, al menos la jurisprudencia ha servido para despejar dudas sobre aspectos ligados a la soberanía de los pueblos indígenas estableciendo que:

“(.. .) la expresión ‘pueblos indígenas’ debe ser considerada, en el ámbito de dicho tratado, como un conjunto de personas o grupos de personas de un país que poseen en común características culturales propias, que no se encuentran dotadas de potestades públicas y que tienen y tendrán derecho a participar y a ser consultadas, en materias que les conciernan, con estricta sujeción a la Ley Suprema del respectivo Estado de cuya población forman parte. Ellos no constituyen un ente colectivo autónomo entre los individuos y el Estado”¹¹.

De esta manera, el Convenio 169 hoy es parte central del ordenamiento jurídico en materia indígena y el derecho a consulta es uno de sus puntos más controversiales.

10 Sentencia de 4 de agosto de 2000, sentencia de 3 de abril de 2008, sentencia de 24 de junio de 2011, sentencia de 23 de enero de 2013 y sentencia de 30 de septiembre de 2013.

11 Ver Tribunal Constitucional, sentencia del 4 de agosto de 2000, rol N° 309, N° 44.

b) La aplicación del Convenio 169 de la OIT en las Instituciones de la Defensa Nacional

El Convenio 169 de la OIT se hace aplicable a las instituciones de la defensa a través de sus disposiciones generales, dentro de las cuales existen algunas que tocan más directamente el rol de las Fuerzas Armadas y que pasaremos a revisar y comentar a continuación.

El artículo 1 en su numeral 3 señala:

“1. El presente Convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

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 consciencia 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.

3. La utilización del término ‘pueblos’ en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”.

El artículo 1 del Convenio señala claramente cuál es la noción de pueblo indígena y/o tribal que se considera objeto de los derechos del Convenio y es perfectamente compatible con la categoría de pueblos indígenas que la legislación nacional establece. En particular, el numeral 3 de dicho artículo es central para comprender que el

Convenio no atenta contra la soberanía nacional, como ha quedado aclarado por el Tribunal Constitucional en el año 2000. Sin perjuicio que los pueblos indígenas pudiesen mediante un proceso de movilización y acción política optar a algún tipo de independencia en el futuro y de que el Convenio en efecto promueve su autonomía, lo que esta disposición indica es que el concepto de “pueblo” utilizado es más bien de carácter cultural.

Respecto al rol de los gobiernos en materia indígena, el artículo 2 del Convenio señala:

“1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.”

Esta disposición anima a las instituciones de las Fuerzas Armadas a desarrollar políticas que disminuyan las brechas de desigualdad entre ciudadanos indígenas y no indígenas. Ello implica ir más allá de la no discriminación y avanzar en acciones afirmativas que provoquen un cambio significativo en la participación de los indígenas en el seno de las FF.AA. en todos sus niveles jerárquicos, en armonía con sus costumbres y tradiciones.

En esta misma línea, otra disposición relevante aparece en el artículo 5, que nos indica:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
- c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo”.

El artículo anterior señala claramente la necesidad de generar espacios de respeto e inclusión de las culturas y de la espiritualidad de los pueblos indígenas en las unidades militares. Si existen ceremonias religiosas cristianas en el seno de las unidades militares, nada debiera impedir que también existieran ceremonias espirituales indígenas en un plano de igualdad. En caso contrario, a nuestro juicio, ambas expresiones debieran estar reservadas sólo para espacios de la vida privada.

El artículo 8 del Convenio, en su primer numeral, destaca la importancia del derecho consuetudinario indígena y tiene igualmente su corolario en la legislación nacional, señalando que:

- “1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
- 2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional, ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes”.

En el artículo mencionado, es esencial tomar en consideración que el derecho indígena tiene como principal fuente de derecho la costumbre y esta fuente aparece recogida en distintos cuerpos legales como la Ley Indígena o la Ley de Espacio Marino Costero de Pueblos Originarios (Ley EMCPO), de la cual parte de la tramitación radica en la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. En esta misma línea, el artículo 15 establece que:

“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 recibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.

