



Aproximación normativa a las demandas indígenas por derechos territoriales en Chile

Serie Policy Papers | N°4, 2019

Fabián Flores Silva
FFLORESSILVA@GMAIL.COM | CIIR.CL

Resumen

Se ofrece una aproximación normativa al denominado conflicto por derechos territoriales indígenas en Chile. La pregunta que lo guía es la siguiente: ¿qué argumentos justificarían con mayor contundencia demandas indígenas por territorios en el marco de su relación con el Estado? Para ello, analiza cinco criterios invocados por la literatura académica para legitimar demandas territoriales. Esto son: rectificatorio, eficiencia, cultural, plenitud/sostenibilidad y el argumento de autoridad política. Este documento no asume que cada criterio sea completamente exitoso o fallido en el intento de fundamentar tales demandas. Más bien, identifica sus fortalezas y debilidades, buscando así robustecer el debate público.

Adicionalmente, anima a actores gubernamentales, empresariales y de la sociedad civil a tener en cuenta especialmente el argumento de autoridad política. Este considera que los pueblos indígenas son potenciales candidatos para tener legítima autoridad política y jurídica en sus territorios históricos (hacer leyes y velar por su cumplimiento), y que el Estado tiene el deber de establecer una relación más horizontal y co-participativa con los pueblos indígenas si desea legitimar su soberanía. Este criterio permite hacer justicia territorial a los pueblos indígenas y ofrece elementos para la resolución democrática de diferencias.

I. Introducción

El trabajo explora cinco argumentos relevantes para fundamentar demandas indígenas por territorio. Esta mirada es alternativa y complementaria a los análisis que ponen foco en las dimensiones históricas, sociopolíticas y legales de los derechos territoriales, asumiendo que la relación

dinámica entre movilización social nacional/transnacional y la estructura institucional-jurídica es crucial en la definición de las formas y alcances que los derechos indígenas adoptan en cada país (Bengoa 2007; Martí 2010; Simon & González-Parra 2014). Considera además valioso el contexto nacional e internacional que durante las últimas tres décadas ha sido favorable al reconocimiento de derechos indígenas en Chile y Latinoamérica (Stavenhagen 2005; Jona 2010). No obstante, el foco de este trabajo es la dimensión normativa de las demandas indígenas.

¿Qué significa explorar la dimensión normativa de las demandas por territorio? Implica fundamentalmente evaluar cuánta fuerza moral o legitimidad poseen ciertos argumentos invocados para obtener derechos territoriales (Overland & Barry 2017). En este caso, **cada uno de ellos debe ofrecer razones válidas a la opinión pública interesada en soluciones más justas para los pueblos indígenas del país.** Para dar cuenta de ello, se analizarán las implicancias teóricas y/o prácticas de las reglas o parámetros ofrecidos por cada uno de estos argumentos, detectando sus fortalezas y debilidades. De este modo, un argumento moralmente fuerte provee buenas razones a los grupos para reivindicar derechos territoriales, los que podrían eventualmente ser acogidos o procesados jurídicamente. Bajo esta perspectiva no debe confundirse la fuerza moral o normativa de un argumento con su fuerza legal. Una reivindicación puede tener fuerza moral, es decir, puede estar plenamente justificada, pero ello no significa que esta encuentre eco -inmediato- en el sistema jurídico existente en un país.

La perspectiva normativa ofrece al debate público sobre derechos territoriales puntos

de vista que permiten ampliar la imaginación político-jurídica que aborda la relación entre el Estado y los pueblos indígenas en Chile. En algunos sectores persiste la idea de que Chile es una nación que se erigió legítimamente sobre los pueblos indígenas que incorporó en su espacio de soberanía. Pero esta concepción refleja más bien un interés unitarista que, al asociar legalidad con legitimidad, ha reforzado la exclusión político-jurídica de los indígenas, impidiéndoles una participación sustantiva en los procesos de construcción democrática nacional y en la definición de sus proyectos políticos. Este trabajo precisamente distingue entre legitimidad moral de argumentos y fuerza coercitiva de los sistemas legales, en vistas a sustentar cambios jurídicos-políticos que reconozcan la legitimidad de las pretensiones territoriales de los pueblos indígenas.

El documento se divide en tres apartados.

* El primero describe tres aspectos críticos que contextualizan las demandas indígenas por territorio en Chile.

* El segundo evalúa la fuerza normativa de cinco criterios relevantes en la literatura académica sobre derechos territoriales, a menudo reflejados en discusiones públicas sobre este tema. Estos argumentos son:

(i) *rectificadorio*: los primeros o anteriores ocupantes de una tierra poseen legítimo derecho a que se le restituyan las tierras que otros agentes les han arrebatado

(ii) *eficiencia*: quien añade valor económico o material a la tierra tiene legítimo derecho a ella

(iii) *cultural*: es la membresía en una cultura, o el valor intrínseco de esta, lo que sustenta derechos territoriales

(iv) *plenitud/sostenibilidad*: grupos tienen legítimo derecho a un territorio si pueden demostrar que son capaces de ejercer gobernanza sobre este en un marco de sustentabilidad

(v) *autoridad política*: grupos tienen derechos territoriales en virtud de su capacidad de demostrar que han sido o son comunidad política, con historia de cooperación e instituciones propias

* El tercer apartado expone las principales recomendaciones de este documento. En específico, defiende el argumento de autoridad política, pues considera que este permite un procesamiento democrático de demandas por derechos territoriales en conflicto. Además, la eventual implementación de este criterio se realizaría sin generar injusticias mayores sobre los grupos no indígenas implicados.

