



Universidad de Concepción

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Carrera Ciencias Políticas y Administrativas

ROL DEL ESTADO DE CHILE EN LO RELATIVO AL  
RECONOCIMIENTO PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS  
DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
Seminario para optar al Título Profesional de Administrador Público  
con mención en Ciencia Política

Tesis elaborada por: Felipe Andrés Pérez Matus

Profesora guía: Jeanne W. Simon Rodgers

Marzo, 2018

Concepción, Chile

## DEDICATORIA

“La lengua, que es la primera obra de arte que el ser humano concibe y ejecuta, es una tarea colectiva, es la obra de un pueblo; y para un pueblo, su lengua es su obra más querida”

Alejandro Serani Merlo, 2016

El presente trabajo, constituye un pequeño aporte en la ardua tarea de visibilizar los derechos de los pueblos indígenas en Chile. Es un esfuerzo en reflexión sobre la cuestión indígena, puntualmente la cuestión de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, derechos que en la actualidad no están garantizados y a diario existe un atropello de ellos. Derechos lingüísticos que son derechos humanos. Por lo tanto este trabajo busca denunciar la violación de los derechos de los pueblos indígenas, por acción u omisión, además un rechazo a toda política discriminatoria y represiva hacia las conductas propias de los pueblos indígenas, como es el derecho a usar libremente la lengua propia.

La lengua es un elemento distintivo de los pueblos indígenas, un pueblo que no conoce su lengua, no conoce su pasado, un indígena que no habla su lengua madre, no sabe el nombre de las cosas.

## **AGRADECIMIENTOS**

La presente tesis fue realizada en el marco del FONDECYT Regular 2015 N° 1151158 “The Indigenous Rights Regime and the Chilean State: Future Scenarios” (El Régimen de Derechos Indígenas y el Estado Chileno: Escenarios Futuros).

En este proceso de altos y bajos, donde pude comprender de mejor manera la cuestión indígena, la difícil situación que viven los pueblos indígenas en Chile en cuanto al ejercicio de sus derechos. No puedo no mencionar a mi profesora guía, Jeanne W. Simon, a quien agradezco sus indicaciones y consejos, y por sobre todo su paciencia con mis tiempos.

## RESUMEN

Dado que el régimen de los derechos indígenas es reciente y su desarrollo en Chile ha sido tardío y acotado, y solo se ha centrado en cuestiones territoriales y se ha manejado como un problema de pobreza y desarrollista, más que en los asuntos culturales, educativos y lingüísticos, es por esta razón que la investigación tiene por objetivo general analizar el rol del Estado de Chile en lo relativo a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

Para entender el rol que tiene el Estado de Chile en lo relativo a protección y promoción de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, es necesario revisar y analizar las normas y directrices emanadas de organismos internacionales, tales como el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2006). Además se revisará la normativa, programas, iniciativas y dictamen que dicen relación con la protección y promoción de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas en Chile. Puntualmente la Ley Indígena N° 19.253 de 1993, el Programa de

Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) y la Ordenanza de Co-Oficialización del Idioma Mapuzungun en la comuna de Galvarino (2014).

En cuanto a las normas internacionales, primero sobre el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, este Convenio obliga al Estado de Chile a garantizar el desarrollo e integridad de los pueblos indígenas. Como también asegurar que los miembros de los pueblos indígenas gocen de plena igualdad de oportunidades y evitar la discriminación. Además obliga al Estado a tener un rol en salvaguardar la cultura de los pueblos indígenas, ya sean sus valores, prácticas sociales, religiosas y espirituales. Respecto a lo que dice directa relación con la protección y promoción de los derechos lingüísticos, el Convenio obliga al Estado a tomar medidas que vayan en la dirección de garantizar una educación que enseñe a los niños y niñas indígenas a leer en su propia lengua. No bastando esa medida, el Estado debe preservar las lenguas indígenas y promover su desarrollo y práctica. Por lo tanto exige al Estado un rol garante del desarrollo de los pueblos indígenas y la necesidad de orientar recursos para garantizar estos derechos. Respecto a la segunda parte de la investigación. A partir de lo analizado se puede constatar una insignificante legislación en materia de derechos de los

pueblos indígenas, y puntualmente respecto a los derechos lingüísticos se constata la no existencia de una Ley General que consagre estos derechos. Primero, la Ley Indígena hace referencia más a los asuntos de desarrollo material y progreso económico de los pueblos indígenas, como también la regularización de tierras, que algún interés en los asuntos lingüísticos y de reconocimiento de derechos propiamente tal. Por otra parte el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB), solo se imparte en establecimientos que cuentan con un 20 % de alumnos indígenas en su matrícula, sin considerar la población urbana.

Y por último la Ordenanza de Co-Oficialización del Idioma Mapudungun en Galvarino, es la única norma que reconoce esa lengua como oficial y crea una institucionalidad y destina un presupuesto para preservarla y promover su uso en su territorio. Mientras que los dictámenes de la Contraloría respecto a la co-oficialización del mapuzugun en la comuna de Galvarino y la Oficialización del mapuzugun en La Araucanía, vienen a respaldar la idea de llevar a cabo estas medidas, el argumento legal de la Contraloría para dar una respuesta positiva, es que el ordenamiento jurídico chileno permite tanto a la Municipalidad de Galvarino dictar una ordenanza y a La Araucanía un reglamento, pues en el uso de perseguir el desarrollo

económico, social y cultural, esta medida estaría iría en esa dirección, además la Ley Indígena establece la obligación de preservar la cultura y lengua de los pueblos indígenas y las medidas se justifican si se trata de partes del territorio nacional donde hay una alta densidad de población indígena, caso de la comuna de Galvarino y la región de La Araucanía.



## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL-REFERENCIAL</b>	<b>9</b>
<b>1. Estado Nación</b>	<b>9</b>
<b>2. Multiculturalismo</b>	<b>13</b>
2.1. Identidad Cultural	16
2.2. Discriminación	20
2.3. Liberalismo y reconocimiento de los derechos de las Minorías	21
<b>3. Naciones y el Estado</b>	<b>25</b>
3.1. Nación	27
3.2. Pueblo, pueblos indígenas	30
3.3. Etnia	32
<b>4. El debate sobre la nación y etnia en relación al pueblo         Mapuche</b>	<b>35</b>
4.1. Historia Común	36
4.2. Valores Compartidos	38
4.3. Lengua Compartida	39
4.4. Territorio	45
<b>5. Precisiones semánticas respecto a la relación entre culturas         dentro de un solo Estado</b>	<b>48</b>
5.1. Pueblo Indígena como Comunidad Cultural Lingüística dentro de un Estado Multicultural	49
5.2. Interculturalidad	52
5.3. Estado Plurinacional	54
<b>CAPÍTULO II: MARCO INTERNACIONAL DEL ROL DEL ESTADO EN LO RELATIVO A LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS</b>	<b>56</b>
<b>1. Sistema Internacional de Derechos Humanos</b>	<b>57</b>
<b>2. Rol del Estado en proteger, promover y respetar los         Derechos Lingüísticos en una sociedad multicultural y         multiétnica</b>	<b>62</b>

2.1. Derechos de los Pueblos Indígenas	<b>62</b>
2.2. Derechos Culturales	<b>67</b>
2.3. Derechos Lingüísticos	<b>69</b>
<b>3. Análisis de las normas y directrices emanadas de organismos internacionales relativos a derechos lingüísticos de los pueblos indígenas</b>	<b>71</b>
3.1. Convenio N° 169 de la Organización Internacional Del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales	<b>71</b>
3.2. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas	<b>76</b>
<b>4. Análisis del rol ideal del Estado</b>	<b>80</b>
 <b>CAPÍTULO III: MARCO NACIONAL EN RELACION A LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS</b>	 <b>84</b>
 <b>1. Proceso de identificar las normas, programas, iniciativas y dictámenes relevantes</b>	 <b>84</b>
<b>2. El Marco Nacional: Normas, programas, iniciativas y dictámenes relativo al reconocimiento, protección y promoción de los derechos lingüísticos</b>	<b>88</b>
2.1. Ley N° 19.253 (Ley Indígena)	<b>88</b>
2.2. Programa Educación Intercultural Bilingüe (PEIB)	<b>90</b>
2.3. Ordenanza Co-Oficialización del idioma Mapuzugun en la comuna de Galvarino	<b>94</b>
2.4. Dictamen N° 45010 2014 de la Contraloría General de la República sobre oficialización del mapuzugun en la comuna de Galvarino	<b>97</b>
2.5. Dictamen N° 90466 2015 de la Contraloría Regional de La Araucanía sobre dictar un reglamento para regular el reconocimiento oficial del idioma mapuzugun en La Araucanía	<b>102</b>
2.6. Vacíos en el Marco Nacional	<b>106</b>
<b>3. Iniciativas de ley en proceso</b>	<b>110</b>
3.1. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Originarios	<b>110</b>

3.2. Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas y Consejo de Pueblos Indígenas	113
3.3. Ministerio de Pueblos Indígenas	116
<b>4. Análisis del rol actual en la promoción y protección de los derechos lingüísticos</b>	<b>119</b>
<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS</b>	<b>124</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>128</b>
<b>DOCUMENTOS</b>	<b>134</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación pretende contribuir a esclarecer el rol ideal del Estado chileno en materia de derechos lingüísticos de los Pueblos Indígenas y por medio de la revisión y análisis de las normas nacionales e internacionales en lo relativo a derechos indígenas, puntualmente derechos lingüísticos. Derechos que tiene gran importancia en el reconocimiento y respeto de la identidad de los pueblos indígenas, como la realización de estos. “La lengua no es sólo un instrumento de comunicación, sino además un atributo fundamental de la identidad cultural y la realización del potencial individual y colectivo” (UNESCO, 2003: 16). Además reconocer los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas ayuda a reconocer la diferencia y esto permite al reconciliar posiciones opuestas y avanzar hacia concesos. El presente estudio parte desde la perspectiva de la Declaración de los Derechos de Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (2007), la cual asume que el Estado nacional desde su formación ha violado sistemáticamente los derechos de los pueblos indígenas existentes en su territorio y por lo tanto ha de asumir la tarea de reparar aquel daño a la identidad y cultura de los pueblos indígenas. Dicha situación ha sido confirmada por múltiples historiadores, incluyendo el premio nacional en

historia, el Dr. Jorge Pinto, quien plantea que “en el caso de Chile, la acción civilizadora y el progreso que el Estado llevaría a la Frontera, una vez concluida la anexión ese territorio, se tradujo en una seria amenaza para el pueblo mapuche” (Pinto, 2012: 168).

La necesidad de reconocer estos derechos, pasa por un asunto netamente nacional pero también por el hecho de que Chile es parte de organismos internacionales que promueven el respeto de los derechos indígenas. Chile es parte de las Naciones Unidas y ha de respetar las Declaraciones emanadas de dicho organismo que dicen sobre reconocer y promover los derechos lingüísticos. Además de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), y el más importante, dado que es vinculante, el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) ratificada por Chile en 2008. Estos instrumentos internacionales han adquirido gran importancia en un contexto de globalización, pues cuando el Estado no cumple con garantías básicas de respeto y promoción de derechos, son los entes internacionales que con sus recomendaciones y tratados obligan al Estado hacerse cargo de los derechos de sus ciudadanos.

En el caso de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas no deja de ser así. Además la defensa de los derechos lingüísticos va de la condición oficial y jurídica de las lenguas minoritarias e indígenas, a la enseñanza y el uso de esas lenguas en las escuelas y otras instituciones, así como su utilización en los medios de comunicación (UNESCO, 2003: 16-17). Por lo tanto exige la materialización de los derechos y un rol activo del Estado.

El reconocimiento de los derechos lingüísticos significa un desafío para el Estado chileno, pues por años ha financiado una sola lengua y ha invisibilizado las demás, como también las culturas minoritarias. En este sentido “la incapacidad de algunos sectores de la sociedad nacional para entender la cultura indígena tuvo un impacto muy negativo en la sociedad mapuche, generando un conflicto que aún no se resuelve y que adquirió evidente gravedad en los últimos años” (Pinto, 2012: 168). Esta incapacidad se traduce en no valorar la riqueza cultural y lingüística, solamente se reconoce el castellano como lengua oficial. Considerando que desde sus inicios, el Estado ha promovido el uso de castellano como lengua oficial, ignorando y asimilado a las demás culturas y lenguas indígenas. Por lo tanto, avanzar en el reconocimiento y promoción de los derechos de los pueblos indígenas significa dejar el paradigma de una sola lengua oficial

como parte de un giro hacia la multiculturalidad que requiere dejar de lado el paternalismo y den paso a la interculturalidad, la nutrición y valoración de la riqueza lingüística.

Se tratará a modo de ejemplo y con mayor énfasis la situación del Pueblo Mapuche, pueblo que constituye la minoría étnica más relevante en número, como también su lengua es la más relevante en cuanto a números de hablantes. Como también por su historia de resistencia y por la mediatización de la cuestión mapuche, mal llamado Conflicto Mapuche.

Considerando la actual Constitución, esta reconoce que hay una sola nación, la nación chilena, construida al alero del Estado nacional y que no reconoce a los pueblos indígenas. En la actualidad el Estado de Chile financia la lengua castellana, ya sea a través de la educación formal, los medios de comunicación y en la administración pública, aunque ha hecho un esfuerzo en respetar la cultura y lengua de algunos pueblos indígenas, materializadas en señalética en lengua indígena en las vías públicas, como en los servicios públicos e incluso la celebración de matrimonios por el Registro Civil en lengua mapudungun en la Región de la Araucanía. Pero en gran medida no reconoce la pluralidad cultural como diversidad de lenguas indígenas que

aún existen en el territorio. Además, no existen políticas públicas centradas en la preservación y promoción de las lenguas indígenas. En la práctica, el Estado chileno, a través de su omisión, ha contribuido a la pérdida de las lenguas indígenas porque las lenguas pasan a ser parte del folklore y no parte de la identidad viva de los pueblos indígenas o de los individuos indígenas.

La institucionalidad actual, la Ley Indígena N° 19.253, fija normas para respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades. Este es el gran instrumento emanado del Estado chileno que dice relación a la preservación y respeto de los pueblos indígenas y sus culturas, pero ha mostrado ser insuficiente. Al mismo tiempo, el Convenio N° 169 de la OIT reconoce el derecho de los pueblos indígenas de mantener su cultura y lengua y protegerlos frente a la asimilación exigida desde los estados. Este Convenio es el gran instrumento internacional y vinculante, con el que cuentan los pueblos indígenas. Pues pueden exigir un rol activo de parte del Estado en promover y respetar sus derechos.



Finalmente, es necesario destacar que los Derechos Lingüísticos se basan en el reconocimiento como nación o etnia. La existencia de un pueblo y los elementos tradicionales de distinción (lengua, valores, historia, territorio) conlleva ser sujeto de derechos culturales y lingüísticos, tanto colectivos e individuales. En el territorio chileno existen pueblos indígenas que tienen distintos niveles de cohesión y solidez cultural o en otras palabras distintos niveles de aculturación. Y sin duda la lengua es un elemento distintivo y unificador de la cultura y del pueblo. Y dependiendo de su vitalidad y cohesión puede resistir a la política asimilacionista promovida desde el Estado nacional, que fija las normas y conductas de comportamiento. Pues es el Estado nación el responsable en gran medida de la situación cultural y lingüístico negativa de los indígenas en el contexto actual.

Por todo lo anterior, nuestra pregunta de investigación es *¿Cuál es el rol del Estado de Chile relativo a la protección y promoción de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas?*

El Objetivo General de la investigación es analizar el rol del Estado de Chile en lo relativo a la protección y promoción de los derechos lingüísticos

de los pueblos indígenas. Para entender el rol que debe tener el Estado de Chile, los dos objetivos específicos son:

- Identificar el rol y responsabilidades del Estado de Chile en lo relativo a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas presentes en las principales normas y directrices emanadas de órganos internacionales (Organización de las Naciones Unidas (ONU))
- Identificar el reconocimiento o no de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas en Chile presente en las iniciativas normativa, en algunos programas relevantes y dictámenes.

En cuanto a la metodología para llevar a cabo esta investigación, se enmarca en el paradigma normativo del sistema internacional de derechos de los pueblos indígenas. Puesto que, sin lugar a duda la revisión de la normativa vigente en relación al reconocimiento de derecho de los pueblos indígenas es indispensable para el logro de los objetivos. Primero se va a considerar las normas emanadas de organismos internaciones como la ONU y OIT, de los que Chile es parte y que dicen relación con los derechos lingüísticos y derechos de los pueblos indígenas en general. La revisión de estas normas permitirán responder al primer objetivo sobre cuál es el rol y responsabilidades del Estado chileno en lo relativo a los derechos

lingüísticos de los pueblos indígenas presentes en las principales normas y directrices emanadas de órganos internacionales. De esta forma las normas internacionales ayudarán a identificar el rol del Estado en relación al paradigma de derechos de los pueblos indígenas. En segundo lugar se consideran las normas chilenas sobre derechos de los pueblos indígenas, como también programas que digan relación con los derechos lingüísticos y dictámenes que faciliten información pertinente para entender los alcances jurídicos de las normas actuales como de iniciativas que dicen relación a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

Más adelante se verá con mayor detalle el proceso de búsqueda de la información y el criterio de elección de ciertas normas e iniciativas internacionales, como también las normas, programas y dictámenes de Chile relativo a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

## **CAPÍTULO I**

### **MARCO CONCEPTUAL-REFERENCIAL**

En el presente capítulo, se analizarán críticamente los conceptos principales que subyacen al marco normativo de los Estados- nación, contrastándolo con los conceptos propuestos desde un marco multicultural. De esta manera, podemos comprender mejor los cambios propuestos para el Estado chileno en relación a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

#### **1. Estado Nación**

Quizás a modo de consenso, referirse al Estado como ente que ostenta el poder coercitivo y que lo puede ejercer sobre la población que habita su territorio. Por otra parte el Estado se configura como institucionalización del poder y de la capacidad coercitiva de la sociedad, cuya expresión interna es el derecho nacional y cuya expresión internacional es el recurso a la guerra, y una sociedad con diversidad de intereses (Calduch, 1991). Mientras que para Bobbio (1983: 563) el concepto de Estado permite describir una forma de ordenamiento político, que se desarrolló en Europa desde el siglo XIII hasta la actualidad (Picazo, Montero, & Simon, 2016).

“La existencia del Estado deviene de un proceso formativo a través del cual aquél va adquiriendo un complejo de atributos que en cada momento histórico presenta distinto nivel de desarrollo” (Oszlak, 1978: 118). Estado como expresión centralizada e institucionalizada del poder coactivo de la sociedad, presupone la existencia de una sociedad unificada, en la que el conflicto y la contestación social se mantienen de forma marginal, dentro de los límites jurídicos y organizativos (Calduch, 1991).