Este último artículo refleja el espíritu de la Ley EMCPO, de proteger el acceso de los indígenas a sus recursos naturales, y esto no sólo se limita a los recursos del mar, sino también a los recursos minerales o energéticos que muchas veces por trabas administrativas, o inclusive legales, las comunidades indígenas no pueden acceder. Es deber entonces de las FF.AA. velar por que esta ley prospere en su aplicación y facilite a los pueblos indígenas el acceso al goce de las riquezas naturales a las que consuetudinariamente han tenido acceso y que por causa del desarrollo de la sociedad chilena muchas veces se han visto privados.

Igualmente, viene a complementar lo anterior el artículo 23 del Convenio que señala:

“1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades.

2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales, y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo”.

El artículo 23 nuevamente refuerza la necesidad de generar políticas inclusivas que permitan el desarrollo serio y sostenido de prácticas culturales ancestrales de los pueblos indígenas, las que en el seno de las Fuerzas Armadas pueden incluso ser aprovechadas como conocimientos especializados y útiles para el desempeño de algunas unidades, por ejemplo en zonas extremas.

Con todo, la norma del Convenio que tiene mayores implicancias políticas y administrativas está establecida en el artículo 6, que indica:

- “1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
 - b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

En el ámbito doctrinario, el ex relator especial de las Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, ha definido el proceso de Consulta como “una salvaguarda para los derechos de los indígenas, que pueden ser afectados por decisiones del Estado” (De Cea y Fuentes, 2016: 24). En este sentido, para asegurar un real resguardo de sus derechos culturales y territoriales es necesario que las instituciones del Estado realicen procesos de consulta indígena según los parámetros y estándares recomendados internacionalmente.

En la aplicación del artículo 6 del Convenio es importante aclarar que éste no se refiere a una generalidad de situaciones, sino a situaciones específicas cuando las decisiones del Estado afecten directamente a los indígenas y no como consecuencia de leyes generales aplicables a toda la población. Por eso, toda medida destinada a los pueblos indígenas en particular debe consultarse previamente con ellos, respetando una serie de principios que logren asegurar la buena fe, con el fin de lograr acuerdos, sin perjuicio que puedan existir divergencias entre las partes. Así, la consulta previa no es una especie de “derecho a veto” de los pueblos indígenas, sino el derecho a ser co-partícipes de las decisiones que les afecten directamente y los acuerdos alcanzados entre las partes deben ser vinculantes para los Estados.

El procedimiento de consulta en Chile está regulado por el Decreto Supremo N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social¹², el cual entró en vigencia el 4 de marzo de 2014 mediante su publicación en el Diario Oficial. A pesar que el reglamento fue objeto de consulta previa durante la primera administración de Sebastián Piñera, no ha estado exento de polémica y cuestionamientos por parte de dirigentes indígenas y de juristas respecto a los estándares alcanzados en dicho proceso que

12 Decreto que deroga el decreto precedente N° 124 del Ministerio de Planificación.

afectarían el principio de buena fe. Un aspecto concreto de las críticas, apunta al concepto de “afectación directa”, establecido en el artículo 7 del Decreto 66, puesto que limitaría considerablemente el derecho consagrado en el Convenio 169 de la OIT. En situaciones relativas a decisiones y leyes sobre medio ambiente, por ejemplo, la visión de los indígenas puede ser muy diferente a la del Estado, dada su cosmovisión ligada a la naturaleza de forma integral y no parcializada. Lo anterior genera importantes problemas entre el DS N° 66 y el DS N° 40 del Ministerio de Medio Ambiente, que regula el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Otro aspecto importante no recogido por el Decreto 66 MDS es sobre la manera de materializar el diálogo, donde es imperativo que el mecanismo de interlocución sea definido por los mismos pueblos indígenas, lo cual este instrumento administrativo no recoge. Es vital que no sólo en el ámbito de la Defensa sino que en el Estado en su conjunto se entienda que la consulta previa no es un simple procedimiento administrativo, sino un derecho de los pueblos indígenas. A su vez, también representa una oportunidad en términos culturales, ya que como señalan Cea y Fuentes (2016: 188) la consulta constituye “una instancia de diálogo y definición de carácter intercultural”. Ello implica un proceso de aprendizaje institucional sobre los códigos y la cultura del mundo indígena entre las instituciones del Estado, únicamente posible cuando hay una voluntad política real de acercamiento hacia el mundo indígena.

