



Proyecto de reconocimiento de las prácticas consuetudinarias de comercialización de la producción de los Pueblos Originarios

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

1.-Pueblos Indígenas en Chile: Múltiples autores han señalado que antes de la conformación de la República de Chile, la población Mapuche situada entre el río Itata y el río Cruces - Loncoche-, se estima en medio millón de personas. Estableciendo un cálculo entre las dimensiones del terreno equivalentes a 5.4 millones de hectáreas y la cantidad de población que allí residía -500.000 personas aprox.- da cuenta de una densidad de un habitante por cada 10.8 hectáreas, lo que no constituiría una concentración exagerada, sino por el contrario, se trataría de una apropiación del territorio adecuada y complementaria al tipo de organización económica y política que poseían los mapuches en ese entonces”, para expresar su ancestral ocupación de lo que hoy es Chile. De la misma manera, los demás Pueblos Indígenas, algunos ya extintos, desarrollaban su vida y cultura a lo largo y ancho de lo que hoy llamamos Chile.

Es un hecho relevante el que luego de la recuperación de la democracia en 1990, uno de los temas de mayor relevancia, fue pedir la restitución de las tierras usurpadas por el Estado y particulares, desde mediados del 1800 en adelante, y buscar su protección, como un elemento esencial para el desarrollo de todos los Pueblos, como expresión clara de sus derechos políticos, económicos, sociales, y culturales.

Desde 1989, con el Acuerdo de Nueva Imperial, el Gobierno entrante asume, entre otros compromisos con los Pueblos Indígenas: El Reconocimiento Constitucional de los pueblos y sus derechos económicos, sociales y culturales, y la ratificación del Convenio 169 OIT.

En el período de 1990-1994, como parte de este avance se crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI. En este sentido, las medidas se orientan al reconocimiento del derecho a la tierra y aguas indígenas, a la diversidad cultural e identidad, a la participación, a la conservación y desarrollo de las lenguas ancestrales, a la salud y a la educación intercultural.

De esta manera, en los Principios Generales de la Ley Indígena 19.253 de 1993, se expresa que *“El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones, humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura.*





El Estado reconoce como principales Pueblos indígenas de Chile a los Pueblos: Mapuche, Aimará, Rapa Nui, Atacameñas, Diaguitas, Quechuas y Collas del norte del país y las comunidades Kaweshkar o Alacalufe y Yamana o Yagande los canales australes.

El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores. Y por tanto, 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".

2.- La Economía de los Pueblos Indígenas: A lo largo de la historia el ser humano ha buscado su bienestar o buen vivir. La economía es la rama cuyo objetivo es buscar la óptima utilización de los recursos para lograr el bienestar de las personas, que no es otra cosa que la satisfacción de necesidades; entendiendo por necesidades como aquello que el consumidor desea y, como resultado la producción de bienes y servicios, según las teorías clásicas de economía. Gran parte de esas miradas no son coherentes ni coincidentes con la cosmovisión de los Pueblos Indígenas y modo de entender el buen vivir de los pueblos.

Las formas de desarrollo de la sociedad occidental y de mayor manera las del modelo neoliberal extractivista, son contrarias a la cosmovisión de los pueblos indígenas, que no ven el buen vivir en la explotación irracional de los recursos naturales que les permite recoger de la madre tierra.

En la situación del Pueblo Mapuche, nos habla del kumemongen (buen vivir) que lo engloba todo, **"establece relaciones con la naturaleza en sus infinitas manifestaciones, cohabitando lo materia con lo espiritual dentro de un territorio, donde la relación es de interacción, no de depredación. Este concepto es similar entre los pueblos indígenas de América, por lo que se hace necesario redefinir el concepto de desarrollo económico para los pueblos indígenas."**¹

El desarrollo económico indígena constituye un derecho colectivo y debe ser ejercido bajo el criterio de la libre determinación en el proceso de definición sobre el modelo que más acomode a esos pueblos. Este derecho se perfecciona cuando se ejerce en comunidad, puesto que los derechos humanos individuales solo pueden disfrutarse en comunión con otros, es decir, el grupo involucrado se convierte en sujeto de los mismos por derecho propio.

¹ <https://www.eldesconcierto.cl/2019/10/10/desarrollo-economico-indigena-basado-en-el-buen-vivir/>





Estos derechos colectivos, han sido definidos por la FAO considerándolos como indispensables para la supervivencia, el bienestar y el desarrollo íntegro de los pueblos indígenas en tanto grupos humanos diferenciados.