Respecto a la naturaleza del Estado, Oszlak (1978) plantea que:

El estudio de los orígenes y naturaleza del Estado ha sido tema tradicional de la filosofía política, la historia, la etnología y la antropología cultural. Buena parte del debate en estas últimas dos disciplinas ha girado en torno a si el Estado constituye o no un principio universal de organización social, si es posible la existencia de sociedades sin Estado o sin origen se halla o no asociado al surgimiento de naciones, las clases sociales, mercados, etc. (p.115)

Schmitter, Coatsworth y Przeworski (sf) distinguen como atributos del Estado su capacidad de:

1) Externalizar su poder: vinculada con el reconocimiento de una unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales, cuya integridad es garantizada por otras unidades similares ya existentes.

2) Institucionalizar su autoridad: implica la imposición de una estructura de relaciones de poder capaz de ejercer un monopolio sobre los medios organizados de coerción.

3) Diferenciar su control: es la emergencia de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas relativamente autónomas respecto de la sociedad civil.

4) Internalizar una identidad colectiva: es la capacidad de emitir desde el Estado los símbolos que refuercen los sentimientos de pertenencia y solidaridad social que señalaba como componentes ideales de la nacionalidad y aseguren, por lo tanto, el control ideológico de la dominación. (Oszlak, 1978: 119).

El esfuerzo por ejercer control e imponer su mando sobre la población y territorio, es lo que definiría el carácter nacional de los Estados (Oszlak, 1987). De esta manera se crea una identidad nacional-estatal, que se refiere a la configuración de una imagen propia, la historia, los otros, el tiempo, la trascendencia, los sentidos comunes frente a la naturaleza y la proyección en referencia al Estado-nación (Calsamiglia, 2000). Y como consecuencia el “Estado nacional aparecía como la única instancia capaz de movilizar los recursos y crear las condiciones que permitieran superar el

desorden y el atraso” (Oszlak, 1978: 130). En el contexto de formación estatal, “resolver estas cuestiones exigía, necesariamente, consolidar el “pacto de dominación” de la incipiente burguesía y reforzar el precario aparato institucional del Estado nacional” (Oszlak, 1978: 130).

Este concepto y noción de Estado, invisibiliza la existencia de otras naciones, que son minorías. Puesto que se construye una nación cívica a partir de la acción estatal, la nación dominante no es otra que la nación que reconoce los valores del Estado. Mientras que al interior de ese Estado moderno coexiste una diversidad de culturas indígenas, las cuales con distintos niveles de aculturación, no necesariamente se sienten parte de esa nación cívica. Este enfoque es débil para entender la realidad de los pueblos indígenas, ya que al momento de hablar de Estado nacional solo se hace referencia a la nación cívica constituida a partir de la construcción del aparato estatal y no se hace referencia a las naciones indígenas, que siendo una nación o pueblo con valores, historia, territorio y lengua compartida, no están constituido como Estado y en la práctica son minoría cultural.

## **2. Multiculturalismo**

“En el uso actual más generalizado multiculturalismo suele entenderse como el reconocimiento de la coexistencia de grupos culturales diferentes, dentro de un mismo estado nacional” (Barabas, 2014: 2). Aunque el concepto pueda tener múltiples significados e interpretaciones puesto que, “se trata de un término multivocal, que puede ser entendido como un modo de tratar la diversidad cultural, un desafío moral, un tipo de política pública, que se fundamenta en el reconocimiento público de derechos culturales dentro de un estado-nación” (Barabas, 2014: 3). El hecho que el Estado nacional no reconozca que en su interior habita múltiples naciones y culturas. Y que como consecuencia se genere un problema de reconocimiento y representación de estas minorías, es que se busca una solución en el paradigma multicultural, en contraposición al modelo dominante de una sola nación donde el Estado tiene la labor de alcanzar el ideal de una sociedad y organización política homogénea, los gobiernos, a lo largo de la historia, han seguido diversas políticas con respecto a las minorías culturales (Kymlicka, 1996). Cuestión que se distancia de la realidad, puesto que lo usual es que los Estados sean plurinacionales y pluriétnicos y que las naciones tiendan a intentar monopolizar la fuerza del



Estado y ataquen toda forma de nacionalismo emergente alternativo (Calsamiglia, 2000). Como consecuencia esta subordinación afecta a la identidad. “Las identidades son múltiples, aunque podamos reconocer una fuente principal de ellas que, en cierto modo, aunque penetrada por las otras, tiende a organizarlas y subordinarlas en un conjunto amplio de circunstancias” (Calsamiglia, 2000:27).

Actualmente la identidad nacional-estatal es cuestionada, por el surgimiento de otras identidades, que se acentúan en un contexto de globalización. La identidad nacional-estatal se refiere a la configuración de una imagen propia, la historia, los otros, el tiempo, la trascendencia, los sentidos comunes frente a la naturaleza y la proyección en referencia al Estado-nación (Calsamiglia, 2000). Algunos autores sostienen que la identidad nacional estatal es la base de las identidades. Como se plantea en la siguiente cita:

La principal, aunque no exclusiva, fuente de identidad en el último siglo, en especial en América Latina o en países contruidos desde el Estado, fue la identidad nacional-estatal, la que servía de base a los otros tipos de identidades que quedaban en general subordinadas a ella (Garretón, 2000:27)

Queda claro que en el siglo anterior fue el Estado o la identidad nacional-estatal la fuente de las demás identidades. La identidad nacional-estatal se refiere a la configuración de una imagen propia, la historia, los otros, el tiempo, la trascendencia, los sentidos comunes frente a la naturaleza y la proyección en referencia al Estado-nación (Garretón, 2000). Esta imagen corresponde a la identidad dominante o nación dominante.

Ante tal situación de cuestionamiento al modelo Estado nación, donde existe una cultura dominante que es financiada por el Estado, es que surge una propuesta que permita la coexistencia de todas las culturas y etnias al interior de un mismo Estado.

Además es importante mencionar que el multiculturalismo puede ser la manera de dar respuesta a los conflictos indígenas, puesto que “en América Latina se están viviendo profundos cambios y transformaciones en la forma en que se expresan los conflictos indígenas, y tiene vinculación con el nuevo tipo de relación que se establece con los grupos étnicos” (Araya, 2012: 132).

El camino hacia una ciudadanía multicultural, resulta una alternativa indispensable, en ese sentido Adela Cortina (1999) sostiene que la

ciudadanía multicultural se presenta en el pensamiento contemporáneo, no como una opción o alternativa de vida cívica de las sociedades, sino como un requisito, ya que el multiculturalismo es una característica estructural de las sociedades contemporáneas (como se citó en Salas, 2012: 191). Por otra parte Rubio (2003) dice que la ciudadanía multicultural, no es simplemente un nuevo sentido de la palabra ciudadanía, pues si un nuevo significado, que incorpora una perspectiva multicultural. En este contexto hablar de ciudadanía, significa al mismo tiempo hablar de multiculturalidad (como se citó en Salas, 2012: 191). Por ende el ejercicio de la ciudadanía pasa por el ejercicio de las identidades culturales.

## **2.1. Identidad Cultural**

Hablar de identidad, es hablar de una construcción colectiva, de una imagen. Garretón (2000) plantea que “la identidad, ya sea de una persona, grupo o sociedad es siempre un proceso en construcción, que depende tanto de procesos internos como de las relaciones e imágenes externas a ellos” (p. 27). E incluso quienes puedan tener una identidad pueden interactuar o participar de una cultura dominante. Ésta situación se da con las culturas indígenas. Cañulef (1998) sostiene que los indígenas pueden mantener su identidad al margen de participar en su cultura de origen (como se citó en

Irarrázaval y Morandé, 2007). Puesto que el indígena se puede autoidentificar como tal aunque en la cotidianidad se sienta miembro de una cultura mayor que no es indígena (Irarrázaval y Morandé, 2007). En este caso existe el dilema de ser distinto, en una cultura dominante. Cuando se habla de ser distinto, se entra al problema de las identidades sociales, identidades que se refieren a cómo las personas se ven y como son vistas por otras, cómo son objetivamente, esto más allá de sus propias percepciones (Saavedra, 2002). “El proceso de construcción de identidades es enteramente distinto a nivel individual, grupal o societal y es un abuso intentar definir las identidades colectivas a partir de categorías individuales o psicológicas” (Garretón, 2000: 27). Actualmente la “globalización” ha propiciado en muchos casos que las minorías mantengan una identidad y una vida grupal distinta, en un mundo de libre comercio y comunicaciones globales, la naturaleza de las identidades étnicas y nacionales está experimentando un cambio (Kymlicka, 1996). Una de las respuestas a la globalización son las identidades, muchas veces son de tipo comunitaria basadas en principios adscriptivos como el sexo, la edad, la religión en tanto verdad revelada y no una opción, la nación no estatal, la etnia (Garretón, 2000). La globalización ha hecho que el mito de un Estado culturalmente

homogéneo sea todavía más irreal y ha forzado a que la mayoría, dentro de cada Estado, sea más abierta al pluralismo y a la diversidad (Kymlicka, 1996). Ante este cuestionamiento hacia el Estado culturalmente homogénea, surge la interrogante cuál es en realidad la matriz para construir la identidad nacional. La respuesta más sensata es la que entrega Garretón (2000):

Ni bastan las raíces para construir una identidad nacional, ni tampoco hay un solo lugar desde el cual ésta se construye. Hay sociedades cuya identidad depende más de cuestiones raciales, otras de su tipo de economía, otras de su sistema político, otras de alguna actividad creativa, otras de su implementación geográfica o de su relación guerrera con vecinos. En unas predomina la presencia popular, en otras la impronta oligárquica, elitaria o mesocrática (p. 28)

Hablar de identidad es hablar de construcción colectiva. Pero es pertinente aclarar el término identidad colectiva. “Una identidad colectiva es conexión cognitiva, moral y emocional de un individuo a una comunidad, categoría, práctica o institución más amplia. Es la percepción de una relación o estatus compartida con otros, lo cual puede ser imaginado o experimentado directamente” (Lawyer, 2007: 6). La creación de una identidad colectiva de un grupo aparece como respuesta a la necesidad de defenderse contra restricciones impuestas a él, y exigen definición autónoma de su propio proyecto de la existencia. Ejemplo las identidades étnicas, que buscan

reconocimiento (Wittorski, 2008). Michaud (1987) plantea que la identidad étnica es un caso particular de identidad colectiva. Habría dos tipos de identidades colectivas. En primer lugar la relativa a un nivel territorial, después la comunidad de base, incluye las grandes federaciones plurinacionales incluso hasta la comunidad internacional (como se citó en Wittorski, 2008: 206). Por otro lado Barbier (1996) propone que:

La noción de identidad es en primer lugar una construcción mental y discursiva que los actores sociales operan alrededor de sí mismos o alrededor de los seres sociales con los que están en contacto, en una situación cuyo reto inmediato domina su relación (como se citó en Wittorski, 2008: 197).

Pero lo relevante es el hecho que las identidades se nutren de la interacción. “Las identidades colectivas se construyen y se transforman en diferentes espacios, tanto a nivel territorial (una origen étnico; un país o varios países juntos; y dentro de un país, una organización / negocio) y socialmente (la clase social, grupo profesional)” (Wittorski, 2008: 205). Ya sea en el plano territorial o social la identidad según lo planteado por Michaud (1987):

Ella es experimentada subjetivamente y percibida por los miembros del grupo, se define primero en oposición a los otros en general y como diferente de otros grupos, se aprovecha a través de un sistema de representaciones relativamente intuitivas, donde se opone a un conjunto de rasgos negativos (a evitar) y un conjunto de rasgos

positivos, propuestos por el grupo como modelo ideal (como se citó en Wittorski, 2008: 205)

## **2.2. Discriminación**

En las sociedades contemporáneas y con el surgimiento de diversos modelos societales que interactúan entre sí, es que se configuran nuevas formas de discriminación y expulsión, que se suman a las ya existentes en la sociedad industrial de Estado nacional (Garretón, 2000). Incluso anterior a la construcción del Estado moderno, como el rol del capitalismo y la colonización. Puesto que el despliegue del capitalismo, la colonialidad y modernidad fueron configurando las nuevas identidades societales de la colonialidad, indios, negros, aceitunados, amarillos, blancos, mestizos (Quijano, 2000). Categoría producida a partir de la justificación de las diferencias fenotípicas entre vencedores y vencidos. Aunque se trata de una elaboración de las relaciones de dominación como tales.

Las nuevas discriminaciones consisten, por un lado, en negar los nuevos ámbitos en que se definen derechos más allá de los cívicos, políticos y socioeconómicos. Por otro, en negar el aspecto irrenunciable e inalienable del derecho básico a las identidades. O, dicho de otra manera, en eliminar, en nombre del universalismo, las particularidades que también generan derechos (Garretón, 2000: 86)

En ese sentido el esfuerzo por eliminar lo particular, llevo al desmantelamiento de las estructuras sociales de los pueblos. Y en las sociedades donde no hubo destrucción de la estructura social, el saber intelectual, la expresión y estética, no fueron destruidas. Pero se impuso la hegemonía de la perspectiva eurocéntrica en las relaciones intersubjetivas con los dominados (Quijano, 2000). “En países como Chile, estudios muestran que la gente valora la diversidad, pero ve en ella una fuente de discriminación o desigualdad: el que se presenta como distinto es arrojado al campo de la desigualdad y no de la diversidad” (Garretón, 2000: 87). Esto marcado fuertemente por la racialización del poder. Es decir, la racialización de las relaciones de poder entre las nuevas identidades sociales y geo-culturales, fue el sustento del carácter eurocentrado del patrón de poder, es decir de su colonialidad (Quijano, 2000)

### **2.3. Liberalismo y reconocimiento de los derechos de las minorías**

El enfoque liberal de los derechos de las minorías. Lógicamente, los principios básicos del liberalismo son principios de libertad individual, en este sentido los liberales únicamente pueden aprobar los derechos de las minorías en la medida en que éstos sean consistentes con el respeto a la libertad o autonomía de los individuos (Kymlicka, 1996). La autonomía es



un valor importante para la doctrina liberal. Sólo es posible admitir un derecho de minorías si no es incompatible con la libertad individual. En general el universalismo liberal ha situado los derechos minoritarios como antitéticos de los derechos universales individuales y por eso los ha rechazado (Calsamiglia, 2000).

Por otra parte muchos liberales creen que los intereses en la pertenencia cultural de las personas se protegen adecuadamente mediante los derechos comunes de ciudadanía, por lo que las medidas complementarias para proteger dicho interés son ilegítimas (Kymlicka, 1996). Estos liberales universalistas “arguyen que un sistema universal de derechos humanos es suficiente para ajustar las diferencias culturales, puesto que permite a cada persona la libertad de asociarse con otros para compartir prácticas religiosas y étnicas” (Calsamiglia, 2000: 113). Dado este supuesto se puede comprender él porque los derechos de las minorías nacionales han sido ignorados, o bien tratados como meras curiosidades o anomalías, en los países donde nació la teoría liberal –Inglaterra, Francia y los Estados Unidos– algo especialmente aplicable a las reivindicaciones de los pueblos indígenas (Kymlicka, 1996). Esta postura pro humanismo universal, es decir somos iguales y negar la identidad nacional que es minoría es acorde a

la de Karl Deutsch (1966) argumenta que la humanidad es anterior a todas las naciones y dado eso hay fuertes razones para esperar que la humanidad seguirá existiendo después que estas desaparezcan (como se citó Palti, 2002).

La división dentro del liberalismo, hace que se cuestione la neutralidad del Estado. El presupuesto de neutralidad puede funcionar en el terreno religioso, entendido como modelo básico de la tolerancia liberal, pero el Estado no puede ser neutral a la cultura, enseña en alguna lengua, su lengua oficial, propicia y alienta formas culturales (Calsamiglia, 2000).

Por otra parte quienes defienden la universalidad de los derechos, consideran que basta con la libertad de asociación como herramienta para proteger la pertenencia cultural. Pero olvidan que las culturas tienen valor porque afectan muy directamente a la autonomía y la igualdad de los individuos (Calsamiglia, 2000). Los que confían en el sistema universal de derechos individuales, plantean que la libertad de asociación permite que personas procedentes de diversos estratos vivan a su manera sin interferencias (Kymlicka, 1996). Esta concepción olvida la relevancia de la

identidad para el individuo, y para el desarrollo de la autonomía. Al respecto Calsamiglia (2000) apunta a uno de los valores liberales:

Si entendemos que la autonomía es un valor genuinamente liberal y que para el desarrollo de la autonomía la pertenencia a una nación tiene un papel importante para los individuos, si asumimos que la participación en empresas intergeneracionales constituye un elemento fundamental del plan de vida, entonces debe protegerlas (p. 125)

Volviendo a la discusión sobre la neutralidad del Estado en materia de las culturas, y la mirada universalista sobre los derechos. Sostener que con ser neutral y con garantizar una igualdad formal se puede respetar los derechos fundamentales y culturales es un error. Es no asumir que el Estado financia una cultura mayoritaria.

Respecto al cuestionamiento de la supuesta neutralidad del Estado moderno liberal, Calsamiglia (2000) manifiesta que:

Toda cultura que no tenga un soporte estatal tendrá dificultades de supervivencia. Por ejemplo, si la lengua no es oficial, si no se enseña en la escuela, si su patrimonio cultural no se protege, si su lengua no se utiliza en los medios de comunicación, esa cultura puede desaparecer. Es discutible hasta qué punto las culturas tienen un valor intrínseco, pero para los miembros de esta cultura su supervivencia es una condición importante para el desarrollo de su plan de vida y ésta es la razón más importante que conduce a defender los derechos de las minorías (p. 120)

Si es o no negativo para la universalidad de los derechos individuales la protección de los derechos de las minorías, la cuestión no debe ser esa, sino buscar argumentos que defiendan la protección de la autonomía, como se trató anteriormente. Calsamiglia (2000) dice que:

No es necesario abandonar el individualismo para defender los derechos de las minorías. Uno puede encontrar argumentos que muestren que el no tener en cuenta la existencia de los grupos conduce a una profunda desigualdad entre los hombres y, por lo tanto, a una gran injusticia (p. 125)

En la misma línea el filósofo español Savater (sf) argumenta que:

Los derechos de las minorías servirían para corregir y mejorar aquellas demandas justificadas donde los derechos individuales no llegan. El argumento de las minorías no es un argumento supraindividual sino individualista, porque tiene su fundamento en la autonomía de los individuos (Calsamigli, 2000: 125).