De esta manera, debemos recalcar que todas las medidas que tome la Defensa Nacional que afecten directamente a los pueblos indígenas en principio deberán ser consultadas previamente, ya sea a nivel nacional o local según sea el alcance de la medida sobre las comunidades indígenas. En consecuencia, al generar una política pública referida a la inclusión de los pueblos indígenas es importante revisar su situación actual al interior de las FF.AA. y vislumbrar los tipos de acciones posibles para lograr su integración en las diferentes unidades.

3. LOS INDÍGENAS DENTRO DE LAS FUERZAS ARMADAS HOY

Como mencionamos en la primera parte de este trabajo, la dimensión más visible de la integración de lo indígena en el seno de las Fuerzas Armadas, la mítico-simbólica, hoy se mantiene y se reproduce en los discursos oficiales y en la formación de los soldados de distintos rangos. Existen nombres indígenas que designan regimientos, equipos de ingenieros, comandos especializados, naves militares, etc. Esto sirve como argumento de la integración y valorización de los indígenas en el seno de las Fuerzas Armadas, pero ello no tiene un correlato en la participación efectiva de indígenas en todas las unidades.

En la sociedad chilena, la población indígena se estima cercana a un 9%, sin embargo, los militares de origen indígena no superan el 3.5% y además los militares de origen étnico no se consideran como tal en el cuerpo de oficiales. Si bien no existe ningún impedimento legal institucional para que indígenas puedan integrar las Fuerzas Armadas a todo nivel, persiste un lugar marginal o subordinado para los indígenas en el seno de sus filas. Como señala el cuadro de más abajo, los ciudadanos de origen indígena siguen llegando al ejército en gran mayoría mediante el servicio militar y quienes deciden iniciar una carrera militar profesional lo hacen principalmente como soldados de tropa.

Podemos apreciar que existe una contradicción evidente en el discurso institucional que valora o recupera selectivamente muchos aspectos de los pueblos indígenas sin contar en sus filas con indígenas que reproduzcan estos discursos en el alto mando. No hay profesores que enseñen en las Fuerzas Armadas la historia de la relación entre el Estado de Chile y los pueblos indígenas de manera especializada y no hay suficientes oficiales indígenas portadores del legado ancestral de los “guerreros araucanos” del que tanto se ha hecho gala, sobre todo, en el Ejército. Es más, a pesar de los esfuerzos del último tiempo, este tema no ha sido un aspecto que haya preocupado mayormente a las Fuerzas Armadas. Muestra de aquello es la dificultad para tener estadísticas claras sobre la presencia de indígenas en la institución, quienes son asimilados y contados como cualquier otro nacional. Las cifras con las que se cuenta actualmente provienen de un conteo simple de apellidos asociados a los títulos de merced indígena, pero ello no significa necesariamente que los identificados en las nóminas tengan la calidad indígena según

la Ley 19.253¹³. Si bien este conteo pudo ser realizado en la Fuerza Aérea y en la Armada, en el Ejército esta información existe solamente para los conscriptos. Cabe mencionar que en este trabajo no se han considerado los indígenas en el seno de las fuerzas policiales, sobre todo en Carabineros de Chile, donde probablemente se encontraría un número muy superior de carabineros de origen indígena al resto de las Fuerzas Armadas, puesto que cuentan con unidades especializadas para territorios indígenas.

Cuadro N° 1:
Presencia de indígenas en las ramas de las fuerzas armadas chilenas.