II. Demandas indígenas por territorio en Chile

Tres aspectos contextualizan las reivindicaciones indígenas por derechos territoriales en Chile. El primero es **la pérdida significativa de los territorios históricamente ocupados por diversos grupos indígenas**. Los procesos de expoliación se iniciaron con la llegada e instalación del gobierno colonial español, pero adquirieron un carácter dramático a partir de la primera mitad del siglo XIX cuando el Estado de Chile inicia la conquista, anexión y colonización de territorios de la frontera norte y sur del país, con consecuencias gravitantes para los grupos indígenas. Ello significó que grupos como el

mapuche o aymara perdieran acceso a las tierras que tradicionalmente ocuparon y la capacidad de ejercer dominio o control efectivo sobre estas, es decir, en base a sus propias instituciones, prácticas sociales y valoraciones. La expoliación y enajenación territorial aceleró también la pauperización, marginalidad y exclusión socioeconómica de los indígenas, características que incluso se han reproducido inter-generacionalmente (CVHYNT 2008)

El segundo aspecto es que el Estado de Chile, interpelado por la movilización indígena nacional y transnacional, y en el contexto latinoamericano de transición hacia a democracias electorales, inició durante las últimas tres décadas un proceso de restitución paulatina de tierras para las “etnias” indígenas que reconoce en su legislación. La ley indígena n° 19.253 de 1993 permite la restitución -por medio de compra, permuta, devolución fiscal, entre otras estrategias de adquisición- de predios a personas y comunidades indígenas dentro de los emplazamientos territoriales históricos. Sin embargo, **esta política de tierras se basa en una concepción legalista:** acepta como reclamantes de tierras solo a aquellas personas o comunidades que estén en posesión – o que puedan acreditar tal condición- de “títulos históricos”, entregados por el Estado durante el período de colonización. Esto impide que grupos indígenas puedan aspirar a restitución de tierras no consideradas por dichos títulos, salvo si el Estado o un privado quiera voluntariamente donarlas. Por ejemplo, amparándose en los títulos históricos de “comisario” y “merced” concedidos por el Estado entre 1866 y 1929 a comunidades mapuche, los grupos actuales pueden

reclamar la restitución de tierras hasta por un máximo de aproximadamente 584.000 hectáreas, las que representan un porcentaje menor respecto de la extensión de los territorios históricos ocupados por el pueblo mapuche al momento en que se inicia la invasión y colonización por parte del Estado de Chile.

El tercer aspecto es que la **legislación actual enfatiza el derecho de acceso a tierras indígenas, pero no entrega poderes para que las comunidades ejerzan gobernanza sobre sus tierras y recursos naturales.** La legislación tipifica las tierras indígenas como propiedad comunal -es decir, no sujeta a la regulación sobre propiedad privada- y dispone además recursos especiales para el desarrollo indígena según directrices de gobierno. No obstante, no concede prerrogativas para que las comunidades ejerzan control político sobre sus territorios y recursos naturales. Es cierto que la incorporación en el ordenamiento jurídico nacional del Convenio 169 de la OIT en el año 2008 ha modificado parcialmente este panorama, al reconocer como territorio indígena no solo a las tierras reconocidas por el Estado, sino aquellas “usadas de alguna manera por los pueblos concernidos, y los recursos naturales en ellos presentes” (Meza-Lopehandía 2016), y al incorporar mecanismos de consulta indígena. Con todo, los derechos jurídicos para indígenas en Chile distan de posibilitar la autodeterminación territorial, que no solo involucra participación consultiva, sino poder de negociación, decisión y veto.

Estos tres aspectos abren la pregunta sobre cómo abordar desde un punto de vista

normativo las reivindicaciones indígenas por territorio en Chile. Para ello, se evaluará a continuación la fuerza moral de cinco

argumentos invocados para justificar derechos territoriales.

III. Cinco criterios para legitimar derechos territoriales

¿Qué es y qué implica un derecho territorial? Si bien no existe una definición consensuada sobre este asunto, algunos autores (Kolers 2009, 2017; Mancilla 2016) consideran que cualquier teoría de derechos territoriales debe responder al menos tres interrogantes:

1. ¿qué tipo de *agente* puede tener acceso a derechos territoriales? (Estados, individuos, grupos, comunidades, etc.),
2. ¿qué *prerrogativas* o *facultades* tienen los agentes que obtienen un derecho territorial? (uso de la tierra, la posibilidad de enajenación, facultad de excluir a otros, etc.), y,
3. ¿bajo qué *criterio(s)* los agentes demandan derechos territoriales?

Teniendo en consideración estas tres preguntas, estaríamos frente a una demanda por territorio cuando, por ejemplo, un individuo (el *agente*) exige acceso a una porción de tierra (supongamos que esta ya es ocupada por otras personas) y el derecho a excluir del goce de ella a cualquier otro individuo que no sea parte de su familia (las *prerrogativas*), en virtud de un sueño premonitorio que le ha revelado que esa tierra le pertenece (el *criterio*). No obstante, podemos decir que esta justificación carece de fuerza normativa. Ello, porque se necesita contar con parámetros que permitan a la

opinión pública nacional juzgar cada criterio. Este documento considerará que cada argumento analizado debe ofrecer *razones* a la opinión pública, es decir, no puede justificar derechos en base a una intuición o corazonada. Es por esto que la revelación divina, en el ejemplo, no es un buen criterio.

Antes de presentar los cinco criterios, me referiré brevemente al derecho territorial de los Estados, el cual no ha sido incluido en este listado por no ser una demanda de los pueblos indígenas (estos no buscan transformarse en Estados soberanos). Tanto el derecho internacional como las representaciones académicas y de la ciudadanía asumen comúnmente que los Estados soberanos son los exclusivos y legítimos titulares de derechos políticos sobre un territorio, y a su vez que el mundo está organizado en base a estas unidades político-territoriales. Pero este criterio más bien parece reafirmar el *status quo* del orden internacional Wesphaliano, y no ofrece otra razón más que el reconocimiento mutuo que los gobiernos de esos Estados realizan al principio de soberanía y no interferencia. Además, este criterio no distingue entre soberanía Estatal y derechos territoriales, lo que impide reconocer la importancia de las múltiples demandas por territorio que emergen año tras año desde dentro de los Estados, levantadas por grupos que han sido injustamente excluidos de tales derechos.

Esto ocurre precisamente en el continente latinoamericano, en donde las disputas por derechos territoriales entre grupos indígenas y actores económicos y gubernamentales tiene como antecedente primordial la constitución colonial de los Estados y la

incorporación forzada de las poblaciones nativas. La marca colonial de esas disputas recrudece actualmente con la creciente concentración predial por actores latifundistas y corporaciones transnacionales, generando una situación de inequidad de acceso a territorios que afecta dramáticamente los proyectos y planes de vida de los pueblos indígenas, comunidades tradicionales y pequeños agricultores. Abordar esta situación por medio de la evaluación de la fuerza moral de cinco criterios para reclamar derechos territoriales, como veremos, colabora en descentrar el foco que casi exclusivamente se ha puesto en los derechos territoriales de un Estado Soberano o en los derechos de propiedad de individuos.

a. Argumento rectificatorio:¹ bajo este criterio, los *grupos indígenas* reclaman la **restitución de los territorios que les fueron arrebatados ilegítimamente generaciones atrás**, en virtud de (i) su condición de haber sido sus primeros habitantes (por lo que son sus reclamantes legítimos), o bien, (ii) porque ocuparon esas tierras en el periodo inmediatamente anterior a la conquista y colonización por poderes imperiales o nacionales.