Por esta razón, la clásica política asistencial de entregar bonos económicos y materiales a individuos indígenas no resuelve el problema del colectivo, del pueblo. Esa visión occidental obedece más bien al crecimiento económico de unos pocos a costa de mantener en pobreza a muchos, lo que choca indiscutiblemente con la visión ancestral indígena sobre el buen vivir.

En general las políticas, planes y programas que el Estado ha generado para los Pueblos Indígenas, no han logrado grandes avances en la equidad o justicia social, manteniéndose especialmente en los sectores rurales la desigualdad entre indígenas y no indígenas, como lo muestran persistentemente las mediciones de CASEN 2015 y 2017; es en la ruralidad donde se persiste en mantener las costumbres y practicas consuetudinarias, y porfiadamente se niegan a las políticas de asimilación e integración, que solo buscan homogenizarlos.

El empoderamiento económico indígena, como señala algunos autores, proviene de sus propias experiencias debido a que los Estados, no aplican las convenciones que han ratificado, como ha sido evidente las dificultades de implementación en el caso del Convenio 169 de la OIT ratificado ya hace un poco más de 10 años por Chile en el Congreso Nacional.

La política ha estado orientada a apoyar la subsistencia y el apoyo de actividades económicas para el autoconsumo familiar, porque la gran mayoría de las familias indígenas no dispone de grandes extensiones de tierra, y el minifundio les da pocas condiciones para una agricultura más extensiva, según último Censo Agrícola de 2007.

A nivel nacional y de acuerdo a los resultados del Censo de 2017 (INE), 2.185.792 personas declaran pertenecer a algún pueblo indígena, correspondiendo al 12,8 % de la población del país. De ellos, los pueblos indígenas mayoritarios son 1.745.147 que pertenecen al pueblo Mapuche, 156.754 al pueblo Aymara, 88.474 al pueblo Diaguita, 33.369 al pueblo Quechua y 9.399 al pueblo Rapa Nui, todos ellos con fuerte identificación con unidades productivas rurales de economía familiar campesina indígena, como lo muestra los más de 58.000 familias atendidas por INDAP a lo largo del país.

Mirando solamente como ejemplo a la Araucanía, donde la concentración de la población Mapuche es del 31%, es relevante revisar algunos datos económicos agropecuarios de la región.

De acuerdo a la información entregada por el último y VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal (2007), en la región de la Araucanía existen 58.069 explotaciones agrícolas censadas, de las cuales el 76% están en la provincia de Cautín y el 24% en Malleco. Cerca





de la mitad de las explotaciones agrícolas de la región (52%), tiene menos de 10 hectáreas y el 88% menos de 50 hectáreas.

Al comparar los datos censales agropecuarios (1997 – 2007) en relación a la estructura agrícola regional, es posible indicar que el número de explotaciones agrícolas disminuyó en 4.967, siendo la baja más significativa en las explotaciones de menor tamaño (muy probablemente absorbidas por el crecimiento inmobiliario de Temuco y ciudades intermedias).

El tramo de explotaciones menores de 5 hectáreas disminuyó en 2.890 explotaciones y de acuerdo al estudio realizado por Qualitas Chile a la Oficina de Estudios y Política Agraria del Ministerio de Agricultura (ODEPA, 2009), en donde se calculó el Valor Bruto de la Producción (VBP) agropecuaria de las explotaciones del país, el 98% de las explotaciones agrícolas de la Araucanía tienen un VBP menor a 2.400 UF. **Lo anterior indica que el 98% de las explotaciones de la Región podrían ser denominadas “microempresas agrícolas”.** Esto refleja claramente el dominio de la agricultura de pequeña escala en paisajes geográficos en que la agricultura más rentable, en términos de escala, tienden a ser de mediano a gran tamaño.²

Siendo la situación que afecta a las Hortaliceras Mapuches de Temuco, lo que en gran medida gatilla el ingreso de este proyecto, resulta importante recordar como han sido perseguidas por sus actividades de comercialización desde hace ya varios años y especialmente lo que hemos sabido desde el año 2019 en adelante.

Como lo han descrito los medios de comunicación, los desalojos realizados por Carabineros de las mujeres mapuche que se encontraban vendiendo hortalizas en el centro de Temuco han sido violentos, y obligaron a anunciar que interpondrían acciones legales contra el alcalde Germán Becker a quien acusaron de discriminación.