### **3. Naciones y el Estado**

En la realidad existen Estados constituidos por múltiples naciones o etnias. Aunque comúnmente se emplea el concepto nación para hablar de comunidades políticas o Estados, ya que las definiciones actuales de “Nación” hayan omitido del todo el componente cultural común, el origen histórico o la tradición común. Simplemente porque en la mayoría de las Naciones, éstos no existen o son extraordinariamente endebles (Larraín,

1993: 38). Estas son preexistentes a la construcción del Estado y reciben varios nombres, dependiendo del Estado y el grado de reconocimiento de parte de este último. Para algunos estas naciones son pueblos, por lo tanto son sujetos de derechos a la autodeterminación, en otros casos se suele hablar de etnias, como es el caso de Chile, pues en la Ley Indígena N° 19.253 se habla de las etnias Quechua, Mapuche, Rapa Nui, Likan Antay, Kaweskar, Selknam, Yagan, Diaguita y Colla. Reciben este nombre dada la construcción Estado nacional de Chile. La constitución de la “nación chilena” apagará muy pronto la mantención del concepto de “naciones” aplicado a las agrupaciones indígenas del país, de lengua y cultura diferente (Larraín, 1993: 36). Esto va en la línea de Renan (1957[1882]) quien disocia la relación de nación con elementos como la raza, la lengua, la religión, la geografía e incluso la comunidad de intereses, para aglutinar la idea de nación (Picazo, Montero, & Simon, 2016). Por ende el término nación ya no nos sirve para identificar a nuestras agrupaciones étnico-culturales por haber perdido totalmente su sentido primigenio y haber adquirido otro, de carácter eminentemente político administrativo (Larraín, 1993: 38). Concepto empleado para referirse más bien a una comunidad política o cívica.

Por lo tanto el término nación ya no nos sirve para identificar a nuestras agrupaciones étnico-culturales por haber perdido totalmente su sentido primigenio y haber adquirido otro, de carácter eminentemente político administrativo (Larraín, 1993: 38). Ya que en la práctica el concepto nación se emplea para referirse al Estado, a la comunidad política y no a las naciones que antecedian a la creación de Estado como tal. Por esta razón la discusión sobre la relación del Estado con las naciones, es más bien la relación entre la nación cívica (mayoritaria) con las naciones que constituyen minorías y que en algunos casos no tienen proyección de constituirse en Estados.

### **3.1. Nación**

Kymlicka (2001) dice que existe una dialéctica en la construcción del Estado que al mismo tiempo pretende la unificación en un conjunto homogéneo que comparta una misma sensibilidad y sea capaz de perseguir fines comunes (como se citó en Serrano, 2008: 30). El hecho que el Estado sea producto de una construcción, lleva a preguntarse cuál es el sustento de su construcción, los cimientos del Estado. Como respuesta, algunos plantean que es la nación. “Una nación es, pues, una gran solidaridad, constituida por el sentimiento de los sacrificios que se ha hecho y de

aquellos que todavía se está dispuesto a hacer. Supone un pasado” (Acevedo, 1990: 311). También la noción de “nación”, está estrechamente relacionada con la idea de “pueblo” o de “cultura”; de hecho, ambos conceptos resultan a menudo intercambiables (Kymlicka, 1996).

A modo de esclarecer el término Palti (2002) aporta lo siguiente:

La nación, en el concepto actual del término, es, según se afirma, una creación relativamente reciente (y, en última instancia, arbitraria). Su desarrollo se encuentra íntimamente asociado a una serie de procesos y fenómenos históricos típicamente modernos, como la burocracia, la secularización, el capitalismo, la revolución, etcétera (p. 9)

Este término se encuentra estrictamente relacionado al accionar del Estado.

A la construcción de la nación dominante. Ya que supone que es un término que se desarrolla gracias a fenómenos que ocurren al interior del Estado. Por lo tanto, supone que la cultura de la sociedad mayoritaria pueda florecer y proyectarse en el futuro sean altas y que, en contraste, las probabilidades de que esto mismo suceda con las culturas de las comunidades minoritarias sean notablemente más bajas (Bonilla, 2011). Por otro lado hay una concepción de nación que valora lo común, por sobre a inclusión. Álvarez (2011) sostiene que “la nación es concebida en función determinados rasgos comunes de su colectivo y excluye por tanto a

un sin número de seres humanos que son negados en su especificidad (indígenas, nativos colonizados, inmigrantes, mujeres)” (p. 145).

Dos ideas modernas de nación (Palti, 2002):

- La primera corresponde a la Ilustración e inscribe a la nación como producto de un vínculo contractual. Mientras que la segunda concibe a la nación como una entidad objetiva, independiente de la voluntad de sus miembros.
- En América Latina ninguno de aquellos elementos esenciales (lengua, tradición, territorio, etnicidad) para constituir una identidad nacional parecían susceptibles de llenar las exigencias o premisas de unidad y exclusividad.

La nación y el nacionalismo surgen como tópicos en el periodo entreguerras y se afirman como tales en la segunda posguerra (Palti, 2002). Renan (1997) –un ferviente defensor del nacionalismo– llegó a sostener que siempre se encuentran contraejemplos a la pretensión de encontrar un criterio que permita identificar la nación. El Estado-nación todavía es un punto de referencia ineludible. Pues como lo plantea Sartori (1996) “la nación ha sido el principio organizador y movilizador del Estado moderno



durante, al menos, dos siglos” (Calsamiglia, 2000: 89). Es decir movilizar una institucionalidad, “hay Estado-nación en tanto una comunidad organizada en función de determinados rasgos comunes compartidos se dota a sí misma de institucionalidad” (Álvarez, 2011: 145). Claramente esta definición no se acerca a la postura que recoge gran valor a la tierra e insiste en que “una nación es un principio espiritual, resultante de las complicaciones profundas de la historia, una familia espiritual, no un grupo determinado por la configuración del suelo” (Acevedo, 1990: 310).

### **3.2. Pueblo, pueblos indígenas**

Existe el resquemor por parte de los Estados hablar de pueblos en el caso de los indígenas. Dado que “la doctrina tradicional ha vinculado en forma prácticamente inescindible el concepto de pueblo al derecho de autodeterminación en el ámbito estricto de la descolonización, y de manera conexas a los movimientos de liberación nacional” (Ranjeva, sf como se citó en Salas, 2013: 82). Por otra parte “para la ONU el pueblo constituye una suerte de palabra camaleón cuyo sentido varía con su entorno: dominación colonial, régimen de apartheid, ocupación extranjera” (Salas, 2013: 89). El dilema de cambiar los conceptos, radica en menoscabar la identidad grupal,

puesto que “si omitimos el término “pueblo indígena” o algún equivalente, igualmente rico de contenido y significación, es obvio que destruimos la identidad grupal. Y esto es extraordinariamente grave. Les negaríamos el derecho de auto-definirse, auto-identificarse, auto-agruparse, auto-organizarse. Estaríamos” (Larraín, 1993: 46) negando un derecho fundamental humano: el derecho a la identidad.

En el marco del derecho internacional pueblo serían todos los Estados independiente o en situación de colonia. Pero el caso de los pueblos indígenas o etnias, no suelen ser considerados un mismo caso, pues como se mencionó antes, resulta controversial emplear el concepto pueblo para referirse a las etnias que existen al interior de los Estados independientes. Dado la connotación que tiene el concepto pueblo, estrechamente relacionado a la autodeterminación. Puesto que en el Derecho Internacional, el derecho a la libre determinación es inherente al concepto pueblo. No solo por una cuestión jurídica, sino un asunto de contenido histórico y cultural profundo (Bengoa, 2016: 203). El temor en emplear este concepto recae en las tentativas separatistas de los pueblos indígenas. Incluso la OIT en el Convenio 169 de forma explícita delimita su alcance, en el inciso 3 agregado al artículo 1º dice: “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 al dicho término en el Derecho Internacional”. Para Bengoa (2016) esto constituye una contradicción teórica y política, pues se concedió el carácter de “pueblos” a los colectivos indígenas y por otra parte les cerceno su derecho a la libre determinación.

Por otro lado el uso del concepto comunidad indígena para referirse a los pueblos indígenas, resulta un eufemismo e interés en debilitar una identidad grupal de siglos, con proyección política. Por lo tanto “si aceptamos tan solo el término “comunidades indígenas”, dividimos y parcelamos su sentido de identidad grupal. Ya no tendrían los aymaras, pascuenses, mapuches o atacameños algo (un ser corporativo) que los identifique como tales” (Larraín, 1993: 46).

### **3.3. Etnia**

Sobre el termino etnia, Cancino (2013) cita lo define de la siguiente manera:

El término etnia viene del griego ethnos que significa pueblo o nación o sea una agrupación natural de individuos de igual idioma y cultura. Durante mucho

tiempo se le utilizó como sinónimo de tribu. Un grupo cuyos miembros proclaman su unidad sobre la base de la concepción que ellos hacen de su cultura común específica (p. 81)

#### Elementos constituyentes de una etnia (Irrarázaval y Morandé, 2007)

- En primer lugar el territorio, elemento que la ley indígena reconoce como fundamental para las culturas indígenas. Además es un elemento esencial del pueblo mapuche. Pues el sentido de territorialidad es, un sentimiento de pertenencia a un entorno natural que provee de recurso, incluso cuando se vive lejos de ella. El vínculo sentimental con la tierra es histórico, representa un apego a la cultura y territorio ancestral.
- En segundo lugar, la lengua, es un elemento relevante, pues para la cultura mapuche juega un rol afianzador y favorece la conservación cultural, basada en una tradición oral.
- Un tercer elemento es la cosmovisión, es decir la percepción general que la cultura mapuche tiene del mundo, los principios que lo rigen y la espiritualidad. La cosmovisión se expresa en un sistema de creencias, religiosidad, patrimonio cultural y lugares simbólicos, que reflejan un sentir común de la cultura mapuche.

- Un cuarto elemento es la historia común, para la cultura mapuche resulta la base de su identidad. Historia común que recoge los recuerdos compartidos de las formas de vida, tradiciones, tradiciones y rasgos físicos de los antepasados.
- Un quinto y último elemento, es el linaje. Elemento que denota la importancia de la sangre, la descendencia de un ancestro mapuche, el recorrido histórico del apellido. Ancestro y apellido que apela a la idea de un origen común en el tiempo y en el espacio.

Respecto a la distinción entre comunidad nacional y comunidad étnica. La comunidad nacional es una comunidad cultural que tiene aspiración política global de reconocimiento mientras que una etnia no tiene esta aspiración aunque está constituida por un proyecto cultural unificado (Calsamiglia, 2000). Identidad étnica (y cultural) de cualquier grupo no depende del contenido de su cultura sino de los límites sociales que definen los espacios de las relaciones sociales por los que se atribuye la pertenencia a uno u otro grupo étnico (Stavenhagen, 2001). Esta situación se ve reflejada con la creación del Estado moderno, puesto que “antes de la constitución de los estados nacionales o naciones modernas, nacidas al calor de las revoluciones sociales iniciadas en Europa con la Revolución Francesa, las

entidades étnicas llevaban, desde los albores de la Edad Media, una vida relativamente autónoma” (Larraín, 1993: 33).

Para Hutchinson y Smith (1996):

La etnia requiere que tenga un grado de identificación unos ancestros comunes, una historia compartida en la que existen héroes, eventos y conmemoraciones; algunos elementos de una cultura común que pueden incluir costumbres, lenguaje, cultura o religión entre otros datos; cierta relación con un territorio y algún sentimiento de solidaridad (como se citó en Calsamiglia, 2000).

#### **4. El debate sobre la nación y etnia en relación al pueblo mapuche**

En cuanto a la realidad de Chile, sobre la identidad mapuche, se observa que es una identidad dominada. Las identidades denominadas nacionales y/o étnicas que son perdurables por largos plazos son ejemplos históricos de subjetificación de amplias y heterogéneas poblaciones. Identidades que han llegado a constituirse en los últimos 500 años, en torno a la raza (Quijano, 2000). El Estado chileno “impone a los mapuche una verdadera cultura dominante, visible en múltiples ámbitos, lo que significa el reemplazo de la mayor parte de la cultura mapuche preexistente por la nueva cultura impuesta por la fuerza” (Saavedra, 2002: 61). Impuesta a través del discurso del orden. Marí (1987) ha señalado que el discurso del orden se inserta en

montajes de ficción, soportes mitológicos, ceremonias, banderas, rituales, cánticos e himnos (como se citó en Álvarez, 2011:145). Soportes propios a la cultura estatal nacional dominante y que simbólicamente no representan la identidad, cultura y cosmovisión de las minorías indígenas.

En el caso mapuche se puede hablar que es claramente un pueblo, pues como colectivo goza de una historia común, valores comunes, territorio y lengua compartida.

#### **4.1. Historia Común**

La noción de tener una historia en común o compartida se produce cuando “grupos de personas habían vivido juntos en áreas distintas desarrollan modos de vida y formas de hablar que se distinguen a ellos de otros, y esos grupos empiezan percibir ellos mismos como ser sociedades separadas con distintas historias sociales” (Smedley 1998 como se citó en Lawyer, 2007: 8). Que se complementa con tener glorias comunes en el pasado, una voluntad común en el presente. Herencia de glorias y remordimientos en el pasado, y en el futuro un programa común por realizar. En conclusión la existencia de una nación es un plebiscito cotidiano (Ortega, cf como se citó en Acevedo, 1990). Joseph (1929) describió que el deseo de ser una nación,

es la expresión de una añoranza de los miembros de una nacionalidad, producto de la vida comunal en el pasado, victorias, logros y experiencias nacionales (como se citó en Palti, 2002).

Miller (1988) sostiene que el fundamento básico de la nación es la creencia compartida de la propia identidad nacional. Las naciones existen cuando existe el reconocimiento mutuo entre los miembros de la comunidad nacional. Ese reconocimiento está fundamentado en determinadas características compartidas que permitan hablar de nosotros (Calsamiglia, 2000).

Junto a eso, existe un grupo mayoritario entre los mapuche que, anhelando una mayor integración (Irrarázaval y Morandé, 2007). En el caso del pueblo mapuche, la historia compartida ha fortalecido su identidad colectiva. “Las narrativas históricas, los cuentos de las épocas de negación cultural, los nombres y la ropa tradicional del Pueblo Mapuche han venido de la historia mapuche y quedan partes de la identidad colectiva de hoy” (Lawyer, 2007: 13). Esta historia compartida de los mapuche tiene como base el Wall Mapu, la tierra mapuche, entendida como un todo para la identidad mapuche. Huaiquinao (s.f) describe que:

Los Mapuche conciben el Universo, el wall mapu, tanto natural como sobrenatural, en términos de tierras o planos diferentes. Esas siete “tierras cuadradas” o plataformas estratificadas son distintas y están



separadas pero, al mismo tiempo son parte del Universo en su totalidad (como se citó en Lawyer, 2007: 23).

#### **4.2. Valores Compartidos**

Aun cuando se dé por hecho que es el Estado el que crea la nación, esta no existiría como tal de no existir un sentimiento de pertenencia entre sus miembros, independientemente de los sistemas de autoridades (Palti, 2002). Miller (1997) sostiene que las naciones no son independientes de las creencias propias, es decir cuando se habla de una nación se habla de sus características físicas y comportamiento, pero también de cómo se conciben a sí mismas (como se citó en Palti, 2002). Mientras que para Boyd Shafer (1955) la lealtad, el patriotismo y la conciencia nacional son elementos relevantes del nacionalismo, y le preceden en el tiempo. Pero el sentimiento nacionalista como tal se desarrolla gracias a la combinación de estas, y otras ideas y condiciones (como se citó en Palti, 2002).

Los Mapuche de antes de la fundación de pueblos y de la reducción que impuso el Estado, tuvieron un tipo de sociedad que poca relación guarda con la que observamos en nuestro presente. Podemos decir que su modo de ser política, social y culturalmente estaba más vinculado a los principios de la igualdad, la reciprocidad, la redistribución y la horizontalidad, lo que impedía prácticas vinculadas a la verticalidad del poder y su jerarquización, así como a la estratificación social y la consecuente acumulación de los recursos en pocas manos (Marimán, 2006: 65).

### **4.3. Lengua Compartida**

En primer lugar, es importante entender que lengua materna es una expresión común que también suele presentarse como lengua popular, idioma materno, lengua nativa o primera lengua. Define al primer idioma que consigue dominar un individuo, a la lengua que se habla en una nación determinada respecto de los nativos de ella, tal forma como lo define el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE). Por otra parte cuando se habla de dialectos, se hace referencia al sistema lingüístico que deriva de otro pero que no se diferencia suficientemente respecto de otros de origen común. Además puede referirse a la estructura lingüística que no alcanza la categoría social de lengua. Pero generalmente se considera al dialecto como un sistema de menor categoría o más simple que una lengua; los dialectos son, en realidad, formas particulares de hablar o de escribir una determinada lengua. En este sentido se puede decir que los dialectos forman parte de la variedad y diversidad lingüística.

Ya habiendo establecido la diferencia entre lengua materna y dialecto. Es prudente acotar una tercera acepción. Esta última con un sentido peyorativo, dado que con frecuencia se utiliza el término dialecto como expresión inferior a la lengua oficial y que manifiesta la menor importancia social y

cultural de quienes lo hablan de manera cotidiana (Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, 2014). Para cerrar la idea, es importante aclarar que como el español las lenguas indígenas igual pueden ser lenguas maternas. Aunque se intente catalogarlas como dialectos. Esto debido a que las lenguas maternas de los pueblos indígenas han sido consideradas como dialectos, con un propósito discriminatorio. Ya que se busca encasillarlas como no lengua o idioma, restándole importancia a su uso y asignado una connotación de inferioridad al sistema lingüísticos como a los propios indígenas (Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, 2014).

En el caso de los inmigrantes, “estos llevan consigo un léxico compartido de tradición y convención, pero se han desarraigado a sí mismos de las prácticas sociales a las cuales ese léxico originalmente se refería y les daba sentido” (Kymlicka, 1996:14). La suma importancia de la lengua para preservar una etnia está en la mayoría de los estudios sociolingüísticos recientes, se ha podido demostrar la alta relevancia de la lengua y el sistema discursivo autóctonos para la cohesión y preservación de una etnia (Hamel, 1995b). La lengua es un elemento cultural de primera magnitud y una lengua diferente es importante. La literatura puede ser un elemento no sólo de identificación sino también de transmisión de la cultura de la identidad

nacional (Calsamiglia, 2000). Los medios de comunicación de masas y especialmente la prensa, la radio y la televisión son elementos claramente diferenciadores de formas culturales.

Parece ser que nuestra capacidad de aprendizaje es limitada. A partir de una cierta edad las capacidades de aprendizaje de la lengua disminuyen paulatinamente hasta que llega un momento que sólo es posible hablar la lengua como extranjero (Calsamiglia, 2000: 117). Sin duda que una normativa robusta facilitaría basada en derechos y exenciones al servicio de políticas preservacionistas, se argumenta, pueden acabar por condonar el maltrato a los miembros más vulnerables de la comunidad, en perfecta armonía con las reglas de la tradición (Pou, 2011).

Tomando las palabras de Dworkin (1985), las culturas societales implican un léxico compartido de tradición y convención, que sirve de base a una completa gama de prácticas e instituciones sociales (Kymlicka, 1996).