A primera vista, las dos variantes de este criterio parecen sensibles a las formas en que varias agrupaciones indígenas en Chile y Latinoamérica expresan sus demandas por restitución de tierras. Sin embargo, en alusión a la variante (i), algunos autores (Waldron 2002, 2003) consideran muy difícil probar empíricamente que un grupo fue el *primer* ocupante de un territorio, es decir, que este no haya sido habitado previamente por ningún otro grupo agente. Esta objeción parece ser correcta, pero puede ser evitada en tanto es suficiente con que los grupos indígenas eleven una demanda por tierras en virtud de (ii) que estos fueron sus legítimos

ocupantes en el *momento previo* a la expoliación que sufrieron por los poderes coloniales. Por supuesto, esta variante también ha sido criticada. Existiría la dificultad de determinar a los responsables y a las víctimas de las injusticias territoriales cometidas contra los indígenas siglos atrás. Asimismo, los ocupantes actuales (descendientes de colonos y poblaciones no-indígenas que migraron en periodos posteriores a la colonización) no podrían ser considerados responsables por los terribles hechos cometidos por sus antecesores, los colonizadores, por lo que no habría un agente responsable -vivo- a quien exigir rectificación. Sin embargo, ambas objeciones pueden ser contestadas. La evidencia disponible permite acreditar que el pueblo mapuche ejerció gobierno sobre los territorios al sur de la frontera del río Bío-Bío, y que dicha ocupación fue interrumpida por el avance militar del Estado Chileno, por lo que sí es posible identificar a un agente responsable (el Estado), con quien podría iniciarse un proceso de rectificación dirigido hacia los descendientes vivos de las víctimas. Por lo demás, de ninguna manera las dificultades para determinar responsables y víctimas pueden ser usadas como obstáculos a la prosecución de justicia (Corlett 2009).

El criterio rectificatorio enfrenta otro desafío importante. Aun cuando pueda identificarse a los responsables de la desposesión territorial (el Estado), llevar adelante procesos de restitución podría alterar la distribución actual de tierras al punto de generar nuevas injusticias. Si el contexto actual se caracteriza por una mayor escasez de tierras y recursos naturales, a consecuencia del masivo repoblamiento por descendientes o nuevos habitantes, quienes ejercen mayor presión sobre esos territorios, las comunidades indígenas no pueden acceder a restitución de sus territorios históricos sin perjudicar simultáneamente a las poblaciones no indígenas ya asentadas en ellos. El remedio – devolución de las tierras a

¹ Este criterio considera los aportes de Tully (2000) y Waldron (1992, 2003)

indígenas por medio de la hipotética expulsión o reubicación de sus ocupantes actuales- generaría nuevas injusticias. Frente a esta objeción, algunos autores sugieren que los grupos indígenas dejen de lado sus pretensiones excesivas por tierras históricas y que aspiren a las tierras que *necesiten* (se subentiende, para vivir), dejando tierras *suficientes* para que otros puedan también hacer usufructo de ellas.

Sin embargo, esta enmienda también es problemática. Proponer que grupos indígenas y descendientes de colonos/empresas extractivas compartan los territorios y recursos de una región que otrora era ocupada por comunidades nativas parece ser una idea muy afín a la mantención del *status quo* actual de distribución de tierras. Esto implicaría, por un lado, que los indígenas tienen derecho a tierras como cualquier otro agente privado, pero no legítimo derecho a que se le concedan sus territorios históricos ni menos derechos jurisdiccionales o de autodeterminación política sobre estos. Por otro lado, la solución planteada ayuda indirectamente a perpetuar la situación de inequidad territorial, en detrimento de las comunidades indígenas y pequeños agricultores. Esto da cuenta de otro aspecto controversial: la idea de que los pueblos indígenas solo pueden aspirar a la tierra que “racionalmente” necesitan, dejando a otros lo suficiente, está básicamente inspirada en una concepción Lockean clásica-liberal de derechos de propiedad, la que sabemos, ha jugado tal vez sin quererlo contra las pretensiones indígenas por territorio. Esta noción de propiedad se basa fundamentalmente en el criterio de *eficiencia*, que abordaremos a continuación.

b. Eficiencia:² este argumento defiende la idea de que un *individuo* o *sociedad de individuos* tiene derecho a tierras si

² Autores como John Locke (1988) o David Miller (2012) sostienen esta perspectiva.

demuestra que puede incrementar su valor agrícola, material o monetario. A diferencia del criterio anterior, no exige demostrar que uno ha sido primer o anterior ocupante. Lo que importa es acreditar que se hace un uso productivo y eficiente de la tierra a la que se aspira. Asimismo, quien posee títulos de tierras y no las trabaja o invierte en añadirles valor, no tiene legítimo derecho sobre ellas.

El fundamento de este criterio se encuentra en la teoría liberal de propiedad y del valor de John Locke (1988). Sucintamente, para Locke: i) inicialmente, nadie tiene un derecho especial sobre ningún pedazo de tierra (lo que denomina estado de “propiedad comunal” de tierras); ii) de modo que un individuo, para obtener un derecho legítimo de propiedad sobre la tierra, requiere trabajarla, pues solo de este modo puede introducirle valor (Locke pensaba en el trabajo agrario). Es decir, la tierra es concebida aquí solo como materia prima, sin valor intrínseco; iii) se conserva el derecho de propiedad en cuanto se trabaje la tierra y lo que se produzca no sea desperdiciado. Es decir, si los excedentes, todo aquello no usado para satisfacer necesidades, son intercambiados, vendidos o regalados a otros.

Este criterio parece establecer un principio razonable para dirimir conflictos distributivos. Se da tierra a quien la labra y se la niega a quien no lo hace. Por ejemplo, podría amparar demandas de pequeños campesinos en el contexto de excesiva concentración latifundista improductiva³. Pero la eficiencia es un criterio que también ha sido invocado para desestimar reclamos territoriales basados en una relación no productivista entre comunidades y sus territorios. Esto ya se encuentra en la propia visión de Locke, para quien, en su tiempo,

³ Este principio subyace a los fundamentos de varias reformas agrarias llevadas a cabo en el continente durante el siglo XX, incluyendo la chilena.

vastas porciones de tierra (en alusión a la América indígena) “permanecen sin cultivar”, por lo que “continúan en estado comunal” (sin ningún propietario legítimo). Implícita o explícitamente, la eficiencia es sinónimo de productividad agraria, material o monetaria, y todo uso no productivo será desestimado por ser considerado un desecho.