	SOLDADO CONSCRIPTO	SOLDADO PROFESIONAL DE TROPA	OFICIALES	SUBOFICIALES
Fuerza Aérea	5,9%	10,23%	0,45%	3%
Armada	0,1%	4,4%	0,7%	1,3%
Ejército	6,7%	S.I.	S.I.	S.I.

FUENTE: CON BASE A INFORMACIÓN DE JORGE CÁRDENAS (2016), “LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS FUERZAS ARMADAS. UN CAMINO HACIA LA INCLUSIÓN”, TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN SEGURIDAD Y DEFENSA, ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS (ANEPE), PP. 58–68.

Una dimensión muy importante a tener en cuenta de la relación entre Fuerzas Armadas y pueblos indígenas es el contacto que existe entre ambos fuera del régimen castrense. En ello es importante considerar la labor asistencial que realizan las Fuerzas Armadas, sobre todo en poblaciones indígenas en zonas aisladas. Es allí donde se logra la mejor percepción de las Fuerzas Armadas por parte de los indígenas, a pesar de ciertos roces evidentes, especialmente con las fuerzas policiales. En este sentido podemos mencionar las operaciones de asistencia médica que realizan las Fuerzas Armadas en Isla de Pascua, en Puerto Williams,

13 Para obtener la calidad de indígena, reconocida por la Ley 19.253, se debe realizar un proceso de acreditación en CONADI para formar parte de un registro donde tendrán la calidad de indígena quienes se encuentren en los siguientes casos: a) los que sean hijos de padre o madre indígena; b) los descendientes de las etnias indígenas que habitan el territorio nacional, siempre que posean a lo menos un apellido indígena; c) los que mantengan rasgos culturales de alguna etnia indígena, entendiéndose por tales la práctica de formas de vida, costumbres o religión de estas etnias, de un modo habitual o cuyo cónyuge sea indígena.

en Puerto Edén y en el extremo norte. En zonas fronterizas y bajo condiciones extremas, muchas poblaciones indígenas ejercen el mejor acto de soberanía al habitar territorios donde la población no indígena no viviría. En lugares como Puerto Edén o Puerto Williams, las buenas relaciones entre comunidades indígenas y las fuerzas armadas presentes son una obligación para poder ejercer la soberanía de buena forma en territorios extremos.

a) Integración en diferentes niveles: la experiencia internacional

En varios países que tienen una población indígena importante existen políticas destinadas a hacer parte a los indígenas de la construcción misma de la identidad de las instituciones del Estado y con ello de las Fuerzas Armadas. En Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos y Australia se pueden observar elementos que muestran una participación más concreta de los pueblos indígenas en el seno de las fuerzas armadas. Ello ha sido producto de procesos largos de diálogo y tensiones entre los pueblos indígenas y los estados, que han tenido como resultado la modificación de las instituciones según parámetros modernos del derecho internacional y de los pueblos indígenas. En ello también juegan un rol importante los avances significativos en materia de derechos individuales y de minorías étnicas, sexuales y de los movimientos feministas que desde los años 1960 han ganado mucho terreno en el mundo occidental, especialmente durante la década de 1980 en el caso de los derechos indígenas (Saulnier, 2014).

Estos países del mundo anglosajón han abordado la cuestión indígena desde tradiciones jurídicas y políticas muy diferentes a los países de América Latina. No necesariamente existe un reconocimiento constitucional explícito como es el caso de Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia, pero sí se les reconoce por derecho consuetudinario el carácter de naciones preexistentes y con las cuales se firmaron tratados. Tampoco todos han ratificado el Convenio 169, puesto que sus legislaciones nacionales cubren las materias del Convenio. Asimismo, dependiendo del grado de descentralización y de autonomías regionales o federales, existen grados de autonomía asociados al mundo indígena, siendo el caso de Canadá uno de los modelos más desarrollados (Hawkes, 2001).