¿Por qué los vínculos de la lengua y de la cultura son tan fuertes para la mayoría de la gente? Las autoras Margalit y Raz (1990: 449) sostienen que:

La pertenencia a una cultura societal es fundamental para el bienestar de las personas, y ello por dos razones. La primera, que la pertinencia cultural ofrece opciones significativas, en la medida en que la familiaridad con

una cultura determinada los límites de lo imaginable. Por tanto, si una sufre un proceso de decadencia o está discriminada, las opciones y las oportunidades abiertas a sus miembros disminuirán, serán menos atractivas, y el seguimiento de las mismas tendrá menos probabilidades de éxito (Kymlicka, 1996).

De las lenguas puede decirse, como se dice respecto de la cultura en general, que son muy importantes para el adecuado ejercicio de la autonomía individual, que los individuos pueden decidir incorporar a su plan de vida (Pou, 2011). Probablemente es cierto que la lengua es uno de los candidatos más destacados para unificar a la nación y probablemente es cierto que la lengua juega un papel relevante en muchas naciones pero no siempre es decisivo (Calsamiglia, 2000). Un ejemplo es la lengua castellana se habla en diversas naciones, la inglesa también y la alemana también. La lengua castellana no identifica a los españoles porque los latinoamericanos la hablan y nos son españoles (Calsamiglia, 2000). Desde esta óptica claramente la lengua en común, no significa cultura en común.

“Las lenguas son formaciones históricas que indican poco acerca de la sangre de aquellos que las hablan y que, en todo caso, no podrán encadenar la libertad humana cuando se trata de determinar la familia con la cual uno se une para la vida y para la muerte” (Acevedo, 1990: 307). Pero tiene un

valor fundamental en la cultura. “La lengua constituye uno de los elementos más fundamentales de la cultura. Al punto de que en los textos internacionales sobre los derechos de las personas, aparece junto a ella” (Bernier, 2001: 915). Al ser un elemento fundamental de la cultura, la lengua es también un elemento central para la cohesión nacional, pero no siempre la lengua es exclusiva de una nación. Pueden existir varios estados que tienen por oficial igual lengua, pero son culturas y naciones diferentes. Sobre esta discusión Acevedo (1990) plantea lo siguiente:

La lengua invita a reunirse: no fuerza a ello. Los Estados Unidos e Inglaterra, América española y España hablan la misma lengua y no forman una sola nación. Por el contrario, Suiza, tan bien hecha –puesto que ha sido hecha a través del consentimiento de sus diferentes partes– cuenta con tres o cuatro lenguas. Hay en el hombre algo superior a la lengua: es la voluntad. La voluntad de Suiza de estar unida, a pesar de la variedad de esos idiomas (p. 307)

Si bien esta concepción se basa en la voluntad de ser un Estado, aunque en el convivan diversas lenguas. Esto no siempre es así, ya que existen Estados donde las lenguas minoritarias no son reconocidas, y la oficialidad de aquella es un tema político y cultural. “La importancia política que se atribuye a las lenguas proviene de que se las mira como signos raciales” (Acevedo, 1990: 307). Pero esta importancia política es también por el

valor de reconocimiento de la nación. La nación es activa porque reclama al poder político que su lengua sea la oficial, que se enseñe en la escuela, que su patrimonio cultural sea protegido, que medios de comunicación de masas utilicen su lengua (Calsamiglia, 2000). “Las lenguas parecen tener, por esa razón, la gran ventaja de ser simultáneamente herramientas de preservación y de transformación cultural: una garantía de vivencia de la identidad y un recuso fértil para transformarla” (Pou, 2011: 10). Son herramientas de preservación cultural, ya que “la lengua constituye uno de los elementos más fundamentales de la cultura. Al punto de que en los textos internacionales sobre los derechos de las personas, aparece junto a ella” (Bernier, 2001: 915).

Por lo visto la lengua es un elemento fundamental para preservar la cultura y para fortalecer la identidad. En relación al caso del pueblo mapuche Cancino (2013) argumenta que:

Para que los Mapuches puedan recuperar su dignidad cultural, su lengua necesita sobre todo ser reconocida como una lengua oficial. En tal caso, el Estado chileno estaría obligado destinar más recursos económicos para la enseñanza de la lengua a todos los niveles de la educación de manera que los Mapuches, desde niños, podrían aprender su lengua y de esta manera revitalizarla (p. 98).

El Pueblo Mapuche tiene su propia lengua el mapudungun que significa “lengua de la tierra”. Para los mapuche y otras culturas con lengua propia, la habilidad de comunicarse con las demás personas de su pueblo en un idioma distinto reafirma muchísimo su identidad cultura (Smedley, 1998 como se citó en Lawyer, 2007: 26).

#### **4.4. Territorio**

Nairn (1996) sostiene que los nacionalistas hablan por lo general desde un lugar, en cambio el internacionalista no habla de ningún lugar en particular (como se citó en Palti, 2002). Es decir no se habla desde un territorio compartido. Caso distinto es el del Pueblo Mapuche, pueblo indígena que en su esencia su cultura y cosmovisión tiene un arraigo con un territorio. “Desde una dimensión política intracomunidad, el territorio indígena ocupa una concepción material y simbólica que determina identidad colectiva en tanto apropiación socio geográfica y cultural” (UNESCO, 2013: 157). Particularidad del pueblo mapuche, su vinculación con la tierra, y valoración, dicho territorio tenía distintas características geográficas. “Distintos ecosistemas: estepas de altura, litorales, cumbres, montes, llanos, cuencas lacustres y ribereñas, fueron ocupados por los mapuche adoptando a su vez los nombres genéricos que se denominaron: Pewenche, Rankülche,



Lafkenche, Lelfünche, Tewelch, etc” (Marimán, 2006: 54). El experto en asuntos históricos del pueblo mapuche Marimán (2006) plantea que:

Se considera que la sociedad Mapuche es uno de los pocos pueblos originarios del continente que en pleno proceso de conquista, colonia y posterior formación de las repúblicas, mantuvo, acrecentó y controló un extenso territorio que iba entre los mares Atlántico y Pacífico de América del Sur. En el uso y control de su territorio, ayudaron límites geográficos (ríos, pampas, cordilleras) y pactos políticos, como fueron los parlamentos efectuados con la monarquía española (entre 1641 y 1803) (p. 54).

Pero tal realidad fue interrumpida por pretensiones expansionistas. “Los supuestos “derechos territoriales” de las emergentes sociedades de Argentina y Chile son, en realidad, pretensiones expansionistas sobre territorios y poblaciones que no fueron plenamente conquistadas por España” (Saavedra, 2002: 57). Dichas pretensiones en la práctica se plasmaron en un ataque sistemático a la población mapuche a través de diversas campañas militares, como lo muestra el siguiente texto:

Hacia fines del siglo XIX, los Estados nacionales de Argentina y Chile emprendieron un ataque militar contra la población mapuche y posterior derrota. Tanto la “Campaña del Desierto” y la Pacificación de la Araucanía” manifiestan la invasión y ocupación del territorio mapuche -territorio considerado propio- y el sometimiento a los mapuche a la soberanía nacional de los Estados nacionales de Argentina y Chile (Saavedra, 2002)

Conocido como “el proceso de radicación indígena y de colonización con extranjeros y nacionales, que no fue más que la distribución del recurso tierra con dos componentes (aguas, ríos, bosques, litoral, yacimientos mineros, etc.)” (Marimán, 2006: 117). Cuando se habla de habla del territorio mapuche original, o cuando se hace referencia la comunidad mapuche y a las reducciones mapuche, se debe repasar la historia. Una historia marcada por el desalojo y usurpación de tierras ancestrales. Una historia poco comida como suelen ser las historias de los etnocidios. “La historia de los genocidios y etnocidios sufridos por numerosos pueblos indígenas alrededor del mundo es uno de los capítulos menos conocidos de la historia moderna” (Stavenhagen, 2006: 23). Retomando el punto del territorio. El Estado de Chile, además, se apropia del territorio mapuche. Esto significa, de hecho, suprimir el derecho mapuche a sus territorios ancestrales. Tierras ancestrales que el estado chileno no reconoce y oculta la verdadera historia sobre el pueblo mapuche. Dichas tierras son actualmente “las reducciones, y otras comunidades del mismo tipo fueron el destino directo de una población indiscutiblemente mapuche, en términos objetivos y subjetivos, con anterioridad a la pacificación de la Araucanía a fines del siglo XIX” (Saavedra, 2002: 21). “El proceso histórico de reducción de la

población mapuche, iniciado con invasión de sus territorios ancestrales, continuado con su derrota militar y culminado con su consentimiento como indígena radicados en las reducciones, constituye un etnocidio” (Saavedra, 2002: 60).

## **5. Precisiones semánticas respecto a la relación entre culturas dentro de un solo Estado**

Como hemos visto, el reconocimiento de los derechos lingüísticos implica también el reconocimiento de culturas y naciones con sus propias lenguas, valores, cosmovisión, historia compartida, entre otros elementos. En este sentido el hecho de reconocer los derechos lingüísticos implica sumir por parte del Estado su condición de multicultural y multiétnico. Una vez aceptada la existencia de la multiculturalidad, se requiere avanzar hacia la definición de la relación entre las culturas y el Estado ya no nacional. Dentro de la literatura, se presentan una serie de conceptos entre las cuales se destacan: comunidad cultural-lingüística, la interculturalidad y el plurinacionalismo.

### **5.1 Pueblo Indígena como Comunidad Cultural-Lingüística dentro de un Estado multicultural**

El término de comunidad lingüística define a un grupo de individuos que utilizan la misma lengua (o geolecto) en un momento dado, y les permite comunicarse entre sí. Una lengua es inconcebible sin una comunidad lingüística que la soporte (Gimeno, 1990: 54). De esta afirmación se desprende que la vitalidad de una lengua dependerá de la comunidad, pero se intuye una relación de dependencia entre lengua y comunidad lingüística. Es decir la lengua y comunidad lingüística se condicionan, pues, recíprocamente. Una comunidad lingüística no es nunca totalmente homogénea, y se subdivide en numerosas comunidades lingüísticas inferiores (Gimeno, 1990: 54 como se citó en Romaine, 1982). Esta definición se puede aplicar al pueblo mapuche, pueblo en el que en su interior existen diversas ramas culturales, dependiendo de la zona geográfica, y que dado la lengua mapuzugun es oral, se reconoce que existe una variedad de maneras de hablar ese idioma.

Dado que la lengua depende de la comunidad lingüística y viceversa, se puede dar por hecho, que los pueblos indígenas al poseer una lengua propia que los diferencia del resto de los pueblo, se puede decir que un pueblo indígena en el contexto de un Estado liberal se constituye como una comunidad cultural lingüística. Son comunidades culturales dado que

comparten tradiciones, costumbre, valores, ceremonias y conductas que los diferencian de los otros grupos. Su existencia como comunidad se basa de la interacción entre sus miembros, la cooperación y colaboración entre unos y otros, la afinidad entre sus intereses y la posibilidad de compartir historia y cultura comunes (Causse, 2009). Existiendo la conciencia de ser miembro de su comunidad. Y el elemento lengua, que deriva en la constitución de comunidad lingüística, resulta ser factor de cohesión como grupo. El hecho de compartir una lengua, supone compartir formas de expresarse, sentimientos y emociones, es decir una identidad colectiva.

En el contexto de un Estado multicultural, donde los grupos diferenciados, dado la particularidad de su lengua, valores, creencias y costumbres, se les asignan derechos diferenciados (Kymlicka, 1996). Para el caso de una comunidad cultural lingüística, el reconocimiento de derechos de grupo, recae por la mera condición de una lengua compartida, dejando de lado otros elementos que suelen asociarse a los pueblos indígenas, como es la raza, historia compartida, territorio o proyección de ser nación. Por lo tanto si se reconoce que los pueblos indígenas son comunidades culturales lingüísticas que están al interior de un Estado, no deberían existir impedimentos para reconocerle el derecho a usar su lengua, entendido como

un vehículo que facilita la movilidad y desarrollo de los individuos el interior del Estado. En un Estado multicultural, donde surge una ciudadanía multicultural, el ejercicio de sus derechos como ciudadano, están directamente relacionados con su identidad. Negar el derecho a la identidad, significa negar el desarrollo individual. Por ejemplo, el derecho a usar y expresarse en su propia lengua, es la realización de un derecho individual, pero en un contexto donde es necesario que varias personas ejerzan ese derecho y usen esa lengua, es que se trata de un derecho colectivo, es decir un derecho propio de las comunidades lingüísticas. Por lo tanto el uso de la lengua propia, “constituye un proceso activo, transformador de las relaciones de poder, al provocar un efecto que tiende a la redistribución de este entre los diferentes actores (Causse, 2009).

## **5.2. Interculturalidad**

Respecto al interculturalidad y su significado. “Interculturalidad es un término también muy en boga actualmente tanto en las ciencias sociales como en la sociedad civil en general y se refiere a la dinámica de las relaciones que se establecen en el contexto de la diversidad cultural” (Barabas, 2014: 4) este añade elementos relevantes al concepto de multiculturalismo:

Primero exige el reconocimiento por parte del Estado de la pluralidad cultural dentro de sus fronteras; y por otro lado, es la creación de espacios en que las distintas culturas no sólo puedan coexistir, sino también interactuar y conocerse, es decir interacción, intercambio y comunicación, donde el individuo reconoce y acepta la reciprocidad de la cultura del otro (MINSAL, 2006).

La interculturalidad se asoma como una forma de abordar la consición multiétnica y plurinacionalidad desde abajo, es decir las naciones y culturas existentes en un Estado y territorio de determinado interactúan en igualdad de condiciones, es decir no hay una superioridad de unas sobre la otra, se reconocen como sujetos colectivos mutuamente. A partir de esta igualdad entre las naciones es que se construye un Estado neutral, donde existe una separación Estado y nación. El Estado no se relaciona a una nación determinada, sino que promueve todas las culturas y lenguas. En cierta forma se abandona el paradigma de cultura dominante u oficial y cultura minoritaria dominada.

Por otra parte el Estado plurinacional es un proceso de descolonización. Descolonizar el Estado, los contenidos estructural-conceptuales de su constitución colonial; esto quiere decir: más que resignificar el concepto, significa producir éste en el desmantelamiento total de aquel (Bautista,

2010: 10). En este proceso de desmantelamiento y superación del Estado colonial, “sucede una nueva articulación que, más allá de una rearticulación de clases, proyecta una nueva recomposición nacional; la articulación, en este caso, pasa por una recomposición del contenido que de nación había producido el Estado-nación o Estado moderno-colonial” (Bautista, 2010: 7). Este proceso viene a cuestionar el modelo estatal y la concepción colonialista, como elemento decisivo de la situación de las naciones, según lo planteado por Quijano (2000), quien desarrolla el término colonialidad con las siguientes palabras:

La colonialidad es uno de los elementos constitutivos y específicos del patrón mundial del poder capitalista. Se funda en la imposición de una clasificación racial/étnica de la población del mundo como piedra angular de dicho patrón de poder y opera en cada uno de los planos, ámbitos y dimensiones, materiales y subjetivas, de la existencia social cotidiana y a escala societal (p. 342)

### **5.3. Estado Plurinacional**

“El Estado plurinacional (como una opción más racional) pretende ser la superación del Estado-nación moderno, como reconocimiento jurídico-político de aquello que constituye a la humanidad como humanidad. Todas las culturas merecen desarrollarse porque todas manifiestan una posibilidad humana” (Bautista, 2010: 25-26). Es decir ninguna puede destruir o negar la



existencia de la otra. Simplemente el Estado plurinacional viene a generar un espacio de convergencia. “Un Estado plurinacional abre la posibilidad de pensarnos, como proyecto común, donde lo diverso converja, por participación plena y efectiva. Algo nunca pensado en la modernidad occidental, porque su hegemonía sólo pensó la reproducción de lo mismo, sin opción posible” (Bautista, 2010: 22).

La idea de ruptura que trae consigo el Estado Plurinacional, tiene un fuerte sustento crítico de la concepción modernista, universalista e individual del Estado nación que conocemos en occidente. “El concepto de lo que significaría el Estado plurinacional viene, de este modo, acompañado por una comprensión crítica de la historia que contiene, puesto que se trata de una posible y necesaria superación del Estado colonial” (Bautista, 2010: 4). Se deduce que los cambios necesarios para reconocer y respetar los derechos de los pueblos indígenas, pasarían por cambiar la estructura estatal, donde el Estado esté al servicio de todos los grupos que existan en su interior y no en función de un grupo dominante.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO INTERNACIONAL DEL ROL DE ESTADO EN LO RELATIVO A LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

El presente capítulo corresponde al primer objetivo específico: identificar el rol y responsabilidades del Estado chileno en lo relativo a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas presentes en las principales normas y directrices emanadas de órganos internacionales (Organización de las Naciones Unidas (ONU), y Organización Internacional del Trabajo (OIT)).

Respeto al trabajo de seleccionar las normas internacionales, se puede decir que dentro del amplio número de tratados, convenciones, convenios y declaraciones, sólo el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales de 1989, es relevante para el Estado de Chile, puesto que es parte de su ordenamiento jurídico y vinculante. Por otra parte se utilizará la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, por ser una declaración emanada del corazón de la ONU y por referirse puntualmente a la cuestión indígena como un asunto especial. Diferenciándose del carácter universalista e individualista de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención American

sobre Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Todas estas normas tienen un contenido que se dirige esencialmente a los derechos de los individuos, y deja de lado a grupos diferenciados como los pueblos indígenas. Además estas normas al ser universalistas tienden a ser asimilacionistas y no recogen el contexto multicultural y multiétnico de los Estados. Por lo tanto, las normas que se eligieron se enmarcan en el paradigma multicultural de los derechos. Tema central de esta investigación y que en el transcurrir de estas páginas se detallará y vislumbrará con claridad.

## **1. Sistema Internacional de Derechos Humanos**

Para comprender el por qué la importancia en la actualidad del sistema internacional de Derechos Humanos, es necesario hacer un poco de historia y adentrarse en el contexto de las post Segunda Guerra Mundial. En 1945 la Carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU) proclama la dignidad de la persona y el respeto a los derechos humanos, constituyéndose éste en uno de los propósitos de la ONU. Y como primera medida para hacer efectivo la protección de los derechos humanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas por medio de una resolución, el 10 de diciembre de 1948

adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), de esta manera se reconoce la inviolabilidad de los derechos humanos por parte de los Estados. De esta forma los Estados se ven en la necesidad de respetar los derechos humanos por el simple hecho de ser parte de las Naciones Unidas y por ser parte de la Sociedad Intencional, aun cuando no sea vinculante esta declaración. La principal característica de la Declaración recae en que define y enumera los derechos humanos, y los agrupa en derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Para hacer efectivo el respeto de los derechos humanos, la ONU, por medio de sus órganos velará por la protección y promoción de estos. Aquí se reconoce tres órganos por excelencia que tendrán este rol, tanto la Asamblea General, la Secretaría General y el ECOSOC. Mencionar que el sistema consta de mecanismos que están orientados a proteger los derechos de todas las personas, sin distinción alguna. En la actualidad el sistema cuenta con numerosas convenciones y órganos (Comités) creados para vigilar el cumplimiento de los tratados de derechos humanos. El número de órganos o Comités son 9. Tenemos el Comité de Derechos Humanos (CDH), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), Comité contra la Tortura

(CAT), Comité de los Derechos del Niño (CRC), Comité de Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus Familiares (CMW), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Comité de los derechos de las personas con discapacidad (CRPD), Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED). En cuanto a los mecanismos para ejercer control sobre el respeto y promoción de los derechos humanos, el sistema cuenta con dos: mecanismos no contenciosos y mecanismos contenciosos. Respecto al primero, se encuentran 1° el envío de informes periódicos a los Comités, 2° la adopción de observaciones generales por los comités, y 3° las investigaciones de oficio a Estados en caso de violaciones masivas y sistemática. Mientras que en el caso del mecanismo contencioso se encuentran 1° la presentación de quejas individuales, y 2° la presentación de comunicaciones interestatales.