Este problema es el que de facto enfrentan muchas comunidades indígenas, quienes reclaman derechos territoriales como un modo de proteger su biodiversidad y a las entidades no-humanas que en ellas habitan. Para las comunidades mapuche, los territorios representan un espacio de confluencia entre el mundo tangible y los espíritus de la tierra (*pullü*), por lo que si son protegidos se preservará su *ixofil mongen* o equilibrio entre sus elementos materiales e inmateriales. Por supuesto, esta aproximación escapa a una concepción puramente productivista. Y aunque varios de estos espacios han sido protegidos por la jurisdicción medioambiental o patrimonial del país, ello justamente confirma que este modo de relación entre indígenas y territorios no hace mérito suficiente para obtener un derecho territorial. En el fondo, el criterio de eficiencia incentiva una lógica productivista de tierras indígenas, en detrimento de usos no eficientistas, porque la tierra es escasa y por lo tanto hay un juego de suma cero. Por ejemplo, podría desincentivar prácticas indígenas seminómadas como las veranadas, en las que no solo está en juego el pastoreo sino un conjunto de prácticas y actividades no productivas como las rogativas.

El criterio de eficiencia ha sido invocado también para presionar por la reforma de la Ley de Espacio Costero Marino para los Pueblos Originarios (ECMPO) n° 20.249, aprobada en el año 2008. Esta ley concede a las comunidades indígenas que las soliciten, porciones de espacios marinos adyacentes al litoral chileno, siempre y cuando estas puedan acreditar uso consuetudinario de

estos (actividades de recolección, pesca, recreativas o religiosas) y presenten un plan de administración sostenible de sus recursos marinos. En la práctica, esta ley se ha transformado en un instrumento estratégico efectivo de protección de la ecología de esos espacios y de resguardo de prácticas no eficientistas que se llevan a cabo en ellos, en tanto las comunidades indígenas ralentizan o impiden que otros proyectos productivos en competencia tengan lugar mientras las solicitudes son evaluadas por la burocracia gubernamental⁴. Para algunas voces, esta ley tolera “solicitudes desproporcionadas de terreno”, es decir, distantes de cualquier principio de “racionalidad”⁵. Incluso, un candidato presidencial de las últimas elecciones propuso la reforma de esta ley, para evitar que las comunidades “abusen” de los mecanismos que han llevado a “frenar la actividad económica” del borde costero⁶. Estas críticas enfatizan el supuesto uso malicioso que las comunidades indígenas hacen de la normativa de esta ley, pero en gran parte refleja una posición que entiende el mar como un recurso económico y no como un espacio cuyo valor resida en prácticas “improductivas”.

En síntesis, el criterio de eficiencia puede jugar a favor de comunidades indígenas que desean dar valor productivo a sus tierras, pero en detrimento de aquellas que conciben una relación no eficientista con sus

⁴ “Duro golpe a salmoneras: Comunidad kawésqar reivindica sus aguas” (3 de mayo de 2018) Extraído de <https://radio.uchile.cl/2018/05/03/duro-golpe-a-la-industria-salmonera-comunidad-kawesqar-reivindica-sus-aguas/>

⁵ “Ley Lafkenche: luces de alerta” (4 de octubre de 2017) Extraído de <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2017/10/columna-susana-jimenez-diario-financiero-ley-lafkenche-luces-alerta/>

⁶ “Congresistas y autoridades coinciden en necesidad de revisar la “Ley Lafkenche” (13 de septiembre de 2017) Extraído de <https://www.terram.cl/2017/09/congresistas-y-autoridades-coinciden-en-necesidad-de-revisar-la-ley-lafkenche/>

territorios. En tanto, el criterio *cultural* y el de *plenitud/sostenibilidad* pueden corregir el carácter excluyente de este argumento.

c. Cultural: bajo este argumento, usualmente invocado por teóricos liberales y comunitaristas⁷, los grupos indígenas pueden reclamar legítimamente derechos territoriales y de autodeterminación en cuanto **se reconocen como miembros de una cultura**.

En su versión liberal, si la cultura materna - lenguaje, instituciones y tradiciones compartidas- favorece inculcar un sentido de autonomía y libertad de elección entre los miembros de esta, entonces los Estados tienen la obligación de reconocer derechos multiculturales de autogobierno - territoriales, lingüísticos, culturales, etc. La desprotección de una cultura materna no solo la expone al riesgo de ser asimilada por la cultura hegemónica de la sociedad nacional, sino que constituye una injusticia contra las minorías culturales dentro de un país.

Bajo la versión liberal del argumento cultural, los pueblos indígenas de las Américas tienen legítimo derecho al autogobierno. Además, esta no exige que los grupos demuestren un uso productivo de las tierras para obtener derechos sobre ella. Sin embargo, otros autores (Moore, 2000) creen que este enfoque exagera una concepción instrumental de la cultura, es decir, ella es importante solo porque ayuda a promover valores liberales, lo que iría contra la visión de muchos grupos indígenas, para quienes valores distintos de la autonomía individual son también cruciales (prudencia, honor, etc.). En consecuencia, este criterio podría excluir de derechos territoriales a aquellos grupos cuyas prácticas no puedan conciliarse con los principios liberales. Por ejemplo, muchos pueblos indígenas conciben que la educación es un proceso de socialización y

transmisión de conocimientos que debe transcurrir en espacios distintos al de la escuela (tal como la concebimos dentro de nuestro sistema educacional occidental) y ello podría colisionar con el principio liberal de libertad de elección.

Una manera de corregir este criterio sería concebir la cultura no como un instrumento al servicio de la promoción de valores liberales, sino como un valor intrínseco para las comunidades indígenas. Y en virtud de ello, los pueblos indígenas podrían aspirar a derechos territoriales y de autogobierno. Sin embargo, uno de los problemas de esta reformulación es que la cultura puede transformarse en una camisa de fuerza para los grupos, en tanto que, si estos no son capaces de dar cuenta de sus prácticas culturales tradicionales, podrían perder sus derechos territoriales. El punto es que una concepción esencialista de la cultura, basada en la preservación de tradiciones, se opone a una concepción constructivista de ella. Las culturas no son identidades fijas, están sujetas a transformaciones gatilladas endógena o exógenamente, de modo que un cambio cultural no debería significar la pérdida de sus derechos.

d. Plenitud/sostenibilidad:⁸ las comunidades indígenas tienen legítimos derechos territoriales si **demuestran una relación de “plenitud” empírica e intencional sobre dichos territorios**. Esto es, (i) Plenitud empírica: cuando son capaces de identificar y distinguir la diversidad interna - elementos sociales, ecológicos y/o espirituales- que caracterizan al territorio, que también implica saber distinguirlo de otros territorios, y (ii) Plenitud intencional: cuando acreditan la intención de mantener o mejorar la diversidad de ese territorio.