En materia de fuerzas armadas es interesante ver cómo en estos países existe una integración de ciudadanos de origen indígena en el alto mando. Si bien la mayor

parte se encuentra en rangos inferiores, destacan generales, almirantes y comandos del aire provenientes de pueblos indígenas y que son identificados como tales. También existe una importante pertenencia cultural en el uso de símbolos indígenas en los uniformes y en la adopción de rituales de culturas indígenas en las fuerzas armadas como el caso de la marina neozelandesa y la práctica del *haka* u otras ceremonias de tipo espiritual. Es importante notar que en varios de los países mencionados existen instituciones de representación indígena, como parlamentos o consejos indígenas, ministerios de asuntos indígenas, escaños reservados para indígenas en el parlamento y diferentes grados de autonomía para los territorios indígenas. Lo anterior refuerza la presencia indígena en las instituciones públicas, aunque ello no implica la completa desaparición de brechas de bienestar entre los ciudadanos indígenas y no indígenas.

En América Latina existen experiencias interesantes en Brasil, México, Ecuador, Bolivia y Perú, donde la cultura y la presencia de indígenas en el alto mando es mayor que en el caso chileno y en las cuales se incluyen de mejor manera elementos de la cultura indígena al quehacer de las fuerzas armadas. En estos países se utilizan en diferentes grados los saberes ancestrales y se les permite mantener símbolos de su cultura al interior de las unidades. Sin embargo, América Latina aún está lejos de una co-construcción efectiva de la identidad de las fuerzas armadas a través de lo indígena, con la notable excepción de Bolivia donde ha existido una política activa en esta materia y donde se ya cuenta, gracias a ello, con generales indígenas (Martín, 2010).

De las experiencias que existen en nuestro continente y en Oceanía en materia de integración entre fuerzas armadas y pueblos indígenas podemos considerar 4 grupos de políticas según sus objetivos (ver cuadro N°2): A) Comunicacionales y educativas; B) Funcionales y asistenciales; C) Acción afirmativa; D) Culturales y simbólicas. Los dos primeros grupos corresponden a políticas de acercamiento al mundo indígena que generan puentes socio-culturales que pueden servir como base para una integración más profunda y progresiva. El segundo grupo de medidas señala una voluntad política más profunda de integración donde lo indígena participa en la redefinición de la identidad de las fuerzas armadas. El desafío es poder avanzar gradualmente desde el primer grupo de medidas hacia el segundo, estando conscientes que este tránsito debe ser guiado por el diálogo

intercultural que va más allá del simple reconocimiento a la diversidad cultural y que pretende establecer un diálogo horizontal y democrático entre las culturas evitando imposiciones de unas sobre otras. El Convenio 169 entrega un marco jurídico para conducir los cambios en esta materia y llevar el diseño de las medidas específicas a buen puerto.

Por otra parte, la configuración de cada una de estas medidas y la adopción de ellas por las instituciones castrenses dependen de la cultura y de la relación histórica que cada país ha establecido con los pueblos indígenas. Es importante conocer los tipos de medidas y sus contextos particulares de aplicación para comprender el sentido con el cual fueron planteadas y no considerarlas sin una evaluación previa. De lo contrario, se corre el riesgo de implementar dispositivos estériles que no producirán los efectos esperados. Asimismo, las mejores medidas son aquellas en las cuales los mismos actores involucrados son partícipes de su diseño.

Cuadro N°2:
Tipos de políticas hacia los pueblos indígenas en el seno de
las Fuerzas Armadas.