Sobre el sistema internacional de derechos humanos, la definición de O'Donnell (1989:361) destaca que este sistema, es una de las materias más normadas del derecho internacional que surge después de la segunda guerra mundial “destinado a establecer una suerte de orden público entre los Estados, en beneficio de la persona humana” (como se citó en MINSAL, 2006). Tal relevancia se acentúa en los procesos de globalización, pues han

generado que las decisiones que toman los estados nacionales, dentro de su esfera nacional y en cualquier ámbito, tengan impacto en todo el sistema internacional:

de manera que las políticas que los estados adopten en lo referente a las lenguas y la educación indígena, así como la reacción a esas políticas por parte de los nuevos movimientos y organizaciones indígenas, acompañados por debates políticos y científicos, provocan cambios en las concepciones y en las decisiones de los órganos del sistema internacional (Blanco, 2010).

La relevancia de los derechos humanos se hace mayor con el avance de la globalización. Antaño los Estados actuaban de manera unilateral y eran el sujeto de derecho internacional por excelencia, mientras que en la actualidad la proliferación de los acuerdos multilaterales y la mayor autoridad que se le asigna a las organizaciones internacionales, hace que exista un sistema de protección de los derechos humanos que va más allá del Estado. Normas internacionales permean en los ordenamientos jurídicos de los Estados.

Pero ¿cuáles serían los derechos humanos? En resumidas cuentas, el término “derechos humanos” o “derechos del hombre” se utilizaría para hacer referencia al conjunto de derechos reconocidos en las declaraciones y

textos internacionales, mientras que el de “derechos fundamentales” serviría para denotar a los derechos protegidos.

En la actualidad, existe un consenso bastante generalizado que da primacía a los términos “derechos humanos” o “derechos del hombre” cuando se hace referencia a aquellos derechos que han sido positivados en las declaraciones y convenciones internacionales, pero que no han sido recogidos, positivados o garantizados por el ordenamiento jurídico de un Estado (Martínez de Pisón, 1997). Según Gauché (2016) este nuevo tiempo de los derechos ha supuesto que el discurso en torno a ellos se instale en los sistemas políticos y jurídicos de forma definitiva, bajo la premisa de entender que son indivisibles, inalienables, absolutos y universales (Picazo, Montero, & Simon, 2016).

## **2. Rol del Estado en proteger, promover y respetar los Derechos Lingüísticos en una sociedad multicultural y multiétnica**

### **2.1. Derechos de los Pueblos Indígenas**

Partir por situar los derechos de los pueblos indígenas como derechos humanos. Esto debido a que es una problemática de derechos humanos la cuestión indígena. “Las complicadas relaciones entre los pueblos originarios y los estados nacionales que surgieron de la caída y fragmentación de los imperios coloniales constituyen hasta la actualidad el marco de referencia de la problemática de los derechos humanos de los pueblos indígenas”. (Stavenhagen, 2006: 23). “Son colectivos que han sufrido y sufren como pocos graves privaciones de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales debido a una condición —la de indígena— que ha funcionado socialmente como causa de discriminación” (Etxeberria, 2006: 15).

Cuando se habla de derechos de los pueblos indígenas, se habla de los derechos de los universales inherentes a todos los humanos.

Los derechos de los pueblos indígenas en cierto caso se presentan como aspiraciones. Dado que los derechos de los pueblos indígenas son los



mismos derechos de los no indígenas y que están consagrados en la Carta Fundamental de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, que tienen un carácter individualista y universal. La diferencia recae en la condición de minoría de los pueblos indígenas, situación que dificulta el ejercicio de ciertos derechos. Por ejemplo el derecho a usar su propia lengua. Un ciudadano que es parte de la comunidad cultural lingüística dominante al interior de un Estado podrá ejercer libremente es derecho, mientras que un individuo que es parte de una minoría lingüística encontrar dificultades para ejercer es derecho. Por ende él y los demás miembros de la minoría lingüística verán cercenado sus derechos lingüísticos consagrados y el deseo de que se respeten sus derechos constituirá una aspiración. Es por esa razón que se puede hablar aspiraciones justas que no son reconocidas como derechos jurídicos mientras que pueden existir derechos jurídicos que no merezcan el calificativo de justos. Como también el hecho de que exista una especial protección de una aspiración no dice nada acerca de su legitimidad” (Calsamiglia, 2000: 138).

Incluso el Convenio 169 de la OIT habla de las “aspiraciones” de esos pueblos, cuando habla de que se les debe reconocer el derecho a asumir el

control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven.

La emergencia de los derechos de los pueblos indígenas, en el marco del derecho internacional es gracias al impulso que dio el Convenio 169 de la OIT, organismo que observa que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión. Siendo sin duda la norma más relevante en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

Respecto a la mención de los derechos de los pueblos indígenas en los pactos o tratados. Salvo en el Convenio 169 se habla de derechos de los pueblos indígenas, mientras que en el Pacto Internacional de los Derechos Políticos y Civiles se habla de minorías étnicas. Y los derechos se refieren en primer lugar y, ante todo, a las personas que pertenecen a esas minorías étnicas. En ese sentido Bengoa (2016) sostiene que los pueblos indígenas deben ser entendidos en términos jurídicos internacionales, a lo menos,

como un “tipo especial” de minorías étnicas protegidas por los Pactos, cuyos derechos deben ser establecidos en la Carta (p. 195).

Como se ve los derechos de los pueblos indígenas son en realidad los derechos de las minorías, pues de no estar en una condición de minoría, los derechos son los mismos que los no indígenas. En el Derecho Internacional se considera que si una minoría se encuentra en condiciones de ejercicio del poder político, no se la comprende como sujeto del derecho de las minorías (Bengoa, 2016: 196). El dilema de no existir un concepto que se ajuste plenamente a la condición de los pueblos indígenas dificulta la aplicación y dimensión de las normas internacionales sobre los pueblos indígenas.

Los derechos de las minorías, es quizás el concepto que más se reitera y tiene cabida en la Declaración sobre los Derechos de todas las Personas Pertenecientes a Minorías Religiosas, Nacional, Étnicas y Lingüísticas de las Naciones Unidas de 1992. En esta Declaración en su artículo 1º señala que: “Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, religiosa o lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad”. Al igual que con el Pacto, se le atribuye al Estado la obligación de proteger a un

colectivo diferenciado. A parte de estos Tratado y Pacto, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, es donde se puede observar el alcance del derecho internacional de los pueblos indígenas. Esta Declaración instaló el derecho colectivo de los pueblos indígenas, es decir el derecho a ser considerado dentro de la categoría de “pueblos”, en igualdad de condiciones que cualquier otro pueblo de la tierra (Bengoa, 2016: 220).

## **2.2. Derechos Culturales**

Cuando hablamos de derechos culturales, nos referimos asimismo al derecho de los grupos en un país determinado a poder mantener sus respectivas identidades culturales, aun si éstas son distintas del modelo dominante de desarrollo cultural establecido por el llamado “Estado etnocrático” (Stavenhagen, 2001). En los últimos tiempos se ha acentuado la preocupación por los derechos culturales y se plantea el problema de la identidad cultural como un elemento importante de los derechos constitucionales (Calsamiglia, 2000). Por razones evidentes, los derechos culturales están estrechamente relacionados con otros derechos individuales y libertades fundamentales como la libertad de expresión, la libertad de religión y creencia, la libertad de asociación y el derecho a la educación (Stavenhagen, 2001: 19). Por otra parte Calsamiglia (2000) argumenta que:

Una de las consecuencias de la preocupación por los derechos culturales es la atribución de derechos a los colectivos frente a o junto a los derechos individuales. Entre ellos el derecho a la autodeterminación de los pueblos es uno de los más importantes y controvertidos (p.146)

J. H. Burgers sostiene que los derechos culturales se aplican a las personas que pertenecen a determinadas culturas y que participan en una actividad

colectiva, que comparten valores comunes y sólo pueden ser portadores de esos valores comunes uniéndose a otros miembros del grupo (como se citó en Stavenhagen, 2001). Es decir los miembros de un mismo grupo deben tener una cultura en común y valores compartidos para reconocerles sus derechos culturales. Aunque “cuando se habla de derechos culturales se deben tener en cuenta los valores culturales que comparten los individuos y los grupos, valores a los que suelen tener apego y que conforman y definen sus identidades colectivas” (Stavenhagen, 2001: 28).

En la actualidad los ordenamientos jurídicos occidentales y la mayoría de los instrumentos relativos a los derechos humanos protegen los derechos de los individuos, mientras que la afirmación de los derechos culturales indígenas posee a menudo una firme base comunitaria o colectiva (Evatt, 2001). Es por eso que los derechos culturales en su sentido colectivo tienen una especificidad cultural, esto es, que cada grupo cultural tiene el derecho de mantener y desarrollar su propia cultura específica, sin que importe de qué manera se inserta (Stavenhagen, 2001).

### **2.3. Derechos Lingüísticos**

Los derechos lingüísticos forman parte de los derechos humanos fundamentales, tanto individuales como colectivos, y se sustentan en los principios universales de la dignidad de los humanos y de la igualdad formal de todas las lenguas (Hamel, 1995a: 12). Los derechos lingüísticos buscan resguardar y preservar la particularidad de los grupos lingüísticos. En relación a quienes son los grupos lingüísticos, la Declaración Universal de derechos lingüísticos ofrece la siguiente definición:

Grupo lingüístico toda colectividad humana que comparte una misma lengua y que está asentada en el espacio territorial de otra comunidad lingüística, pero sin una historicidad equivalente, como sucede en casos diversos como los de los inmigrados, refugiados, deportados o los miembros de las diásporas (1989)

Además los derechos lingüísticos comprenden el derecho a identificarse con su propia lengua, a usarla en contextos sociales y políticos relevantes como son la educación y administración y a contar con los recursos necesarios para desarrollarla. Incluye también el derecho a aprender la lengua nacional (Hamel, 1995b:79).

En cuanto a la discusión sobre el ejercicio de los derechos es necesario señalar que el derecho lo ejercen los pueblos y, en esta lógica, los indígenas no tendrían más que asumir sus lenguas y usarlas. No obstante, son necesarias las políticas lingüísticas y legislaciones que garanticen estos derechos (Loncon, 2010:89). Son las políticas y legislaciones las que de una u otra manera deben reparar el daño hacia la cultura y lengua minoritaria. Pues como ocurre en Chile, donde las lenguas indígenas están camino la extinción. Ya sea por la política asimilacionista, por la represión estatal o por la discriminación hacia las minorías culturales y étnicas. Tal situación puede ser el mejor argumento para saldar esa deuda. Desde un punto de vista genético del nacionalismo la derrota puede ser más importante que la victoria. Por ejemplo, la prohibición de la lengua catalana generó una deuda importante hacia la nacionalidad catalana perseguida injustamente por el franquismo (Calsamiglia, 2000).



### **3. Análisis de las normas y directrices emanadas de organismos internacionales relativos a derechos lingüísticos de los pueblos indígenas**

#### **3.1. Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales**

Esta norma en Chile se ha transformado en la única válvula legislativa. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que había sido presentado el primer año de Gobierno y aprobado veinte años después. Y la consecuencia de su aprobación es que se transforma en legislación válida internamente, además es la “judicialización” del conflicto mapuche principalmente, e indígena en general (Bengoa, 2012: 29). Dada esta aprobación en la actualidad el Convenio 169 de la OIT es parte del ordenamiento jurídico de Chile. Por ende las obligaciones que el Convenio impone al Estado han de ser acogidas.

Respecto al contenido del Convenio 169 de la OIT, este se enmarca en el contexto de evolución del derecho internacional y en la preocupación por salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas. Derechos que están plasmados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Y que son íntegramente aplicables a los pueblos indígenas que están presentes en los Estados que forman parte de la sociedad internacional.

Este convenio reconoce que los tratados antes mencionados son para los pueblos indígenas igualmente, pero la necesidad de elaborar este convenio tenía el propósito de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores. Por lo tanto esta norma reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho y como también sus aspiraciones, es decir asumir el control sobre sus propias instituciones, modos de vida, como también su desarrollo económico y social, y el fortalecimiento de su identidad cultural y lengua. Pero todas estas aspiraciones han de ser concretadas al interior del Estado en que viven.

Respecto al Convenio 169 y su alcance sobre los derechos de los pueblos indígenas, el artículo 2° inciso 1 establece que:

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.

De ese punto se plasma la idea de que es responsabilidad del Estado preservar la integridad de los pueblos indígenas y garantizar su

preservación. Por lo tanto observa la intención de situar a los pueblos indígenas como actores y sujetos. Las decisiones que han de ser tomadas deben ir en favor de su integridad y considerando su opinión.

Por otra parte con el propósito de que se aseguren los derechos de los pueblos indígenas el Convenio mandata tomar medidas que vayan en la dirección de asegurar 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. Como también adoptar medidas que vayan en la senda de promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos. Además en el artículo 4° sobre adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados. El Estado tendría un rol activo en cuanto a discriminación positiva, dado las desventajas socioeconómicas en que se encuentran los pueblos indígenas generalmente.

En relación a aspectos culturales, el Convenio en el artículo 5° letra 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. En este punto queda claro que el rol del Estado ha de ser garantista, deberá reconocer y proteger a los pueblos indígenas en el plano socio-cultural-espiritual.

Respecto a lo que dice relación con los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas en el Convenio 169 de la OIT, se encuentra en la parte VI Educación y Medios de Comunicación. El Convenio en el artículo 26° plantea que deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional. Claramente dentro de estas medidas iría la formación en lengua materna de los niños y niñas indígenas. Junto a esta medida se suma la del artículo 27° sobre: Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares. En este punto quede clara la necesidad de adoptar medidas que consideren los intereses de los pueblos indígenas. Además en el inciso 3 del artículo 27° fija que los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación. E incluso el Estado deberá facilitar

recursos para tales fines. En este caso el Estado no solo ha de tomar un rol en el plano jurídico y administrativo sino también tener un presupuesto para facilitar el trabajo de crear instituciones educativas indígenas.

Sobre la lengua de los pueblos indígenas y su preservación, el Convenio señala las medidas a tomar en el artículo 28° inciso 1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. En este caso el Convenio es bastante ambiguo, puesto que usa la palabra viable, por lo tanto esta medida estaría sujeta a criterios administrativos y considera como determinante el número, es decir, si la lengua indígena no se habla comúnmente o un número pequeño está interesado, no sería viable. En el inciso 2 del mismo artículo dice que: Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país. Esta medida va en favor de impedir la discriminación, dado que, si no se domina la lengua mayoritaria el indígena se vería menoscabado en el ejercicio de sus derechos como también en su desarrollo personal y sería un obstáculo para garantizar igualdad de oportunidades.

Pero sin duda el punto donde se manifiesta de forma clara cuál es el rol del Estado en relación a los derechos lingüísticos, es en el inciso 3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

### **3.2. Declaración de la Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas**

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas fue aprobada el 29 de junio de 2006 por el Consejo de Derechos Humanos. En ella se afirma que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales y también que todos los pueblos contribuyen a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad.

Este documento constituye un esfuerzo por parte de la ONU en cuanto a respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas, ya sea en el plano económico, político, social y cultural.

Esta Declaración reconoce que la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas. Además la Declaración constituye un nuevo paso importante hacia el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos y las libertades de los pueblos indígenas.

Reconoce y reafirma que los indígenas tienen sin discriminación todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, es decir los derechos individuales y universales y también menciona que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos.

Esta Declaración innova en hablar explícitamente de los derechos individuales y colectivos de los indígenas. En su artículo 1º dice: Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.

Pero sin duda el aspecto donde se marca una gran diferencia las normas internacionales que le anteceden, es en la mención del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación. En su artículo 3° dice: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. Este punto resulta controversial para los Estados, pues genera rechazo, dado el temor a la secesión.

Otro artículo donde se destaca la condición de colectivo es el 7° inciso 2: Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia.

En cuanto a los derechos culturales, se hace referencia en el artículo 11° inciso 1: Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas. En este mismo sentido en el artículo 13° inciso 1 se reconoce el derecho a



revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos.

Puntualmente sobre los derechos lingüísticos el artículo 14° inciso 1 dice: Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. Se contempla la activa participación de la comunidad lingüística en su educación. El inciso 3 del mismo artículo hace hincapié en que los Estados tomen medidas en conjunto con los pueblos indígenas para que las personas indígenas, especialmente niños, no pierdan contacto con su idioma.

En cuanto a los medios de comunicación la Declaración en su artículo 16° inciso 1 dice: Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación. A la vez el Estado adoptará medidas para asegurar que los medio de comunicación público aseguren la representación de la diversidad cultural indígena.

#### **4. Análisis del rol ideal del Estado**

Ambas normas reconocen la doble dimensión de los derechos de los pueblos indígenas, el individual y el colectivo. El Convenio 169 de la OIT menciona que se deberán reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales y religiosas, y deberán tomar en cuenta la índole de los problemas colectivos e individualmente. En cuanto a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, esta reconoce el derecho de los indígenas como colectivo a vivir en plena libertad y paz. Y en relación al uso del idioma de los pueblos se le exige al Estado que tome medidas para que las personas indígenas, especialmente niños, no pierdan contacto con su idioma.

En ambas normas los derechos se les asignan a los pueblos, atendiendo su condición desfavorecida por el proceso de asimilación y deterioro cultural, como también por la dominación de sus territorios. Las dos normas internacionales se atreven a hablar de pueblos indígenas y los reconocen como sujetos de derecho. Los derechos están encaminados en la preservación de la riqueza cultural de los pueblos indígenas. Así como lo plantea la Declaración de que los pueblos contribuyen a la diversidad y

riqueza de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad.