En primer lugar, a diferencia del criterio de eficiencia, este argumento no concibe la tierra como una cosa o commodity. Esta es

⁷ Ver, Sandel (1992) y Kymlicka (1995)

⁸ Basado en la propuesta de Kolers (2009, 2017)

más bien un lugar cuyo significado depende de sus observadores-ocupantes, por lo que distintas comunidades tienen diferentes significados asociados a un territorio. Es decir, asume que las comunidades tienen una determinada ontología sobre esa tierra: una forma de relación con ella que envuelve concepciones y prácticas específicas, también influidas por las propias particularidades del lugar. En segundo lugar, las comunidades deben mostrar plenitud, esto es, conocimiento de su diversidad interna y la intención de colaborar con mantener y/o mejorar esa diversidad constitutiva. La plenitud define entonces un modo de relación íntima y no meramente funcional ni productiva con la tierra. Por ejemplo, varias comunidades mapuche reclaman derechos territoriales sobre porciones de bosque endémico en el sur de Chile. Para ellas, el bosque no es un mero recurso, sino *mawiza*, espacios que albergan una diversidad de especies y en donde transcurren una multiplicidad de relaciones entre sus componentes materiales e inmateriales (Ceballos 2012). Además, estas comunidades manifiestan la intención de proteger, mejorar o recuperar el *mawiza*, por ejemplo, a través de actividades de reforestación nativa. En base a estos conocimientos y prácticas sobre la tierra, estos grupos, tal como otras comunidades indígenas, pueden tener un reclamo legítimo a derechos territoriales.

Plenitud es un criterio que introduce también un estándar de sostenibilidad. Es decir, quienes reclaman territorio deben estar dispuestos a mantenerlo o mejorarlo. Mientras, aquellos que lo contaminen o degraden, al punto de afectar gravemente su capacidad de resiliencia ecológica, no serían candidatos para obtener tales derechos. Además, las comunidades indígenas no necesitarían exigir el retorno de las tierras que exactamente (en términos de coordenadas geográficas) les fueron arrebatadas, sino tener acceso a aquellas

sobre las cuales es posible satisfacer el criterio de plenitud. Por lo que permite un *trade off* de tierras dentro de una determinada región socioecológica.

La eventual aplicación de este criterio tendría importantes consecuencias en el proceso de distribución de tierras. Por ejemplo, en la zona de la Araucanía, la industria de plantaciones forestales de pino y eucalipto no tendría un *claim* territorial válido, pues se ha demostrado que su actividad socava gravemente la diversidad ecológica de esos territorios. Del mismo modo, las comunidades mapuche estarían en mejor pie para obtener derechos territoriales, en tanto puedan acreditar la intención de mantenerlos o mejorarlos. Por ejemplo, en diciembre del año 2018, once comunidades mapuche iniciaron un proceso de ocupación de predios privados perteneciente a una forestal, con el propósito de “rehabitar el territorio usurpado” y de “cambiar el modelo productivo, de silvícola a uno acorde con nuestro modo de vivir antiguo”, en donde se vea “renacer nuestros bosques que nos dotaban del *lawen* y frutos silvestres, hacer renacer nuestras quebradas para que el agua vuelva a nacer y a bajar desde la cordillera de Nahuelbuta, para así alimentar el equilibrio natural de nuestro lago Lleu-Lleu”⁹. Teniendo en cuenta el criterio de plenitud, los reclamos de estas comunidades sobre ese territorio tendrían prioridad por sobre el de los propietarios legales.

No obstante, la aplicación de este criterio podría traer consecuencias no esperadas. Una de ellas es que puede excluir a familias o comunidades indígenas pobres como aspirantes a derechos territoriales. Estas, no

⁹ “11 comunidades mapuche anuncian “recuperación y toma de posesión” de tierras cercanas al lago Lleu Lleu” (21 de diciembre de 2018) Extraído de https://www.cnnchile.com/pais/comunidades-mapuche-recuperacion-tierras-lleu-lleu_20181220/

teniendo acceso a fuentes de ingreso para subsistir, recurren a la sobreexplotación de los recursos naturales de sus tierras, o bien modifican su aptitud para así poder insertarse en la cadena productiva extractivista en la cual están geográficamente inmersas. Por ejemplo, la pobreza y falta de presencia de cooperación estatal ha llevado a la sobreexplotación del piñón en algunas zonas de la Araucanía andina. Esto también ocurre en comunidades mapuche que se encuentran geográficamente rodeadas de predios de uso forestal industrial, y cuya sobrevivencia depende de su participación en esa actividad, por ejemplo, plantando pinos o eucaliptos en sus propias tierras. De modo que este criterio no es sensible al contexto de dependencia económica de grupos indígenas, que en muchos casos conlleva la degradación involuntaria de sus territorios.

e. Autoridad política:¹⁰ este argumento sostiene que un pueblo indígena puede aspirar a derechos de autodeterminación en un territorio (capacidad de hacer leyes y velar por su cumplimiento) **si demuestra que constituye una comunidad política**. Esto es, si (i) sus integrantes comparten una identidad política, (ii) tienen un historial de cooperación política y (iii) pueden mantener instituciones que les permitan ejercer autodeterminación. Esta demanda se refuerza en tanto (iv) los Estados colonizadores interrumpieron la gobernanza política que estos grupos ejercieron hasta antes de la conquista de sus territorios, teniendo entonces el deber de restituírsela.

Bajo esta concepción, el territorio no es necesariamente un artefacto de control Estatal ni meramente propiedad privada, sino un lugar en el que comunidades políticas pueden ejercer gobierno sobre una base democrática. Mientras que la relación entre comunidad y territorio no es funcional sino caracterizada por los afectos, memorias,

disposiciones y anhelos que sus ocupantes le imprimen. De modo que dentro de un Estado pueden existir una o más comunidades aspirantes a autodeterminación. Por otro lado, la comunidad política es aquella constituida por personas que aspiran a gobernarse a sí mismas y que pueden demostrar que tienen la capacidad de hacerlo en base a su historia de cooperación y la vitalidad de sus instituciones propias de autogobierno.