Ante las detenciones por los denominados por la autoridad como desórdenes públicos, la dirigente Yolanda Llanquitor, presidenta de la Asociación Quelluso Mawen ha expresado **«Somos productoras, somos mujeres mapuche que queremos trabajar, queremos estar en el centro de Temuco, no somos de otro lado, somos de aquí, de la Novena Región»**, sentenció; en tanto, otra vocera de la agrupación, Emelina Millalao, denunció **«fui golpeada por Carabineros, detenida, perdí todas mis joyas. Creo que el alcalde nos discriminó, es una discriminación en contra de las mujeres mapuche»**.³

² “Caracterización y diferenciación productiva de las comunidades Mapuches de la Región de la Araucanía de acuerdo al desarrollo comercial de su producción agropecuaria”, Angel Gallegos Castro, Tesis de grado para optar al grado de Magister. Universidad de Chile 2016. Páginas 21,22, y 23.

³ <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-la-araucania/corte-de-apelaciones-fallo-a-favor-de-hortaliceras-mapuche-de-temuco/2019-09-27/125449.html>





Las y los comerciantes mapuche organizaron una marcha desde el Centro de Justicia hasta el centro de Temuco, exigiendo que respeten la venta de sus productos, una práctica ya tradicional para las pequeñas hortaliceras. Sin embargo, en la Dideco se les informó que aunque están dispuestos a estudiar el tema, por ahora no podrán seguir vendiendo sus alimentos.

Los concejales están discutiendo la idea de actualizar o renovar la ordenanza municipal, que data desde 2005 y prohíbe el comercio ambulante en 24 manzanas de la ciudad. Durante este jueves, las comerciantes volvieron de todos modos a las calles a vender sus verduras.⁴

Con fechas 6 y 7 de Mayo de este año, nuevamente los medios de comunicación, señalaron que se registraron incidentes en pleno centro de Temuco entre Carabineros y hortaliceras mapuches que intentaban vender sus productos en el lugar. Según se informa personal uniformado comenzó a fiscalizar y posteriormente procedió a detener a las hortaliceras que se encontraban trabajando en la intersección de las calles Manuel Montt con Bulnes, sector en el que los productos de las mujeres estaban esparcidos en la calle. La detenidas, a viva voz, acusaban racismo por parte de Carabineros. Lo anterior da cuenta de un conflicto que no ha terminado, y al cual se le debe dar una salida pacífica y constructiva, plasmando en una ley los derechos que se les reconocen internacionalmente a los Pueblos Originarios.

3. Derechos de los Pueblos Indígenas: Como hemos señalado la ley indígena 19.253, en su Artículo 1 establece los principios y deberes del Estado en relación a los derechos de los pueblos indígenas; asimismo en su Artículo 7 señala expresamente 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.”.

De esta manera, se hace presente en su Artículo 37, que las Asociaciones Indígenas creadas tendrán objetivos, entre otros, el desarrollo de actividades económicas que beneficien a sus integrantes tales como agricultores, ganaderos, artesanos y pescadores, con lo que asume que las actividades de la economía indígena puede ser colectivas y no solo familiares.

La 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, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional, como se expresa en su artículo 39, correspondiéndole entre otras funciones, las de promover el reconocimiento y respeto de las etnias indígenas, de sus comunidades y de las personas que las integran, y su participación

⁴ <https://www.eldesconcierto.cl/new/2018/03/21/queremos-trabajar-comerciantes-mapuche-acusan-de-racismo-a-alcalde-de-temuco-e-insisten-en-vender-sus-productos/>





en la vida nacional; así como las de promover la adecuada explotación de las tierras indígenas, velar por su equilibrio ecológico, por el desarrollo económico y social de sus habitantes a través del Fondo de Desarrollo Indígena, cuyo objeto es financiar programas especiales dirigidos al desarrollo de las personas y comunidades indígenas,

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007.

La Declaración contiene más de 20 artículos que “*reflejan el consenso internacional cada vez más extendido en torno al contenido de los derechos indígenas, tal como son reconocidos progresivamente en numerosos países así como en diversos instrumentos internacionales y en la práctica de los órganos internacionales de derechos humanos*”⁵. A su vez, estos artículos reafirman el derecho de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones, lo que pone de relieve la importancia de este principio. De este modo, el principio de participación en la Declaración implica que los pueblos indígenas **están facultados para ejercer libremente el control de su propio destino en condiciones de igualdad.** Sin este derecho fundamental, los indígenas no pueden ejercer plenamente sus derechos humanos, tanto colectivos como individuales. Entre los artículos de la referida Declaración, destacan los siguientes:

Artículo 1

“Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.”