En cuanto a la participación de los pueblos indígenas en el ejercicio de sus derechos y en el diseño e implementación de medidas para garantizar ambas normas le exigen al Estado hacer partícipe a los pueblos indígenas en asuntos que le pueden afectar directamente sus derechos. Esta el ejemplo de la participación efectiva de los pueblos indígenas en el diseño e implementación de programas educacionales. También se destaca la el artículo 2° del Convenio 169, que dice relación con la responsabilidad del Estado en desarrollar con la participación de los pueblos interesados una acción coordinada en proteger los derechos de los pueblos. Además el artículo 5° letra c de Convenio, encomienda al Estado tomar medidas para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los pueblos, contando con la participación y cooperación de los pueblos interesados. El Convenio obliga al Estado a desarrollar mecanismos de consultas 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. El elemento que adquiere más importancia es sin duda es el reconocimiento explícito que la

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas hace a los pueblos en su derecho a la libre determinación y toma como referencia lo estipulado en la Carta Fundamental de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Las normas internacionales que se analizaron son contundentes en cuanto al reconocimiento tanto colectivo e individualmente de los pueblos indígenas. El sustento de estos derechos recae en un principio por el hecho de ser derechos universales, que se aplican a los individuos indígenas, pero también por la condición especial de los pueblos indígenas, condición de minoría y por ser víctima de políticas discriminatorias y ser sociedades fundadas en la violencia, tanto por el despojo de sus tierras como la asimilación y deterioro cultural. Estas normas son la válvula que da esperanza a los pueblos indígenas en mejorar sus condiciones de vida. Ambas normas se destacan por considera a los pueblos indígenas a momento de tomar medidas, se deja de lado el paternalismo. Se exige mayor participación de los pueblos indígenas cooperación mutua, avanzar hacia una solidaridad y garantizar los debidos procesos de consulta.

En relación a la ruptura con el viejo modelo de Estado nación se puede decir que estas normas exigen un cambio institucional a los Estado partes. El Estado republicano que perseguía la modernidad y que ocultaba su diversidad cultural por la vía de la asimilación difícilmente tenga cabida en un mundo globalizado con un auge de los derechos de los pueblos indígenas, derechos que exigen un cambio en la forma de entender la ciudadanía y las administraciones públicas. Por lo tanto para que exista reconocimiento de los pueblos indígenas como nación dentro del Estado, se requiere avanzar hacia un Estado Plurinacional. Hablar de Estado plurinacional, es describir aquello a lo que se opone o trata de superar. Es necesario mostrar el modo histórico de su aparición; en este sentido, el principio de la argumentación se desplegará de modo negativo, aquello que se está dejando atrás (Bautista, 2010). El Estado de Chile debe abrazar nuevos principios y derechos para abandonar ese viejo Estado nacional, que ha financiado la dominación y represión hacia los pueblos indígenas, ignorando que son sujetos de derecho.

### **CAPITULO III**

## **MARCO NACIONAL EN RELACIÓN A LOS DERECHOS LINGUISTICOS**

El presente capítulo corresponde al objetivo específico de identificar el reconocimiento o no de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas en Chile presente en las iniciativas normativa, en algunos programas relevantes y dictámenes.

#### **1. Proceso de identificar las normas, programas, iniciativas y dictámenes relevantes**

En el proceso de búsqueda de documentos pertinentes para alcanzar los objetivos de la investigación se llevó a cabo una revisión de normas relacionadas con los pueblos indígenas, como primera medida se revisó los documentos disponibles en la página web oficial de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y del material disponible sólo se rescató la Ley Indígena, única norma que se ha dictado en relación a los derechos de los pueblos indígenas. En cuanto a programas se buscó en el Ministerio de Educación y la CONADI, de los programas analizados se optó por el más antiguo y reconocido, que es el Programa de Educación Intercultural Bilingüe, programa creado a partir de la Ley indígena. Este

programa opera desde 1996 y que se institucionaliza el 2000, y tiene por objetivo incorporar las lenguas, culturas, historias y cosmovisiones de los pueblos originarios en el sistema público y mixto de educación. Y que para el año 2017 cuenta con un presupuesto de \$2.478.180.000 de pesos, además en la glosa presupuestaria asociada a este programa señala que los recursos están destinados al reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas originarios, mediante convenios con personas naturales y/o jurídicas pertinentes (MINEDUC, 2017). Se dejó de lado el Programa de Recuperación y Revitalización de las Lenguas Indígenas (2006) a cargo de CONADI, Asignatura Lengua indígena (educación básica) de 2009 a cargo del MINEDUC, Educación Intercultural e Indígena (pre-escolar) a cargo de CONADI, Programa de Aplicación al Diseño Curricular y Pedagógico Intercultural Bilingüe en establecimientos pre-escolares (2000) a cargo de CONADI y JUNJI. Estos programas operan en el mismo sentido que el PEIB, se sustentan en este para ser ejecutado e inclusive van dirigido a los mismos segmentos. Por lo tanto para evitar redundar en el tema y acotar el objeto de estudio es que se analizará solo el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB).

Respecto a las iniciativas normativas destaca el proyecto de Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Originarios de Chile, moción que ingreso a la Cámara de Diputados el 1 de julio de 2014, y que busca reconocer, proteger y garantizar los derechos lingüísticos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y la promoción del uso y desarrollo de sus lenguas. Como también figura la creación de un Instituto de los Derechos Lingüísticos, encargado de valorar, revitalizar y fomentar el uso de las lenguas originaria. Pero este proyecto de ley aún duerme en el congreso y por lo tanto no es norma y no mandata al Estado a asumir algún rol respecto a los derechos lingüísticos. Por lo tanto será objeto de estudio así como tampoco serán los proyectos de ley aprobados solo en la Cámara de Diputados como lo son la creación de: Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas, Consejos de Pueblos Indígenas y Ministerio de Pueblos Indígenas. Proyectos que aún no salen del Congreso para ser promulgado, pero que, en el presente trabajo sólo serán mencionados más adelante de forma superficial, para así tener una idea general de la poca voluntad política, en cuanto al progreso de una agenda de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. En este proceso se búsqueda además de la revisión de normas, programas e iniciativas, se buscó información pertinente en lo legal



en Contraloría General de la República, puntualmente se utilizarán dos dictámenes de este órgano que dicen relación al posibilidad de oficializar el mapuzugun en la comuna de Galvarino y en la Región de La Araucanía. Respectivamente serán analizados los dictámenes N° 45010 2014 de la Contraloría General de la República sobre oficialización mapuzugun en la comuna de Galvarino y el Dictamen N° 90466 2015 de la Contraloría Regional de La Araucanía sobre dictar un reglamento para regular el reconocimiento oficial del idioma mapudungun en la Araucanía. Ambos dictámenes fueron seleccionados por el hecho de responder a las consultas hechas por una municipalidad y una región sobre la legalidad de oficializar el mapuzugun.

Ambos son los únicos casos sobre oficialización de una lengua indígena en parte del territorio chileno. Y a partir del contenido de esos dictámenes se pueden recoger argumentos sobre cuál es el rol del Estado de Chile en relación a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

## **2. El marco nacional: Normas, programas, iniciativas y dictámenes relativos al reconocimiento, protección y promoción de los derechos lingüísticos**

### **2.1. Ley N°19. 253 (Ley Indígena)**

La denominada Ley Indígena N° 19. 253. La Ley que establece normas de protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

En su Artículo 1° inciso 2 y 3 la ley indica que el Estado chileno reconoce como principales etnias indígenas a: la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas y Diaguita del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes.

Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.

El Artículo 7° expresa que el Estado reconoce el derecho de los indígenas a mantener y desarrollar sus propias manifestaciones culturales, en todo lo que no se oponga a la moral, a las buenas costumbres y al orden público. El Estado tiene el deber de promover las culturas indígenas, las que forman parte del patrimonio de la Nación chilena.

Por otra parte la ley crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, este servicio tiene como tarea trabajar en las áreas de alta densidad indígena y en coordinación con los servicios u organismos del Estado que correspondan. Además desarrollará un sistema de educación intercultural bilingüe a fin de preparar a los educandos indígenas para desenvolverse en forma adecuada tanto en su sociedad de origen como en la sociedad global. Programa que se tratará en el punto siguiente.

La ley en su Artículo 38 detalla que la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena como un servicio público, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Ministerio de Planificación y Cooperación.

Respecto al origen de esta ley cabe agregar que su discusión se realizó el año 1990, en un contexto transicional. Es por esa razón que la ley

promulgada el año 1993, fue fuertemente agrarista y desarrollista, y los asuntos de derechos políticos indígenas no relevados (Bengoa, 2012). Como tampoco se rescata gran valoración por los derechos lingüísticos en su interior. Además en esa fecha el Estado de Chile no ratificaba el Convenio 169 de la OIT, norma que rige desde 2008.

## **2.2. Programa Educación Intercultural Bilingüe (PEIB)**

Sin duda alguna, el Programa Educación Intercultural Bilingüe es la política más visible y antigua que busca hacerse cargo de la vulneración de derechos de la población indígena y proteger derechos lingüísticos y educativos. Aunque claramente no es una política universal y solo se focaliza a población indígena altamente concentrada en un establecimiento educacional. Como se mencionó anteriormente en apartados anteriores el Programa Educación Intercultural Bilingüe:

Orienta su acción hacia el fortalecimiento de las lenguas indígenas en las escuelas, lo que posibilitará que los estudiantes se conecten con él a través de este conjunto de conocimientos, representaciones, símbolos y significaciones de las culturas a las cuales pertenecen (MINEDUC, 2010: 7)

Para que este Programa viera la luz fue necesario dictar el Decreto N° 280, el 2004 para modificar el Decreto supremo N° 40 del año 1996. El nuevo

decreto expresa “que, es necesario dar respuesta a los intereses y necesidades técnicas por la escuelas básicas que atienden alumnos de las comunidades indígenas reconocidas por la Ley N° 19.253”. Por medio de este Programa se busca generar un cambio desde lo pedagógico, lo que se traduce en “valorizar la lengua y conectar al estudiante con el mundo simbólico de sus cultura, se contribuye al reconocimiento de su identidad cultural y al mejoramiento de su autoestima” (MINEDUC, 2010: 7).

El Programa es obligatorio en todos los establecimiento donde la matrícula a fin de año sea de un 20 % o más de alumnos con ascendencia indígena. No obstante “el Sector de Aprendizaje Lengua Indígena podrá impartir en todos los establecimientos educacionales del país que quieran favorecer la interculturalidad comenzando a implementar gradualmente desde el primer año de enseñanza básica” (Decreto N° 280, 2004: art 4°). Destacar que en dicho artículo también se menciona que el carácter optativo aplica también al alumno y la familia. Pues los padres o apoderados deberán manifestar por escrito si desea que su hijo o pupilo sea parte de la enseñanza de la lengua indígena.

Respecto a los objetivos del Programa destacan los siguientes:

- Diseñar, implementar y evaluar una propuesta pedagógica para el mejoramiento en amplitud y calidad de los aprendizajes correspondientes al currículum nacional de enseñanza general básica que propone la reforma de la educación, en escuelas focalizadas donde estudian niños y niñas de los pueblos indígenas del país.
- Avanzar significativamente en la adquisición de conocimientos, comprensión, la capacidad de discernimiento, la estimación de los valores, la capacidad de emprender y la disposición para la convivencia social, a fin de que a través de ellos los niños y niñas indígenas logren el máximo desarrollo personal en el contexto de su cultura de origen y proyecten su inserción en la sociedad global, para beneficio propio, de sus comunidades y del país.
- Lograr la participación de las comunidades indígenas en los procesos de elaboración y construcción de las actividades curriculares de los establecimientos educacionales a los cuales asisten sus educandos, para que, conjuntamente con las autoridades tradicionales y los docentes, se integren los saberes, técnicas y visiones de mundo al currículum y la gestión escolar.

La Educación Intercultural Bilingüe (EIB) se puso en marcha con la ratificación de la Ley Indígena 19.243, con el fin de dar respuesta a las demandas indígenas de conservación y desarrollo de su patrimonio cultural. Sin embargo, los indígenas denuncian una educación descontextualizada, con poco significado para estudiantes (Gervain, 2012: 170):

“¿De qué punto de vista se planteaba como educación intercultural bilingüe? Solamente en el sentido de decir que, no sé pues, que tenemos un profesor que es mapuche, y que habla mapudungun, y lo tenemos en la escuela. ¿o realmente es aceptar de que te va a enseñar educación mapuche? (...) Pero el profesor ahí no tiene tampoco la libertad plena, por ejemplo de entregar lo que es educación mapuche” María Romero.

Claudio Fuenzalida (2012) subraya el riesgo de que la EIB de lugar a una educación bicultural más que una intercultural. Además, la EIB solo puede ser “intercultural en el caso de que no solo se oriente a niños mapuche, sino al conjunto de los alumnos chilenos”. Es quizás una falencia más del PEIB, no se hace cargo del intercambio cultural, de la valorización de la lengua indígena. Y de la riqueza cultural que genera el intercambio entre mapuche y chilenos. Por otra parte el hecho que solo se apunte a la población indígena la enseñanza del idioma, facilita la discriminación, pues se resalta como un elemento diferenciador y no como un signo de diversidad cultural.

### **2.3. Ordenanza Co-Oficialización del idioma Mapuzugun en la Comuna de Galvarino**

El 11 de febrero de 2015 el Concejo Municipal de Galvarino aprueba de manera unánime la ordenanza que mandata la co-oficialización del idioma mapuzugun en la comuna. Dicha oficialización es producto de la iniciativa de las comunidades mapuche reunidas el 13 y 14 de junio de 2013, en esa reunión suscribieron el documento que sostiene que el mapuzugun es la lengua mapuche y patrimonio de todo un pueblo, el cual debido a la situación de colonización de sus territorios incorporación forzosa al Estado Chileno ha ido en desmedro encontrándose en una situación de riesgo y marginación. En la tarea de asegurar el patrimonio cultural, es que las comunidades mapuche de la comuna conformada en un consejo para velar por el cuidado y rescate de su lengua, el mapuzugun. Solicitaron al Alcalde de comuna al señor Fernando Huaiquil Paillal y al Concejo Municipal acoger la iniciativa de co-oficialización del idioma, con el propósito de asegurar su preservación en el tiempo, su revitalización, difusión y valorización. El argumento presentado por las comunidades mapuche de la comuna fue principalmente considerar que en la comuna la población



mapuche es superior al 69% y cuenta con un tercio de la población de la comuna que habla el mapuzugun.

Respecto a la Ordenanza y su alcance, se puede decir que es única en Chile. En su artículo 1° declara el mapuzugun como lengua cooficial, junto con el castellano, en el ámbito de las actividades municipales, debiéndose dar todas las facilidades para el uso de ese idioma en las interacciones con las comunidades y personas pertenecientes al Pueblo Mapuche. Aquí la municipalidad se asigna un rol facilitador y promotor del uso del idioma. Mientras que en el artículo 2° se declara que la Municipalidad de Galvarino, en ejercicio de su autonomía, desarrollará una acción coordinada y sistemática con las comunidades e instituciones representativas mapuche con miras a valorizar y fomentar el uso y revitalización del mapuzugun por medio de programas especiales y recursos económicos propios. En este caso queda de manifiesto la intención de financiar la lengua mapuzugun, como ya ocurre con el castellano. Como también el hecho de impulsar políticas y programas en la materia.

Por otra parte la Ordenanza tiene vocación de desarrollar una institucionalidad, pues en su artículo 3°, letra a) Se constituirá una

corporación que se denominará "Instituto de la Lengua y Cultura Mapuche (ILCM)", cuya condición será la de un organismo asesor del municipio. Y según lo consignado en la letra b) del mismo artículo, tendrá como fin hacer acciones coordinadas y sistemáticas con respecto al proceso de revitalización y normalización del mapuzungun, tanto a nivel institucional como de la sociedad civil.

Un elemento que cabe destacar y que es más ambicioso que el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) del Ministerio de Educación, es lo fijado en la letra e) del artículo 3°, sobre La adopción de medidas efectivas para garantizar que en los colegios de la comuna el idioma mapuzungun sea impartido en todos los niveles de enseñanza, tales como la educación parvularia, básica, media, de adultos y superior inclusive. Esta medida no iría solamente dirigida a establecimientos que cuentan con un matrícula superior al 20% de alumnos indígenas como lo exige actual PEIB. Sino que sería universal a nivel comunal. En ese sentido se avanzaría en interculturalidad y conocimiento de la lengua por quienes no son mapuche. Por ultimo un punto que hace evidente el interés de que se cumpla esta noema, es el hecho de fijar una sanción, como lo establece el artículo 5°: Las inobservancias a la presente Ordenanza Municipal serán de

competencia del Juzgado de Policía Local competente, quien previa denuncia o querrela, impondrá multas de hasta 20 UF a beneficio municipal que será destinado a un fondo de revitalización lingüística, monto que podrá duplicarse en caso de reincidencia. Ello sin perjuicio de otras sanciones establecidas en la ley. Esta medida pretende sancionar el incumplimiento de la norma, como también reparar, dado que los ingresos irían en directo beneficio colectivo, como es la revitalización lingüística.

#### **2.4. Dictamen N° 45010 2014 de la Contraloría General de la República sobre oficialización mapuzugun en la comuna de Galvarino**

El 20 de junio de 2014 la Contraloría General de la República dictaminó que:

“Municipalidad de Galvarino puede dar reconocimiento oficial, en la respectiva comuna, al idioma mapuzugun, siempre que se cumplan las condiciones que indica”

Este pronunciamiento por parte de la Contraloría se debe a la solicitud que le extendió la Municipalidad de Galvarino. Dicha solicitud buscaba que la Contraloría se pronunciase sobre la legalidad de que la Municipalidad declarase por vía ordenanza, el mapuzugun como idioma oficial junto al

castellano en la comuna. En dicha solicitud la Municipalidad de Galvarino argumentaba que “a su juicio se ajustaría a derecho, en virtud de las normas constitucionales y legales que indica, como asimismo de los instrumentos y estándares emanados de los organismos y acuerdos internacionales concernientes a la materia”.

En esta tarea encomendada por la Municipalidad de Galvarino a la Contraloría, esta última recurrió como primera fuente a la Constitución Política de la República, y como primer argumento tomó el artículo 1º, inciso cuarto de la Carta Fundamental, que detalla que el “Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”. De la misma Constitución, la Contraloría recurre al artículo 19, número 2, donde se constata el principio de igualdad ante la ley y en su inciso segundo sobre la no discriminación arbitraria por parte de ninguna autoridad.

La Contraloría a partir de los artículos y antecedentes presentados por la Municipalidad, manifiesta que: “en la especie, el castellano y el mapuzugun son utilizados indistintamente por los habitantes del territorio de esa comuna -mayoritariamente el último, según los antecedentes adjuntos-, y considerando que respecto de todos ellos el Estado debe proveer a su mayor realización espiritual y material, no resulta admisible considerar que esas personas no puedan usar en iguales condiciones sus respectivas lenguas”. En este caso la conclusión de la Contraloría se sustenta en los principios de igualdad, desarrollo espiritual y material, y de la no discriminación arbitraria de parte de la autoridad, para sustentar la oficialización del mapuzugun. Además apunta a lo individual y no a lo colectivo, la condición de etnia o pueblo que tiene un idioma diferente. En este caso se funda un argumento que respalda la libertad de hablar un idioma, ejercer ese derecho y no se expande como un derecho colectivo.