TIPO DE POLÍTICAS	OBJETIVO	MEDIDAS OBSERVADAS
Comunicacionales y educativas	Socializar en el seno de las FF.AA. la historia y el reconocimiento de los pueblos indígenas, orientados a una revalorización de su legado ancestral y de sus derechos.	<ul style="list-style-type: none"> – Realización de conferencias y seminarios. – Cambios en planes de estudios en las escuelas militares. – Encuentros entre dirigentes indígenas y militares.
Funcionales y asistenciales	Acercar las FF.AA. a los territorios indígenas, facilitando el contacto fluido y amigable.	<ul style="list-style-type: none"> – Creación de registros indígenas en el seno de las FF.AA. – Creación de nuevas unidades militares en territorios indígenas. – Operaciones de ayuda y asistencia a poblaciones indígenas.
Acción afirmativa	Atraer a más ciudadanos de origen indígena a las FF.AA. en distintos niveles y sobre todo impulsar su promoción en el alto mando.	<ul style="list-style-type: none"> – Becas de estudio. – Ingreso especial. – Orientación y apoyo previo al ingreso al ejército. – Campañas de reclutamiento dirigidas al mundo indígena. – Promoción de indígenas a niveles jerárquicos superiores.
Culturales y simbólicas	Integrar aspectos de la cultura indígena a las tradiciones de las FF.AA. para producir identificación de los indígenas con las instituciones militares.	<ul style="list-style-type: none"> – Adopción y difusión de lenguas indígenas. – Permitir el uso del cabello largo, característica de los guerreros en ciertas culturas indígenas. – Integrar símbolos indígenas en los uniformes militares. – Adopción de ritos y ceremonias indígenas. – Utilizar los saberes ancestrales indígenas en el quehacer militar.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

CONCLUSIONES

La relación entre Fuerzas Armadas y pueblos indígenas en Chile no está aún a la altura de los desafíos del reconocimiento constitucional ni de los estándares del derecho internacional indígena. Avanzar en mejorar la relación entre las Fuerzas Armadas de Chile y los pueblos indígenas no implica únicamente hacer uso de dispositivos de integración de minorías o generar espacios de inclusión selectiva que den señales de modernidad. Abordar este tema al interior de las Fuerzas Armadas, al igual que en todo el Estado, implica hacerse cargo de la historia, del reconocimiento de pueblos preexistentes al Estado chileno. Ello requiere repensar la manera en la cual hemos construido los imaginarios colectivos de lo que es Chile como Estado-Nación y el rol que en ello tienen los pueblos indígenas.

Asumir este tema hoy resulta imperativo, por dos razones que tensionan al Estado. Primero, porque los movimientos indígenas a escala mundial han logrado que el derecho internacional les reconozca derechos particulares y Chile al asumirlos, como lo ha hecho con el Convenio 169, se ve obligado a modificar su relación con los indígenas. Segundo, porque la propia dinámica desarrollada en la sociedad chilena con los indígenas ha llegado a un punto de tensión que se hace ineludible avanzar en nuevas formas de relacionamiento.

Nuevas instituciones emanadas de procesos de consulta indígena como el Ministerio de Pueblos Indígenas, el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, los Consejos de Pueblos, el nuevo Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio así como también la propia consulta indígena sobre temas constituyentes, generarán un nuevo escenario para el desarrollo de políticas indígenas y las Fuerzas Armadas serán llamadas igualmente a abordar con mayor fuerza estas temáticas. En este sentido, es una buena señal el hecho de que en las Fuerzas Armadas el tema comience a ser debatido¹⁴, pero ello debe necesariamente tener como interlocutores a los pueblos indígenas mismos.