Artículo 5

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Artículo 8

1. Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura.

Artículo 20 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo. 2. Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa.

⁵ Rodolfo Stavenhagen, Mensaje del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, con motivo de la adopción de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 13 de septiembre de 2007.





Artículo 34

“Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.

Artículo 38

“Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración.”

El Convenio 169 de la OIT

El Convenio vigente en Chile desde el 2009, establece que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales (artículo 3) y asegurar que existan instituciones y mecanismos apropiados (artículo 33).

En términos generales, el Artículo 14 del Convenio hace un llamado a reconocer la relación entre las tierras y territorios, y su uso para actividades tradicionales y de subsistencia como parte de su forma de ocupación, y que por eso debe **“reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.”**

En lo específico referente al respeto a sus derechos para el ejercicio de las prácticas consuetudinarias de los Pueblos Indígenas en relación a sus formas de producción y comercialización de su producción debemos considerar el Artículo 8, que indica en su numeral 1 que **“Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.”**; y como continua la misma norma, el que **“Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.”**, siendo su único limitación los derechos humanos y fundamentales, establecidos en la Constitución Política del Estado.

En lo referente a la Economía Indígena, expresa el Artículo 23 del Convenio en su numeral 1 que **“la artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza,**





la pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades.”.

Los principios contenidos en la Ley Indígena, el Convenio 169 de la OIT, y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, promueven el derecho al ejercicio de la economía indígena y a las formas consuetudinarias de su producción.

Finalmente, cabe recordar el artículo N° 2 de la ley 20.609 (Ley Anti discriminación) la cual define la discriminación arbitraria como: “(...) Toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares, y que cause privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República o en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en particular cuando se funden en motivos tales como la raza o etnia (...)”; sin duda, el respeto a los derechos ratificados por el Convenio 169 de la OIT, transforman las limitaciones que se les han impuesto a la comercialización de la producción proveniente de los pueblos indígenas, en una forma clara de discriminación.

La idea matriz del proyecto es reconocer **el ejercicio del derecho a las prácticas consuetudinarias de comercialización de la producción de los Pueblos Originarios** contemplados en el Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU de 2007. Este Proyecto se funda pues, en los instrumentos internacionales sobre Derechos de los Pueblos Indígenas vigentes en Chile, en la propia la Ley Indígena 19.253 de 1993, y en los compromisos adquiridos por el Estado de Chile, sus instituciones y representantes desde 1989 a la fecha.

CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo a lo anterior presentamos el siguiente Proyecto de Ley

Artículo 1: Reconózcense las prácticas consuetudinarias de comercialización de la producción generadas por la Economía Familiar Campesina de las personas, familias, comunidades y asociaciones de los Pueblos Originarios reconocidos en la Ley 19. 253 en las comunas y regiones donde habitan o comercializan su producción.

Se entenderá como producción de la Economía Familiar Campesina de Pueblos Originarios, las actividades que realizan personas indígenas, tales como las artesanías, las industrias rurales y comunitarias, las actividades tradicionales y relacionadas con la economía agraria, así como la resultante de la caza, la pesca, la caza con trampas y





la recolección, y cuyo resultado sea la cantidad necesaria para satisfacer el consumo de la persona que la realiza, de su familia y organización y cuyo remanente se comercializa sin intermediación.

No se sancionará a la persona, familia, comunidad o asociación indígena que comercialice el remanente de su producción no consumida, directamente al público o a un comercializador que sea micro o pequeña empresa, locatario menor o de una feria libre.

La comercialización de la producción procedente de la economía familiar campesina de los Pueblos Originarios se exceptuará de toda medida administrativa y no estará sometida a la obligación de inscripción en registro alguno para su ejercicio.

Las instituciones públicas, comunales o regionales y sus autoridades, no podrán limitar en ninguna forma sus derechos a la comercialización sin el consentimiento previo, libre e informado de las personas, familias u organizaciones indígenas afectadas.

Artículo 2: Cuando se encuentren las comunas o regiones en Estado de Excepción Constitucional, las autoridades públicas a cargo, deberán proveer de los espacios y facilitar el acceso a las personas, familias, comunidades y asociaciones indígenas para la comercialización de la producción de los Pueblos Originarios, respetando y resguardando el ejercicio de sus prácticas consuetudinarias.

Emilia Nuyado Ancapichún
Diputada Distrito 25