Muchos grupos indígenas en Chile y Latinoamérica gozaron de autoridad política en sus territorios históricos con relativa autonomía hasta antes de la colonización. Por ejemplo, el pueblo mapuche logró forjar un sistema político descentralizado en base a la institución del *koyang*, asambleas deliberativas que reunían a comunidades y asociaciones de comunidades de diferentes territorios. El *koyang* fue además un dispositivo por el cual los mapuche entablaron relaciones diplomáticas con la corona española, quien les reconoció autonomía jurisdiccional en sucesivos tratados firmados entre el siglo XVII y XIX. El autogobierno mapuche fue interrumpido violentamente por la invasión chilena (Schulz 2018), y su restitución ha sido reclamada por líderes y organizaciones mapuche desde inicios del siglo XX (Crow 2010)

La demanda del movimiento mapuche por autodeterminación revela un asunto crucial: el Estado de Chile tiene un serio problema de legitimidad para gobernar a los pueblos indígenas que incorporó forzosamente en su espacio soberano. De modo que debe ofrecer soluciones que rectifiquen esta injusticia. En este sentido, el criterio de *autoridad política* ofrece un elemento *rectificador*, en la medida que justifica el autogobierno en parte para restituir el estatus político previo de estos grupos, y uno *legitimador*, pues la rectificación permite a los Estados consagrar democráticamente su soberanía frente a ellos.

¹⁰ Basado en los trabajos de Moore (s/i, 2015)

Adicionalmente, los pueblos indígenas deben acreditar capacidades institucionales para ejercer autodeterminación. Esto alude a las prácticas propias de un pueblo indígena pasibles de ser revitalizadas y puestas al servicio del autogobierno (instituciones de deliberación, legislación, ejecución y justicia, entre otras). Pero este es un aspecto crítico: muchos pueblos indígenas vieron mermadas -no necesariamente destruidas- sus prácticas político-institucionales a causa del gobierno foráneo que les fue impuesto. La diplomacia intercultural que otrora caracterizó la relación entre mapuche y corona española fue desestimada por el Estado de Chile. Las escuelas de órdenes religiosas o estatales insertas en contexto mapuche sancionaban y excluían el uso del mapudungun. La legislación indigenista actual no reconoce a *lonkos* o *machis* como autoridades políticas oficiales del pueblo mapuche¹¹. Otros dos aspectos inciden en las capacidades institucionales. Por un lado, la composición demográfica de los pueblos, en donde encontramos realidades opuestas, como la del pueblo yagán y el kawésqar, que tienen una población reducida a centenas de personas, y la de los pueblos rapa nui y mapuche, quienes cuentan con una masa demográfica relativa importante. Por otro lado, la pérdida significativa de tierras y recursos naturales, sumado a la dispersión territorial de las comunidades, han contribuido a aumentar los niveles de dependencia institucional y económica de los indígenas respecto de la sociedad nacional.

Frente a este panorama, es ciertamente complejo exigir que los pueblos indígenas acrediten capacidades institucionales en un contexto donde estas son desincentivadas por mecanismos jurídicos y desvalorizadas socialmente. **Un modo de abordar este problema sería distinguir entre el derecho de autodeterminación indígena y la forma en que este se implemente.** Así, en aquellos

casos donde las capacidades institucionales se encuentren parcialmente erosionadas o en prospecto de revitalización (probablemente esto ocurre en la mayoría de los pueblos indígenas), el autogobierno debiera ejercerse dentro de un marco cooperativo con las instituciones del Estado. Esto precisamente se garantiza al considerar los requerimientos de *democracia* y *justicia*, los cuales constriñen la *forma* en que los derechos de autogobierno indígena deben expresarse político-institucionalmente.

El primer aspecto es el democrático: la autodeterminación indígena debe realizarse a través de la adopción de un principio democrático de toma de decisiones. Este principio no alude necesariamente a la regla de representación por mayoría simple o binominal (ambas perpetuarían la representación hegemónica de la población no indígena), sino a dar voz a todos los intereses que dentro del territorio de autogobierno puedan verse afectados. Esto podría adoptar múltiples formas: por ejemplo, la elección de un parlamento indígena, o uno compuesto por representantes indígenas y no indígenas elegidos por un sistema proporcional; y/o estableciendo un gobierno regional autónomo, integrado por representantes indígenas y no indígenas, etc. El segundo aspecto es el de justicia: la instauración del autogobierno no puede generar injusticias mayores. Es decir, no puede exigir la expulsión de residentes no indígenas del territorio; debe considerarlos como participantes de los procesos de decisión. Siguiendo el ejemplo anterior, estos estarían habilitados para elegir representantes en un parlamento indígena o mixto.

De modo que esta solución remedial -en referencia al problema de capacidades- y democrática consagraría derechos de autogobierno mediante esquemas de colaboración entre indígenas y no indígenas. Dos ejemplos pueden apoyar la idea del autogobierno como cogobierno:

¹¹ En cambio, reconoce como autoridad solo la figura de los “presidentes” de comunidades.

El caso del pueblo indígena Sami en Finlandia:¹² En ese país hay cerca de 10 mil integrantes del pueblo Sami y 5,5 millones de finlandeses. Frente a políticas asimilacionistas, el movimiento Sami emergió reclamando derechos de autogobierno a partir de la segunda mitad del siglo XX. Solo en 1999 la constitución del gobierno nacional les garantizó autonomía lingüística y cultural dentro de un distrito geográfico especial constituido por cuatro unidades administrativas de la zona norte de ese país. Adicionalmente, la ley de 1995 (*Sami Act*) oficializó el parlamento Sami, organismo político constituido por 21 representantes del distrito y cuatro diputados, elegidos por los Sami cada cuatro años; y estableció la obligación de las autoridades del gobierno central para *consultar* y *negociar* con esta institución cualquier materia que afecte los intereses de este pueblo, especialmente, en lo que respecta a: (i) planificación social; (ii) conservación, uso y transferencia de tierras; (iii) áreas silvestres y protegidas; (iv) autorizaciones para la prospección y explotación de recursos mineros; (v) cambios en la legislación o en las políticas públicas que afecten las tradiciones Sami; (vi) educación y lenguas; y (vii) servicios sociales y de salud. El parlamento Sami recibe además un presupuesto anual de parte del gobierno central para su funcionamiento.