Aunque en el mismo dictamen en su bajada, la Contraloría recurre al Convenio N° 169, de 1989, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo. Norma internacional. Norma que fue incorporada al ordenamiento jurídico de Chile a través del N° 236 el año 2008, por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Contraloría cita el artículo 2º, números 1 y 2, letra b) que se refieren al rol del Estado sobre el bienestar de los pueblos indígenas. Puntualmente establece que: “establece que 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 y al efecto, incluir medidas 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”. De la misma norma la Contraloría rescata el artículo 28, número 3, que prescribe que deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas. En este punto se establece explícitamente la obligación por parte del Estado y sus órganos, de tomar un rol activo en la preservación de las lenguas indígenas.

Por otro lado la Contraloría tiene como base la Ley N° 19.253, conocida como Ley Indígena. De dicha ley, se destaca el artículo 1º, inciso segundo, que dice relación con la relación Estado y etnias indígenas. El Estado reconoce al pueblo mapuche como una de las principales etnias indígenas

de Chile y valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores. De la misma ley recurre al artículo 7° sobre el derecho de los indígenas a mantener y desarrollar sus propias manifestaciones culturales y el deber estatal de promoverlas. Además destaca el artículo 28, letra a), del texto legal en comento, conforme a cuyo tenor el reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas contempla el uso y conservación de esas lenguas, junto al español, en las áreas de alta densidad indígena. Este claramente se aplica al caso de la comuna de Galvarino. Y como último argumento que se encuentra en la Ley Indígena, es artículo 39 que dice: Corporación Nacional de Desarrollo Indígena es el organismo encargado de promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas y entre sus funciones le corresponde, según la letra b) de ese precepto, “promover las culturas e idiomas indígenas y sistemas de educación intercultural bilingüe en coordinación con el Ministerio de Educación.

Y por último recurre a la Ley General de Educación, N° 20.370, ley que contempla el principio de interculturalidad ordenando en su artículo 3°,

letra l), que el sistema debe reconocer y valorar al individuo en su especificidad cultural y de origen, considerando su lengua, cosmovisión e historia.

La conclusión de la Contraloría es que la Municipalidad de Galvarino cuenta con atribuciones para regular la inclusión del idioma mapuzugun como idioma oficial junto al castellano en la comuna. Manifiesta que es propio a las funciones de la municipalidad satisfacer las necesidades de la comunidad local, en condiciones de igualdad atendida la composición étnica de esa comuna, como asimismo, al cumplimiento de sus funciones inherentes al desarrollo social y cultural de ésta última.

## **2.5. Dictamen N° 90466 2015 de la Contraloría Regional de La Araucanía sobre dictar un reglamento para regular el reconocimiento oficial del idioma mapuzugun en La Araucanía**

Con fecha 13 de noviembre del año 2015 la Contraloría Regional de La Araucanía, dictaminó que:

“Gobierno Regional de La Araucanía puede dictar un reglamento para regular el reconocimiento oficial del idioma mapudungun en el respectivo territorio, en la medida que se cumplan las condiciones que indica”



Este dictamen corresponde a la respuesta que entrega la Contraloría Regional ante la consulta hecho por el Intendente de la Región de La Araucanía, sobre si es procedente que el Gobierno Regional declare el mapuzugun –idioma del pueblo mapuche – como lengua oficial junto al idioma castellano en La Araucanía. Cabe agregar que esta consulta es debido al respaldo que entrego el Consejo Regional de La Araucanía al Movimiento por la Oficialización del Mapudungun, iniciativa fundada en el deber del Consejo Regional de propiciar el desarrollo social y cultural de los habitantes de la región. La Contraloría Regional con la misión de entregar una respuesta fundada al Intendente Regional, consultó a la Subsecretaría del Interior y la Dirección Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

La Subsecretaría del Interior “sostiene que por la vía reglamentaria regional puede otorgarse reconocimiento oficial al mapuzugun, en la medida que se respete el ordenamiento jurídico vigente. En tal sentido, expresa que aquel acto no puede invadir el ámbito de reserva legal ni la potestad normativa del Presidente de la República”.

Mientras que la Dirección Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena “manifiesta que en consideración a los instrumentos y estándares emanados de los organismos y acuerdos internacionales que indica, la oficialización del mapuzugun en la región de La Araucanía es necesaria para el reconocimiento de la cultura y de los derechos lingüísticos del pueblo mapuche”.

En este caso ambos entes del Estado de Chile, valiéndose de medios legales, reconocen que es posible por la vía reglamentarias la oficialización del mapudungun, además como precisa la Dirección Regional de la CONADI, iniciativa adquiere peso dado que el Estado ha suscrito acuerdos internacionales que respaldan el reconocimiento de la cultura y derechos lingüísticos de los pueblos.

En esta misma línea la Contraloría Regional se remitió a un dictamen anterior, del año 2014. El dictamen N° 45.010 estableció que:

“resulta razonable que la Administración pretenda darles el mismo tratamiento al castellano y al mapuzugun; más aún si se considera que de conformidad con el artículo 28, letra a), de la ley N° 19.253, el reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas

contempla el uso y conservación de esas lenguas, junto al español, en las áreas de alta densidad indígena”.

Por otra parte la Contraloría Regional menciona que “el inciso segundo del artículo 111 de la Constitución Política dispone que la administración superior de cada región radicará en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la misma”. Además recurre a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, normativa que en la letra d) del artículo 16 señala que es una labor del gobierno regional “Dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia, con sujeción a las disposiciones legales y a los decretos supremos reglamentarios, las que estarán sujetas al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y se publicarán en el Diario Oficial”. Junto a este artículo la Contraloría Regional cita también el artículo 19, letra f), que mandata al Gobierno Regional a: “Fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, incluidos los monumentos nacionales, y velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias”.

A partir de la normativa citada por la Contraloría Regional queda de manifiesto que el Estado de Chile en su ordenamiento jurídico deja el espacio para que el Gobierno Regional asuma un rol protagónico en el desarrollo cultural de las etnias indígenas y en el respeto de los derechos lingüísticos de estos. Dicho ente tiene toda la garantía legal para dictar una norma, en este caso un reglamento que oficialice el mapudungun como lengua oficial y para dictar otras normas que vayan en la misma senda de garantizar y promover los derechos culturales de la población indígena de la región.

## **2.6. Vacíos en el Marco Nacional**

En cuanto a los vacíos detectados en el marco nacional sobre los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, primero se detecta una clara debilidad institucionalidad y ausencia de normativa que reconozca los derechos de los pueblos indígenas, como pueblos diferenciados. El principal ausente es la Ley General de Derechos Lingüísticos, no existe como tal esta norma, por lo tanto no existe el mecanismo para exigir el respeto de estos derechos. Asumiendo que estos derechos, son derechos fundamentales y colectivos, y que buscan reconocer la libertad de todo individuo a usar su lengua materna en cualquier espacio de la sociedad y además incluye el ejercicio de este

derecho común con los demás miembros del grupo o pueblo. Como también disponer de medios de comunicación en su lengua y acceder a documentos e información oficial del Estado en su lengua. Estos derechos al no ser reconocidos explícitamente en una Ley General de Derechos Lingüísticos hace que exista un gran vacío normativo y nula obligación para el Estado y particulares en respetar estos derechos.

Otro gran ausente es la no existencia de un Ministerio de los Pueblos Indígenas. En Chile el órgano más relevante sobre asuntos indígenas es la CONADI, ente que tiene atiende a un paradigma más desarrollista y economicista de la cuestión indígena y no con enfoque de derechos, además esta entidad es una corporación que no goza de rango ministerial, por lo tanto los asuntos que dicen relación con la cuestión indígena no gozan de visibilidad e importancia en materia de políticas públicas. Teniendo en cuenta que los indígenas y pueblos indígenas como tal, han sufrido aberraciones, despojo de sus tierras y han sido víctimas de un proceso de asimilación y aculturación durante siglos, es que la mejor forma de reparar este etnocidio y genocidio en varios casos, es el reconocimiento de sus derechos y otorgar un espacio en la administración del Estado, y ese es un Ministerio, el cual recoja las demandas de los pueblos indígenas y que

desde el gobierno central desarrolle políticas, programas, planes y medidas que vayan en la dirección de reconocer, proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas, es relevante que exista un presupuesto para los asuntos indígenas.

Otro gran dilema detectado es que la actual política en materia de educación bilingüe, es decir la política lingüística es marginal, aun cuando existan varios programas que buscan la revitalización de las lenguas indígenas y educación bilingüe en algunos establecimientos educativos. Estos son insuficientes, puesto que no atienden a la totalidad de la población indígenas o individuos que sientan apego con algún pueblo indígena. Estos programas están destinados a indígenas que viven en lugares con una alta densidad de población indígena, así lo constata la Ley Indígena y el PEIB, por consiguiente aquel indígena que se encuentra en un área donde existe una baja densidad de población indígena no tendrá la opción de ser educado en la lengua de su pueblo. Esto supone un atentado a la identidad de un pueblo, dada la importancia de la lengua en la cohesión de sus miembros y su historia en común. “Con la lengua se establece también un relato, en el que se expresan a través de signos audibles realidades que son de suyo

invisibles. Los pensamientos, las emociones, las intenciones y sentimientos” (Serani, 2016: 16).

Por último un asunto que resulta interesante mencionar es sobre la enseñanza de las lenguas, puntualmente el caso mapuche, la enseñanza del mapuzugun. Esta lengua a diferencia del castellano, es una lengua oral. “La escritura del mapudungun es tan reciente, poco masificada y controversial que coexisten al menos tres tipos de alfabeto diferentes, ninguno de ellos avalado por la mayoría de los mapuche, siendo escasamente conocidos por adultos y ancianos hablantes del idioma” (Villarroel, 2012 como se citó en Tobar, 2016: 216). Por lo tanto no existe un grafemario oficial, solo una propuesta única de escritura del idioma mapuche por parte de la CONADI en 2005 denominado Azümchefe (enseñador de la persona). Esta oralidad hace que existan distintas variantes sobre un mismo mito o relato mapuche, y lo que existe está determinado por los misioneros o cronista de la época y la lengua usada en tal zona geográfica (Tobar, 2016). Por lo tanto en la actualidad la enseñanza del idioma mapuche queda sujeta al grafemario que determine el Estado y el dilema surge cuando existen otros graferamrios igual de válidos, pero que hacen más difícil la uniformidad de la enseñanza del idioma.





### **3. Iniciativas de ley en proceso**

#### **3.1. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Originarios**

Este proyecto de Ley, es una moción de la Cámara de Diputados, que data de julio de 2014. Este proyecto de ley pretende reconocer, proteger y garantizar los derechos lingüísticos individuales y colectivos de los pueblos Indígenas en Chile, así como la promoción del uso y desarrollo de sus lenguas y su armónica relación con el idioma castellano. Además en su primer capítulo menciona que pretende operativizar las obligaciones derivadas del convenio 169 de la OIT respecto a la protección y desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas en materias de lenguas, conocimientos y valores, culturas y educación. Es decir el proyecto reconoce que el Estado está obligado a tomar medidas que hagan cumplir las obligaciones contraídas con la ratificación del Convenio 169 de la OIT.

Una parte importante del proyecto, es la idea de reconocer que el Estado de Chile, es pluricultural y plurilingüe. Y en ese sentido el proyecto estipula promueve el conocimiento de la lengua indígena de los pueblos respectivos, así como el acceso equitativo al castellano como lengua de comunicación intercultural entre los pueblos. Esta idea de comunicación intercultural

responde a un nuevo paradigma, más próximo al multicultural y dejando de lado la idea de asimilación cultural.

Este proyecto de ley pretende reconocer la totalidad de lenguas de los pueblos que están mencionados en la Ley Indígena, que son la lengua de los pueblos Aymara, Quechua, Mapuche, Rapa Nui, Likan Antay, Kaweskar, Selknam, Yagan, Diaguita y Colla. El texto dice que se reconocerá las formas y fonéticas que estos pueblos determinen. Junto a esta consideración. Esta la medida de revitalización de la lengua en aquellos casos en que exista un invisibilización.

El proyecto busca reconocer los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas tanto como derechos individuales y colectivos. Y consagra los derechos lingüísticos de forma explícita, es decir reconoce el derecho a comunicarse en la lengua de la que se es hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral y/o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y en procedimientos judiciales y administrativos, y cualesquiera otras. El derecho a aprender y adquirir la lengua de sus padres. El derecho a preservar y proteger los nombres de lugares y personas en lengua indígena. Reconoce también el

derecho a la no discriminación por razones lingüísticas en espacios sociales. Y por último e igual de importante, considera el derecho a ser consultados respecto a cualquier medida que tenga relación con la lengua indígena.

Sobre la educación bilingüe e intercultural, el proyecto estima que es obligación esta formación. Establece que los establecimientos educacionales tendrán la obligación de garantizar que los niños, niñas y jóvenes tengan acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural, adoptando las medidas necesarias para que en el sistema educativo se asegure el respeto a la dignidad e identidad de las personas. Y en el caso de la educación superior se promoverá la interculturalidad, multilingüismo y diversidad cultural.

En cuanto a la institucionalidad, el proyecto en su artículo 12° establece la creación de un Instituto de Derechos Lingüísticos, este instituto estaría integrado por organizaciones de pueblos indígenas y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, biodiversidad y pluriculturales. Este ente tendrá como objeto valorar, fomentar y revitalizar el uso de las lenguas de los pueblos indígenas. Y participara en los procesos de implementación y seguimiento de los proyectos lingüísticos culturales.

También tendrá la labor de patrocinar la producción y difusión de los textos de normalización lingüística.

Sobre el acceso a los medios de comunicación, el Estado garantiza la libre producción, publicación y difusión de materiales escritos y audiovisuales en lenguas indígenas, en los diversos medios de comunicación masivos. También tendrán el derecho a acceder a espacios de difusión en los medios de comunicación social, que les permitan hacerse conocer, enriquecer, desarrollar y fortalecer su propia lengua, cultura y cosmovisión.

Por último y quizás la medida más simbólica es la de reconocer como oficial todas las lenguas indígenas junto al castellano. Todas ellas gozaran de igual validez jurídica, institucional y social en todo el territorio.

### **3.2. Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas y Consejo de Pueblos Indígenas**

Este proyecto de ley, corresponde a un mensaje de la Presidenta de la República Michelle Bachelet en enero de 2016. El presente proyecto de ley se presenta como una respuesta al Convenio 169 de la OIT, puntualmente al artículo 6° establece que los gobiernos deben consultar a los pueblos indígenas interesados cada vez que se prevean medidas legislativas o

administrativas susceptibles de afectarles directamente, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas. Dado que el Convenio 169 forma parte del ordenamiento jurídico chileno, es que el gobierno impulsa este proyecto para operativizar esta norma internacional.

Sobre el objetivo del proyecto, es crear un Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas y los Consejos de Pueblos, para efectos de generar instancias de representación de los intereses, las necesidades y los derechos colectivos de los pueblos indígenas ante los organismos del Estado.

Primero, el caso del Consejo Nacional, este será un una corporación de derecho público, autónoma y representativa de los pueblos indígenas, no sólo ante los órganos de la Administración del Estado, sino que también frente al Congreso Nacional, el Poder Judicial y los órganos constitucionalmente autónomos.

En cuanto a las atribuciones de esta corporación, se encuentran, promover, a través del Ministerio de Pueblos Indígenas, las medidas destinadas a favorecer la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Chile, colaborar con el Ministerio de Pueblos

Indígenas en la implementación, seguimiento y evaluación de resultados del Convenio N° 169 de la OIT y demás Tratados y Convenios Internacionales de derechos humanos, colaborar en la promoción e impulso de las políticas, planes y programas nacionales y regionales destinados al desarrollo económico, social y cultural de dichos pueblos.

Sobre su composición, esta corporación estará compuesto por 15 miembros que representen a los nueve pueblos indígenas de nuestro país.

Por otra parte, los Consejos de Pueblos Indígenas también serán corporaciones de derecho público, autónomas y representativas de los intereses, necesidades y derechos colectivos de los pueblos indígenas respectivos ante los organismos del Estado. Y cuyas funciones serán formular propuestas al diseño y evaluación de la Política Nacional Indígena, informar sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas, representar a los pueblos indígenas ante los organismos del Estado y proponer la elaboración de planes y programas destinados al desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas. Además existirá un pueblo indígena por cada pueblo reconocido en la Ley Indígena.

Como se observa este proyecto significa un esfuerzo en representar los intereses de los pueblos indígenas en todas las discusiones y espacios donde se tomen decisiones y medidas que afecten los intereses de los pueblos indígenas que la ley reconoce. Ambas corporaciones además de representar los intereses de los pueblos y ser órgano consultivo, serán a la vez entes promotores y protectores de los derechos de los pueblos indígenas. Persiguiendo el resguardo de la integridad de los pueblos y promover el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos.

En la actualidad este proyecto cuenta con la aprobación de la Cámara de Diputados y se mantiene en discusión en el Senado.

### **3.3. Ministerio de Pueblos Indígenas**

Este proyecto de ley, corresponde a un mensaje de la Presidenta de la República Michelle Bachelet enviado a la Cámara de Diputados el 11 de mayo de 2016.

El argumento expuesto por el gobierno, es que el proyecto expresa la necesidad de una nueva institucionalidad, la que busca dar respuestas a los problemas de los pueblos indígenas, con más inclusión y políticas de Estado más integrales y sistemáticas. El proyecto hace suya la necesidad de hacer

el esfuerzo en reconocer la diversidad y hace hincapié en la necesidad de construir un Estado más inclusivo.

El objetivo de la creación de este ministerio es crear la secretaría de Estado encargada de colaborar con el gobierno en el diseño, coordinación y evaluación de las políticas, planes y programas destinados a promover y fortalecer los derechos de los pueblos indígenas. Además busca el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas y la eliminación de toda forma de discriminación arbitraria contra la población indígena.

Por medio de este ministerio se busca la participación de los pueblos indígenas en la formulación y evaluación de las políticas, planes y programas, tanto del desarrollo nacional o regional. En este sentido se busca incluir las particularidades culturales y cosmovisión de los pueblos en los espacios de elaboración de políticas públicas.

El Ministerio de Pueblos Indígenas deberá colaborar y prestar asesoría técnica a los demás organismos de la administración del Estado en la implementación y ejecución de los procesos de consulta. Tendrá directa



relación con los pueblos indígenas, con el propósito de resguardar sus derechos.