¹⁴ Prueba de ello fue la realización del Seminario Internacional de Pueblos Originarios y Defensa Nacional en dos ocasiones, en enero de 2015 y en octubre de 2016, por parte del Ministerio de Defensa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albizú, F. (2014). “El indigenismo de la Unidad Popular (Chile 1970–1973). Estado y Nación entre reformismo y realidad”, en Jammet-Arias et al. *Construcción del Estado-Nación y desarrollo económico y social en Chile (1811–1976)*, Cahiers (Les) ALHIM, N° 28.
- Anaya, J. (2009). “El derecho de los pueblos a la libre determinación tras la adopción de la Declaración”, en Claire Charters y Rodolfo Stavenhagen, *El desafío de la Declaración: Historia y Futuro de la Declaración de la ONU sobre los Pueblos Indígenas*, Copenhague, IGWIA.
- Archer, K. (2003). “Representing Aboriginal Interest: Experiences of New Zeland and Australia”, en Electoral Insigth, noviembre de 2003, en línea, http://www.elections.ca/res/eim/article_search/article.asp?id=27&clang=e&frmPageSize= (consultado el 20 de diciembre de 2017).
- Bengoa, J. (2008). *Historia del pueblo mapuche en los siglos XIX y XX*, Santiago, LOM.
- Cárdenas, J. (2016). *Los Pueblos Indígenas y las Fuerzas Armadas. Un Camino Hacia la Inclusión*. Tesis para optar al Grado de Magíster en Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).
- Cornell, S. y Kalt, J. (2010). “American indian self-determination: The political economy of a successful policy”, Working paper, The native nations Institute for Leadership, Management, and Policy, The University of Arizona.
- De Cea, M. y Fuentes, C. (comp.) (2016). *La Consulta Indígena Colombia-Perú-Chile*, Santiago, Ril Editores.
- Díaz, A. (2009). “Los Andes de bronce: conscripción militar de comuneros andinos y el surgimiento de las bandas de bronce en el norte de Chile”, en *Historia (santiago)*, 42(2), pp. 371–399.
- Díaz, A., Ruz, R. y Mondaca, C. (2004). “La administración chilena entre los aymaras: resistencia y conflicto en los Andes de Arica (1901–1926)”, en *Anthropologica*, Lima, v. 22, n. 22, pp. 215–235.
- Díaz, A. (2006). *Parlamento de Coz Coz. 18 de Enero de 1907*. Valdivia, Editorial Ser Indígena.
- Gallardo, V. (2001). “Héroes Indómitos, Bárbaros y Ciudadanos Chilenos: el discurso sobre el indio en la construcción nacional”, en *Revista de Historia Indígena* N°5, pp. 119–134.
- González, Y. (2007). “Servicio militar obligatorio y disciplinamiento cultural: aproximaciones al caso mapuche-huilliche en el siglo XX”, en *Alpha (Osorno)*, 24, pp. 111–137.
- Hawkes, D. (2001). «Les peuples autochtones : autonomie et relations intergouvernementales», en *Revue internationale des sciences sociales*, 2001/1, n° 167, pp. 167–176.

- Larraín, J. (2001). *Identidad Chilena*, Santiago, LOM.
- León, L. (2002). “Reclutas Forzados y Desertores de la Patria: El Bajo Pueblo Chileno en la Guerra de la Independencia, 1810–1814” en *Historia* N° 35, Santiago, pp 252-297.
- Martín, M. (2010). “¿Interculturalidad en las Fuerzas Armadas?”, en *Revista Integra Educativa*, 3(1), pp. 173–195.
- Martín, M. (1979). “La política indígena de los gobernadores de Magallanes”, en *Revista Anales del Instituto de la Patagonia*, N° 10, pp. 7–58.
- Otayza, F. (1993). *El Realismo Político de O’Higgins*, Santiago, EditCar.
- Pinto, J. y Valdivia, V. (2009). *¿Chilenos Todos? La construcción social de la nación (1810–1840)*, Santiago, LOM.
- Salazar, G. (2005). *La construcción del Estado en Chile (1760–1860)*, Santiago, Ed. Sudamericana.
- Saulnier, K. (2014). “Aboriginal self determination: A comparative study of New Zeland, Australia, and United States”, Institute for the Study of International Development (ISIS), Aboriginal Policy Study papers, paper N° 6, may 2014.
- Tricot, T. (2013). *Autonomía. El movimiento Mapuche de resistencia*, Santiago, Ceibo.
- Tudela, P. (1993). “Chilenización y cambio ideológico entre los aymaras de Arica (1883–1930). Intervención religiosa y secularización”, en *Revista Chilena de Antropología* N° 12. 1993–1994, pp. 201–231.
- Vega, C. y Grendi, P. (2002). *Vejámenes inferidos a indígenas de Tierra del Fuego*, Punta Arenas, Documentos CONADI.

DISEÑO Y PRODUCCIÓN



G R Á F I C A
M E T R O P O L I T A N A

WWW.GRAVICAMETROPOLITANA.CL