Este ejemplo parece avanzar en un modelo de autodeterminación sustentado en la capacidad del parlamento Sami de ser consultado y de eventualmente negociar sus intereses con el gobierno de Finlandia. No obstante, algunas voces (Henriksen 2008; Josefsen 2010) sostienen que durante el último tiempo el parlamento Sami ha operado más como un espacio de consulta indígena que como uno de efectiva negociación. Esto parece tener relación con la ausencia de espacios de confluencia política entre el parlamento Sami y el parlamento (donde no tienen representantes) y gobierno central finlandés. Además, algunas decisiones del tribunal supremo del gobierno de Finlandia han impuesto jurisprudencia contra las decisiones tomadas por los Sami, algo que ha sido denunciado por organismos internacionales¹³.

¹² Se considera este caso pues desde el punto de vista estatutario este parlamento tiene más prerrogativas que la versión de esta institución en Noruega o Suecia (Josefsen 2010). Además de estos países, existe población Sami en Rusia, la cual no cuenta con una institución de representación de este tipo. La población total Sami en los cuatro países es de 70.000 personas.

¹³ “UN Human Rights Committee Finds Finland Violated Sami Political Rights”. 7 de febrero de 2019. Extraído de *American Society of International Law*, <https://www.asil.org/ILIB/un-human-rights-committee-finds-finland-violated-sami-political-rights-february-4-2019>

Propuesta de autonomía mapuche (centro mapuche Liwen-CEDM): ¹⁴ esta propuesta fue articulada por el Centro de Estudios y Documentación Mapuche Liwen. Fundado en 1989 por destacados líderes políticos e intelectuales mapuche, esta organización ha sido un importante productor de reflexiones y propuestas dentro del movimiento mapuche de post-dictadura, contribuyendo con una de las primeras propuestas de autonomía mapuche contemporáneas.

La propuesta sugiere que la constitución del país reconozca un estatuto que defina competencias e instituciones autónomas sobre los territorios históricos mapuche en Chile, abarcando la región de la Araucanía y eventualmente las zonas mapuche en las regiones del Bío-Bío y de Los Lagos. El estatuto buscaría fortalecer una institucionalidad de gobernanza que garantice el pleno desarrollo político y económico del pueblo mapuche, sin desmedro de la población no indígena residente. El estatuto de autonomía daría origen a dos instituciones: el parlamento regional autónomo, encargado de hacer leyes de alcance regional, y un gobierno autónomo, con funciones ejecutivas sobre el territorio.

Es importante rescatar el principio democrático que inspira esta propuesta. Liwen-CEDM propone que los miembros del parlamento regional autónomo sean elegidos democráticamente por indígenas y no indígenas, bajo un sistema de representación proporcional que aseguraría una mayor presencia del pueblo mapuche.

¹⁴ “Conflicto y propuestas de autonomía mapuche” (JUNIO 1999) Extraída de <http://www.mapuche.info/mapuint/lava1.html> y <http://www.mapuche.info/mapuint/jmar4b.htm>

En síntesis, el criterio de autoridad política podría conceder un real poder de negociación a los pueblos indígenas en sus territorios históricos. No obstante, este enfrenta dos objeciones relevantes. La primera es que para algunos actores esta redistribución de poder podría erosionar la soberanía nacional. Recordemos que la soberanía es un principio de organización político-territorial que se garantiza internamente mediante la gobernanza popular y externamente a través del reconocimiento mutuo que los Estados hacen de la soberanía y no interferencia en asuntos internos (Henriksen 2008). Al respecto, puede decirse que la soberanía interna de un país más bien *se fortalece* cuando promueve democráticamente la inclusión de la diversidad poblacional y de las comunidades políticas que la componen. Por otro lado, como se ha insistido, conceder derechos de autodeterminación no implica cesión de soberanía, sino de prerrogativas sobre territorios que deben realizarse bajo la regla del co-gobierno (Mörkenstam 2015).

La segunda objeción es que bajo este criterio se estaría excluyendo a porciones importantes de población indígena que no

residen en los territorios donde se pretende el autogobierno. Por ejemplo, aproximadamente el 35% de la población mapuche reside en la Región Metropolitana. Sin embargo, esta objeción no desestima la legitimidad del derecho a autogobierno indígena en sus territorios históricos. Más bien muestra los límites de cualquier perspectiva territorial de autogobierno. De cualquier forma, el reconocimiento de autogobierno podría incentivar incluso el retorno de población indígena, o bien modos originales de participación de indígenas no residentes en la nueva configuración sociopolítica.

IV. Aportes para la discusión

Este documento presentó fortalezas y debilidades de cinco argumentos normativos que podrían apoyar demandas indígenas por derechos territoriales. El cuadro n°1 resume sus principales características.

Cuadro n°1: Caracterización de cinco criterios de derechos territoriales

| Criterio Característica | Rectificadorio | Eficiencia | Cultural | Plenitud/ Sostenibilidad | Autoridad Política |
|--------------------------------|--|---|---|---|--|
| Agente | Pueblos indígenas preexistentes a la colonización | Individuos | Pueblos indígenas como minoría cultural | Pueblos indígenas como comunidad etnogeográfica | Pueblos indígenas como comunidad política |
| Criterio | Injusticia histórica sobre anterior o primer ocupante | Productividad o eficiencia agrícola, material o monetaria | Pertenencia a una cultura Valor intrínseco de la cultura | Plenitud empírica e intencional Sostenibilidad | Historia de cooperación e instituciones políticas |
| Prerrogativas | Restitución de tierras expropiadas. Eventualmente, Autogobierno | Derechos de propiedad | Autogobierno sobre el territorio: derechos culturales, lingüísticos y territoriales | Autogobierno sobre el territorio: derechos de hacer leyes y velar por su cumplimiento | Cogobierno sobre el territorio: derechos de residentes indígenas y no indígenas de hacer leyes y velar por su cumplimiento |
| Críticas | Dificultades para demostrar quien es el primer ocupante y determinación de responsabilidades. Restitución de tierras genera nuevas injusticias | Desestima usos no productivos | Desestima demandas de culturas no liberales Insensible al cambio cultural | Estándar de sostenibilidad perjudica a comunidades más pobres y dependientes económicamente | No considera población indígena dispersa fuera de territorios de autogobierno |

Fuente: elaboración propia

Se insiste en que ninguno de los argumentos presentados es completamente acertado o fallido para justificar demandas territoriales. Cada uno de ellos tiene un mérito y puede ser invocado tanto por actores del mundo indígena como por aquellos involucrados más directamente en los procesos de construcción de políticas indígenas.