Una de las cosas más importante de este ministerio, es su función de elaborar la Política Indígena, la cual deberá tratar aspectos como, la protección de los derechos colectivos, la participación de los pueblos indígenas en la vida nacional, promover el pleno ejercicio de sus derechos económicos, social y cultural, derechos políticos y civiles. Además, este ministerio tiene la importancia de coordinar y colaborar con los demás órganos del Estado en la implementación del Convenio 169 de la OIT.

Sin lugar a dudas, este proyecto viene a instaurar un nuevo paradigma, pues pretende dejar en el pasado la política asimilacionista, imperante desde la fundación del Estado de Chile. Esta nueva institucionalidad busca la inclusión de los pueblos indígenas a la vida nacional, pero reconociendo su particularidad y tomado en consideración sus intereses y otorga el espacio a la consulta.

#### **4. Análisis del rol actual en la promoción y protección de los derechos lingüísticos**

Si se considera el rol ideal del Estado, no se observan muchos avances, primero porque hay una insignificante legislación en materia de derechos lingüísticos. Que existan una variedad de programas dirigidos a la revitalización de la lengua indígena y la educación intercultural bilingüe o que exista una Ley Indígena, no significa que exista un reconocimiento explícito de los derechos lingüísticos, pues en la práctica no existe aquello. El rol actual del Estado no se acerca al rol ideal que promueve la OIT y la ONU. No existe el reconocimiento de pueblos como tal, sino que se habla de etnias, no existe un reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. No hay reconocimiento de derechos lingüísticos tanto individuales como colectivos. Tan solo hay programas de educación bilingüe en áreas con alta densidad indígena, no existiendo la universalidad en el derecho a la educación en la lengua propia.

La situación de Chile en cuanto al no reconocimiento de los derechos lingüísticos y culturales a las minorías existentes en su territorio, es similar a la del resto de los Estados. Los Estados suelen negar, por intereses políticos, la existencia de minorías en su territorio, mientras que esas

minorías aspiran a ser reconocidas y reivindican sus derechos culturales. Por ejemplo, los Estados latinoamericanos se han negado a admitir durante mucho tiempo la idea de que había minorías indígenas en sus territorios, si bien esta actitud ha ido cambiando con el correr de los años (Stavenhagen, 2001). Por lo tanto el rol ideal aún se ve lejano y significa mucho trabajo para el Estado de Chile, repensar la institucionalidad.

Por otra parte, no se acerca la rol ideal de consultar a los pueblos indígenas sobre asuntos que son de su interés. Los programas educativos están determinados por entes estatales y poco espacio deja a la comunidad. Salvo el caso de la comuna de Galvarino donde la ordenanza de co-oficialización del mapuzugun exige la participación de la comunidad en la revitalización de su propia lengua.

En cuanto a reconocimiento de derecho individual y/o derecho colectivo a la lengua. En el caso de la Ley Indígena se observa una idea de reconocer el derecho a preservar la cultura y lengua en un contexto donde se dé un alta densidad de población indígena, por lo tanto se centra más en reconocerlo como un derecho colectivo, puesto que para el de un indígena que viva en un área metropolitana con baja densidad indígena, no tendría el derecho a

beneficiarse de medidas que busquen preservar la riqueza lingüística, en este caso el Estado no tendría interés en destinar recursos en un área con baja densidad indígena, aun cuando el uso de la lengua y sus aprendizaje sea también un derecho individual.

No hay obstáculos legales para avanzar en el reconocimiento al uso de su propia lengua, los pueblos indígenas. Como queda demostrado en el análisis de los dictámenes de Contraloría ante las consta hecha por la Municipalidad de Galvarino y el Gobierno de La Araucanía. Tanto la Ley Indígena faculta la adopción de medidas para resguardar el uso y protección de la lengua de los indígenas, como también lo respalda el Convenio 169 de la OIT, que obliga a los Estados partes, resguardar el derecho a usar la lengua propia y tomar medidas para su uso efectivo al interior del territorio del Estado. Además de obligar a tomar medidas que resguarden la diversidad cultural.

En cuanto a la participación de los pueblos indígenas en la formulación de programas y políticas dirigidos a proteger y promover los derechos lingüísticos, esta no está garantizada. Las comunidades indígenas no juegan un rol determinante, salvo en algunos programas de educación bilingüe en los que participa CONADI.

Considerando todo lo anterior, se observa que no hay suficiente voluntad política en relación a los derechos lingüísticos frente a una resistencia hacia lo mismo. Aunque existen proyectos de creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y una Ley General de Derechos Lingüísticos, estos aun no rigen y por lo tanto las únicas normas que rigen son la Ley Indígena que data de 1993 y no responde al paradigma multicultural, más bien tiene un enfoque desarrollista y el Convenio 169 de la OIT, que tardo más de una década en ser ratificado y que por más que sea parte del ordenamiento jurídico, al ser una norma internacional, el Estado no se ve obligado a cumplir, por la falta de coacción de estas normas.

La tardía ratificación de este Convenio se debió en gran medida a la idea de que el reconocimiento de derechos colectivos a grupos diferenciados supone un atentado a la unidad nacional. Reconocer los derechos de los pueblos indígenas, significa primero reconocer su existencia y su condición de sujeto de derechos. La tardía acción del Estado en reconocer los derechos colectivos de los pueblos indígenas, pasa por el temor a la fracturación del ideal un Estado una nación, sin considerar que los Estados son multiétnicos y multiculturales. Los Estados se resisten a reconocerlos y hacen hincapié en el concepto de la nación “cívica” como agrupación de la

totalidad de los ciudadanos, negándose a reconocer la existencia de identidades colectivas subnacionales en el plano jurídico y político (Stavenhagen, 2001).

Ante esta opaca situación, la luz que se ve, es la de un nuevo paradigma, un nuevo modelo de Estado. Modelo en el que el Estado reconoce su condición de plurinacional. El Estado plurinacional es la contra cara al Estado nación, que pretende la homogeneidad y la negación de la diversidad cultural. La transición al Estado plurinacional significa una situación de igualdad entre las naciones existentes al interior del Estado, es decir los pueblos indígenas que están presentes en ese territorio gozan de plenos derechos. El Estado no financia lengua dominante. Los pueblos están en igualdad de condiciones y el ejercicio de sus derechos está sujeto a su condición de un miembro indígena.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La importancia de los derechos lingüísticos radica en que son derechos humanos. En el derecho internacional los derechos de los pueblos indígenas tienen una dimensión individual y colectiva. El caso de los derechos lingüísticos, ejemplo el uso de la lengua propia, el ejercicio de este derecho está estrechamente determinado por el grupo, pues es un derecho común al grupo. Por lo tanto los derechos lingüísticos han de ser reconocidos tanto individual como colectivo. Puesto que son derechos que se ejercen en común. Los derechos no son para ejercerlos en forma individual por cada uno de los miembros de las minorías, sino en forma colectiva. Inclusive en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) en su artículo 27° señala que los Estados no negarán a las personas que pertenezcan a minorías lingüísticas, el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo a emplear su propio idioma. Esto indica que el ejercicio de un derecho individual, tiene una dimensión de derecho de un colectivo, es decir se le reconoce a la etnia el derecho por su particularidad. Capotorti (1991) señala que quien ejerce el derecho es el individuo, pero quién posee el fundamento de esos derechos es el grupo, de lo contrario el

individuo en sí mismo no tendría ningún derecho de invocar (Bengoa, 2000: 195). El uso de la lengua no tiene utilidad sino existe un interlocutor.

La Ley Indígena, el Convenio 169 de la OIT han sido usados como respaldo por la Contraloría para reconocer que es jurídicamente viable el reconocimiento de los derechos lingüísticos y constar que falta voluntad política y superar discusión. Se puede comprobar que el rol asumido por el Estado en materia de Derechos Lingüísticos es marginal.

Sobre la institucionalidad actual, queda en evidencia su precariedad, el Estado de Chile no cuenta con instituciones ni normas que reconozcan los derechos de los pueblos indígenas de forma integral. La situación es más pobre en cuanto a sus derechos lingüísticos, no existiendo norma que consagre estos derechos. Los pueblos indígenas no cuentan con un ministerio que vele por sus problemáticas, como tampoco existen mecanismos efectivos de participación, donde puedan ser tomadas en consideración las necesidades de los pueblos al momento de diseñar las políticas públicas.

Ante esta situación, la esperanza está en la aprobación de los proyectos de ley que crean el Ministerio de Pueblos Indígenas, el Consejo Nacional de



los Pueblos y la Ley General de los Derechos Lingüísticos. Que pueden cambiar el escenario en que se encuentran los pueblos. Esta nueva institucionalidad ha de ser inclusiva y permeable a la diversidad cultural y cosmovisión de los pueblos indígenas, para poder diseñar políticas y programas que contemplen sus intereses. Y así avanzar hacia un cambio cultural, que de paso a un Estado Plurinacional, donde todas las naciones tengan cabida y puedan ejercer libremente sus derechos individuales y colectivos, derechos humanos, pues los derechos mencionados en los tratados, pactos y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Las medidas que deba impulsar el Estado han de ir en la dirección de reparar y restaurar la culturas de los pueblos indígenas, pueblos que han sido víctima de violencia y represión cultural, puntualmente el pueblo Mapuche. “La violencia cultural en el sentido de represión cultural y lingüística es la violencia que más se destaca y que más ha sido utilizada contra los Mapuche durante siglos” (Cancino, 2013:98). Por lo tanto para poner fin a siglos de represión lingüística, el Estado ha de reconocer con suma urgencia estos derechos humanos. Otros autores destacan la cuestión del reconocimiento de estos derechos como vital. “Para el caso de Chile, es la lucha por el reconocimiento y la diferencia cultural, que tiene su origen

en las injusticias y experiencias de humillación, sufrimiento y falta de respeto con el pueblo mapuche” (Araya, 2012: 132). El Estado debe transitar de la represión al reconocimiento de derechos plenos, tanto individual y colectivo. Puesto que reconocer los derechos lingüísticos y culturales supone reconstruir la identidad de los pueblos. “El reconocimiento es válido para todo ser humano más allá de su contexto cultural, en el sentido de recuperar la dignidad y el derecho a la autorrealización, para desarrollar su particular identidad” (Araya, 2012: 133).

Por último, destacar que el Estado de Chile jurídicamente puede tomar medidas para reconocer, proteger y promover los derechos lingüísticos, así lo constatan los dictámenes de Contraloría y también las señales que se dan con los proyectos de ley en proceso, que vienen a crear una institucionalidad para atender las demandas de los pueblos indígenas.

## REFERENCIAS

- Álvarez, L. (2011). Representación identitaria e igualdad: el potencial político de la hibridación . *Res publica* , 143-149.
- Barabas, A. (2014). Multiculturalismo, pluralismo cultural e interculturalidad en el contexto de América Latina: la presencia de los pueblos originarios. *Configurações*, 11-24.
- Barrientos, C. (2014). *Aproximación a la cuestión mapuche en Chile: Una mirada desde la historia y las ciencias sociales*. Santiago: RIL editores.
- Bautista, R. (2010). ¿Qué significa el estado plurinacional? *Bolivian Research Review*.
- Bengoa, J. (2012). *Mapuche. Procesos, políticas y culturas en el Chile del Bicentenario* . Santiago: Catalonia .
- Bengoa, J. (2016). *La emergencia indígena en América Latina* . Santiago : Fondo de Cultura Económica .
- Bernier, I. (2001). La préservation de la diversité linguistique à l'heure de la mondialisation. *Les Cahiers de droit*, 913-960.
- Berraondo, M. (2006). *Pueblos indígenas y derechos humanos* . Bilbao: Universidad de Deusto .
- Blanco, R. (2010). Legislación en materia de derechos lingüísticos y educación indígena en México. *TINKUY*, 73-92.
- Bonilla, D. (2011). Indígenas urbanos y derechos culturales: Los límites del multiculturalismo liberal. *Revista Direito*, 569-604.
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales .

- Calsamiglia, A. (2000). *Cuestiones de lealtad. Límite del liberalismo: corrupción, nacionalismo y liberalismo* . Barcelona : Ediciones Paidós .
- Cause, M. (2009). El concepto de comunidad desde el punto de vista socio-histórico-cultural y lingüístico . *Ciencia en su PC*, 12-21.
- Chávez, M. (2008). "Autonomías indígenas" y "Estado Plurinacional". Proyecto político de los movimientos indígenas y campesinos en Bolivia. *OSAL*, 51-71.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México . (2014). *Derechos lingüísticos de los pueblos indígenas* . México .
- Derpic, C. (2009). *Sobre el pluralismo jurídico*. La Paz: IDEA Internacional.
- Flores, R. (2009). *Observando observadores: Una introducción a las técnicas cualitativas de investigación social*. Santiago: Ediciones UC.
- Forte, J. (2007). Multiculturalismo, identidad y reconocimiento . *Thémata Revista de Filosofía*, 613-618.
- Garretón, M. (2000). *La sociedad en que vivi (re) mos. Introducción al cambio de siglo* . Santiago: Lom ediciones.
- Gimero, F. (1990). *Dialectología y sociolingüística españolas* . Alicante : Universidad de Alicante.
- Gissi, J. (1982). *Identidad, carácter social y cultura latinoamericana*. Santiago: Estudios Sociales.
- González , C., Durán, R., & Tello, A. (2007). *La comunidad mapuche: colonización jurídica-legal y resistencia del estar en común*. Concepción: Universidad de Concepción .
- Hamel, R. (1995). Conflictos entre lenguas y derechos lingüísticos: perspectivas de análisis socioingüístico. *Alteridades*, 79-88.

- Hamel, R. (1995). Derechos lingüísticos como derechos humanos: debates y perspectivas . *Alteridades*, 11-23.
- Irarrázaval , I., & Morandé, M. (2007). *Cultura Mapuche: Entre la pertenencia étnica y la integración nacional*. Santiago: Estudios Públicos .
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía Multicultural. Una teoría liberal a los derechos de las minorías* . Barcelona: Ediciones Paidós.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía Multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona : Paidós.
- Larraín, H. (1993). ¿Pueblo etnia o nación? hacia una clasificación antropológica de conceptos corporativos aplicables a las comunidades indígenas . *Revista de Ciencias Sociales*, 28-53.
- Larraín, J. (1997). *La trayectoria latinoamericana a la modernidad*. Santiago: Estudios Públicos.
- Lawyer, K. (2007). *La identidad colectiva del Pueblo Mapuche. El pasado, presente y futuro de su lucha territorial* . Buenos Aires: SIT Study Abroad.
- Loncon, E. (2010). Derechos educativos y lingüísticos de los pueblos indígenas de Chile. *ISEES*, 79-94.
- Mariman , P., Caniqueo, S., Levil, R., & Millal, J. (2006). *Escucha Winka*. Santiago: Lom ediciones.
- Mereminskaya, E. (2011). *El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Derecho internacional y experiencia comparada*. Santiago: Estudios Públicos .
- MINEDUC. (2010). *Guía Pedagógica del Sector Lengua Indígena. Material de apoyo para la enseñanza del Mapuzungun*. Sntiago : MINEDUC.

- Ministerio de Salud. (2006). *La Experiencia Internacional en Materia de Reconocimiento de la Medicina Tradicional Indígena. Estudio de derecho comparado en cinco países de América* . Santiago.
- Montt, S., & Matta, M. (2011). *Una visión panorámica al Convenio OIT 169 y su implementación en Chile*. Santiago: Estudios Públicos .
- Niec, H. (2001). *¿A favor o en contra de los derechos culturales?* París: Ediciones UNESCO.
- Nikken, P. (1996). El concepto de Derechos Humanos . *Seminario sobre Derechos Humanos* . La Habana: Instituto Interamericano de Derechos Humanos .
- Oszlak, O. (1978). *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*. Buenos Aires: Estudios CEDES.
- Palti, E. (2002). *La nación como problema. Los historiadores y la "cuestión nacional"*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica.
- Pérez, F. (2007). Will Kymlicka: La defensa del nacionalismo minoritario. *Astrolabio Revista Internacional de filosofía*, 61-77.
- Picazo, M., Montero, V., & Simon, J. (2016). *Diccionario de Ciencia Política* . Concepción: Editorial Universidad de Concepción.
- Pinto, J. (2012). El conflicto Estado-Pueblo Mapuche, 1900-1960. *Universum*, 167-189.
- Pisón, J. M. (1997). *Derechos Humanos. Un Ensayo sobre su historia, fundamento y su realidad*. Zaragoza: Egido Editorial Colección .
- Pou, F. (2011). Constitucionalismo y derechos lingüísticos en América Latina: Una discusión preliminar. *SELA Papers*.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder y clasificación social. *Journal of world systems research* , 342-386.

- Rojas, D., Lagos, C., & Espinoza, M. (2016). Ideologías lingüísticas acerca del mapudungun en la urbe chilena: el saber tradicional y su aplicación lingüística. *Chungara, Revista de Antropología Chilena*, 115-125.
- Saavedra, A. (2002). *Los mapuche en la sociedad chilena actual*. Santiago: Lom ediciones.
- Salas, G. (2013). El concepto de pueblo. *Revista de la Facultad*, 79-90.
- Salas, J. (2014). *Democratie pluraliste et droits des minorites*. Strasbourg: Université de Strasbourg.
- Serrano, J. (2008). Límites del multiculturalismo de Kymlicka para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. *En-claves del pensamiento*, 27-45.
- Soriano, R. (1999). *Política Lingüística y Derechos Lingüísticos*. Barcelona: Lluenga I dret.
- Tobar, G. (2016). *Mito, camino de una experiencia. Una mirada a la cosmovisión y a la experiencia religiosa mapuche a partir de la filosofía y la fenomenología de la religión*. Santiago: Ediciones Universidad Finis Terrae.
- UNESCO. (2003). *La educación en un mundo plurilingüe*. París: UNESCO.
- UNESCO. (2013). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago.
- Wittig, F. (2009). Adquisición y transmisión del mapudungun en hablantes urbanos. *Literatura y lingüística*, 193-211.
- Wittorsky, R. (2008). La notion d'identité collective. *L'Harmattan Loiques sociales*, 195-213.

Zúñiga, F. (2006). *Mapudungun. El habla mapuche*. Santiago : Centro Estudios Públicos .



## **DOCUMENTOS**

Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los pueblos indígenas y tribales, Ginebra, Suiza, 27 de junio de 1989.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Nueva York, Estados Unidos, 13 de diciembre de 2007.

Dictamen N° 90466 de la Contraloría Regional de La Araucanía, Temuco, Chile, 13 de noviembre de 2015.

Dictamen N° 45010 de la Contraloría General de la República, Santiago, Chile, 20 de junio de 2014.

Ley N° 19.253, Diario Oficial, Santiago, Chile, 5 octubre de 1993.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 16 de diciembre de 1966.

Proyecto de Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Originarios, Moción 9424-17, 2 de julio de 2014.

Proyecto de ley que crea el Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas, Mensaje N° 1594-363, Santiago, Chile, 11 de enero de 2016.

Proyecto de ley que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas, Mensaje N°  
059-364, Santiago, Chile, 11 de mayo de 2016.