Sin embargo, en el marco de una discusión pública sobre derechos territoriales, es inevitable el disenso. Es muy probable que emerjan diferencias significativas en torno a

este asunto, no solo entre indígenas y no indígenas, sino también dentro de cada pueblo indígena y comunidad: el criterio de eficiencia puede ser entendido como un argumento legítimo para muchas comunidades indígenas que aspiran superar su situación marginalidad o contribuir al crecimiento económico de una región; otras, reivindicarán tierras bajo el criterio de plenitud, como un modo de contrarrestar los impactos negativos del modelo industrial extractivo en zonas indígenas; mientras que

otras insistirán en el retorno de las tierras usurpadas en la colonización. ¿Cómo procesar estas diferencias?

En el presente documento se sostiene que el criterio de autoridad política podría colaborar en esta tarea mejor que los otros argumentos presentados, porque se organiza en base a un principio democrático (representación de distintos intereses) y de justicia (rectificando injusticias a los indígenas sin cometer mayores injusticias contra otros).

Siguiendo una de las propuestas de autogobierno presentadas, un parlamento con representación indígena y no indígena podría permitir procesar diferencias dentro de un mismo pueblo indígena y entre grupos indígenas y no indígenas.

Una objeción importante puede realizarse a la perspectiva normativa adoptada. Este

ejercicio podría ser calificado como excesivamente teórico, volando a diez mil metros de altura, con poca factibilidad de ser implementado, o bien ciego a las circunstancias “reales” del país. Si bien es cierto que en nombre del pragmatismo ejercicios como este pueden sonar utópicos, tampoco debe desestimarse la importancia de reposicionar el debate sobre la fuerza argumentativa de las demandas por territorio, especialmente en el contexto actual de creciente desigualdad socioeconómica, crisis de representación y deterioro de nuestra biodiversidad socioambiental. Justamente bajo estas circunstancias es cuando más se requiere de la imaginación política, para fortalecer las luchas de los pueblos indígenas por sus territorios y defender la democracia.

Referencias

- Bengoa, José. (2007). La emergencia indígena en América latina. Santiago de Chile y México: Fondo de Cultura Económica.
- Ceballos, Z. (2012). Espacios ecológico-culturales en un territorio mapuche de la región de la Araucanía Andina. *Chungará*, 44-2, pp.313-323.
- Corlett, A. (2009). *Responsability and Punishment*. Dordrecht: Springer.
- Crow, J. (2010). Negotiating Inclusion in the Nation: Mapuche Intellectuals and the Chilean State. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 5(2), 131–152. <https://doi.org/10.1080/17442221003787084>
- CVHYNT. 2008. Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. Pehuén, Santiago.
- Henriksen, J. B. (2008). The continuous process of recognition and implementation of the Sami people' s right to self- determination. *Cambridge Review of International Affairs*, 21(1), 27–40. <https://doi.org/10.1080/09557570701828402>
- Joona, Tanja. (2010). International Norms and Domestic Practices in regard to ILO Convention No. 169 – with special reference to Articles 1 and 13-19. *International Community Law Review*, 12(2), pp. 213-260.
- Josefsen, E.(2010). The Saami and the national parliaments. Channels for political influence. New York: United Nations Development Programme.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship*. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1177/0090591706293016>
- Kolers, A. (2009). *Land, Conflict and Justice. A Political Theory of Territory*. New York: Cambridge University Press.
- Kolers, A. (2017). Latin America in Theories of Territorial Rights. *Revista de Ciencia Política*, 37, 737–754.
- Locke, J. (1988). *Two Treatises of Government*, edited by Peter Laslett. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mancilla, A. (2016). Review article: The environmental turn in territorial rights. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 19(2), 221–241. <https://doi.org/10.1080/13698230.2013.868981>

- Martí, S. (2010). The Emergence of Indigenous Movements in Latin America and Their Impact on the Latin American Political Scene: Interpretive Tools at the Local and Global Levels. *Latin American Perspectives*, 37(6), 74-92.
- Meza-Lopehandía, M. (2016). *Territorio indígena en el derecho Chileno*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Miller, D. (2012). "Territorial Rights: Concept and Justification." *Political Studies* 60: 252-68.
- Moore, M. (2000). The Right of Indigenous Peoples to Collective Self-determination, 1–41.S/l.
- Moore, M. (2015). *A Political Theory of Territory*. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Mörkenstam, U. (2015). Recognition as if sovereigns? A procedural understanding of indigenous. *Citizenship Studies*, (May), 1–15. <https://doi.org/10.1080/13621025.2015.1010486>
- Øverland, G., & Barry, C. (2017). ¿A quién le pertenece? Tres argumentos para el reclamo de tierras en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 37(3), 713–735.
- Sandel, M. (1982). *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Schulz, C.A.(2018). Territorial Sovereignty and The End of Inter-Cultural Diplomacy along the Southern Frontier. *European Journal of International Relations*, doi: [10.1177/1354066118814890](https://doi.org/10.1177/1354066118814890).
- Simon, Jeanne & González-Parra, Claudio J. (2014). International Norms and National Indigenous Politics: Mapuche Demands for Territory in Chile, *Nationalism and Ethnic Politics*, 20(1), pp. 79-98.
- Stavenhagen, Rodolfo. (2005).The Rights of Indigenous Peoples: Closing a Gap in Global Governance. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 11 (1), pp.17-23.
- Tully, J. (2000). The Struggles of Indigenous Peoples for and of Freedom, 36-59. En Ivison, D., Patton, P., & Sanders, W. (Eds). *Political theory and the rights of Indigenous Peoples*. New York: Cambridge University Press.
- Waldron, J. (1992). Superseding historic injustice. *Ethics*, 103(1), 4–28
- Waldron, J. (2003). Indigeneity? First Peoples and Last Occupancy. *New Zealand Journal of Public and International Law*, 1(1), 55–82.

Acerca de los autores

Fabián Flores Silva. Candidato a Doctor en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador doctoral CIIR.

Acerca del CIIR

El **Centro de Estudios Interculturales e Indígenas** es un centro de investigación que busca aportar al país con estudios de alto nivel a la problemática de las relaciones interculturales, con una perspectiva interdisciplinaria, integral y orientada al diálogo y el respeto por la diversidad cultural.

Acerca de la Serie Policy Papers UPP

Esta serie busca contribuir al debate sobre políticas públicas relacionadas con pueblos indígenas, incorporando perspectivas comparadas, jurídicas y sociales, intentando incorporar una pluralidad de visiones y casos. Las ideas y planteamientos expresados en estos documentos son de exclusiva responsabilidad de los autores y autoras.

CIIR

Av. Vicuña Mackenna 4860, Campus San Joaquín,
Antropología UC, 2do piso
Macul, Santiago 7820436
[+562 2354 7200](tel:+56223547200)
ciir@uc.cl

@CentroCIIR