

INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y PUEBLOS ORIGINARIOS RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY QUE MODIFICAN LA LEY N° 19.253, QUE ESTABLECE NORMAS SOBRE PROTECCIÓN, FOMENTO Y DESARROLLO DE LOS INDÍGENAS, Y CREA LA CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA, PARA OTORGAR AL PUEBLO CHANGO EL RECONOCIMIENTO COMO ETNIA INDÍGENA DE CHILE". BOLETINES N°s. 11.188-17 y 11.335-17.

HONORABLE CÁMARA:

LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y PUEBLOS ORIGINARIOS viene en informar en primer trámite constitucional y reglamentario los proyectos de ley del epígrafe, de origen en Mociones de los Diputados Karol Cariola Oliva, Daniella Cicardini Milla, Cristina Girardi Lavín, Luis Lemus Aracena, Daniel Melo Contreras, Sergio Ojeda Uribe, Roberto Poblete Zapata, Jorge Sabag Villalobos y Raúl Saldívar Auger (**Boletín N° 11.188-17**) y de los diputados Claudio Arriagada Macaya, Cristián Campos Jara, Marcos Espinosa Monardes, Ramón Farías Ponce, Maya Fernández Allende, José Pérez Arriagada, Yasna Provoste Campillay y Víctor Torres Jeldes (**Boletín N° 11.335-17**).

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1) La Idea matriz de los proyectos

Ambos proyectos de ley buscan el reconocimiento del pueblo chango como etnia indígena de Chile y para ello proponen modificar la ley N° 19.253 que establece normas para la protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

2) Normas de quórum especial

Los artículos únicos de los proyectos no contienen normas que la Constitución declara como de quórum o de rango orgánico constitucional.

3) Trámite de Hacienda

Este proyecto de ley no contiene normas que deban ser conocidas por la Comisión de Hacienda.

4) Votación en general y en particular

Puestos en votación general y particular ambos proyectos se aprobaron por unanimidad.

Votaron los diputados Jaime Bellolio, Tucapel Jiménez, Felipe Letelier, Diego Paulsen, Roberto Poblete, Jorge Sabag, Raúl Saldivar y Sergio Ojeda (8x0x0).

5) Artículos e indicaciones rechazados por la comisión.

No hubo artículos o indicaciones en tal calidad.

5) Diputado informante

Se designó diputado informante al señor **Raúl Saldivar Auger**

II.- ANTECEDENTES GENERALES.

CONTENIDO DE LOS PROYECTOS¹

Ambas mociones constan de un artículo único por el cual se modifica el inciso segundo del artículo 1° de la ley 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Conadi, para reconocer al pueblo chango como etnia indígena de Chile.

Boletín N° 11.188-17

ANTECEDENTES

En la actualidad, la calificación de la calidad de indígena, se logra, según nuestra legislación, justamente atendiendo a señas de identidad, al saberse y decirse indígena, como bien señala el artículo segundo de la ley indígena N° 19.253, que expresamente señala que "Se considerarán indígenas para los efectos de esta ley,

¹ El contenido de los proyectos y específicamente los antecedentes de hecho que se consignan en esta parte del informe, han sido extraídos en su totalidad de las mociones correspondientes. Las modificaciones de carácter gramatical o formal que haya hecho la Secretaría de la Comisión se dan en cumplimiento de la facultad que el Reglamento de la Corporación otorga en su artículo 15 al presidente de la misma.

las personas de nacionalidad chilena que se encuentren en los siguientes casos: c) Los que mantengan rasgos culturales de alguna etnia indígena, entendiéndose por tales la práctica de formas de vida, costumbres o religión de estas etnias de un modo habitual o cuyo cónyuge sea indígena. En estos casos, será necesario, además, que se autoidentifiquen como indígenas”.

De igual forma que a los changos, la etnia diaguita, sabemos que fue ninguneada por la academia como un pueblo extinto y que su dignidad fue restablecida, reconociéndosele su calidad originaria por ley. Pero olvidaban dos importantes conceptos de la antropología: la reetnificación y la etnogénesis. La Reetnificación es un proceso de recomposición cultural, mediante el cual los individuos pertenecientes a un grupo étnico, asocian valores y significados a prácticas culturales nuevas o preexistentes.

El concepto de etnogénesis ha sido tradicionalmente utilizado para dar cuenta del proceso histórico de la configuración de colectividades étnicas, como resultado de migraciones, invasiones, conquistas o fusiones. En otras oportunidades se ha recurrido a él para señalar al surgimiento de nuevas comunidades que se designan a sí mismas en términos étnicos, para diferenciarse de otras sociedades o culturas que perciben como distintas a su autodefinición social. En algunos casos, estos procesos de estructuración étnica son resultados de migraciones interestatales cuya consecuencia es el desarrollo de una colectividad diferenciada en el seno de una sociedad mayoritaria, de la cual se distingue por razones lingüísticas, culturales o religiosas. Con frecuencia, dentro de la actual literatura europea, se ha recurrido al término para calificar el auge de los nacionalismos diferenciales dentro de estados multiétnicos. El tema no es nuevo para la reflexión antropológica, pero existe un reciente e interesante ensayo de Antonio Pérez (2001) que intenta abordarlo de manera comparativa. Este autor acuña incluso una tipología inicial, en la que distingue, entre otras, a las etnias reconstruidas, es decir a aquellas que perdieron hace poco sus bases culturales identitarias pero que mantienen una continuidad territorial, parental o histórica, y a las etnias resucitadas, cuya relación con el pasado proviene en parte de la memoria y en parte de la literatura existente sobre el grupo.

En este proceso, se ha logrado la dictación de la ley Nº 20.117, que integra a la etnia diaguita al artículo 1º de la Ley Indígena.

Así, considerando lo señalado sobre el pueblo diaguita, existen diversos testimonios que señalan la pervivencia de formas de vida y de patrones culturales que testimonian la supervivencia del pueblo chango.

Es así que hoy los changos están integrados a las grandes ciudades, unos viven en los puertos y muchos permanecen fieles a su balneario, como son Tongoy, Guanaqueros y la llamada Playa Changa de Coquimbo en Chañaral, y el Obispito y Carrizalillo más al norte. En el pasado creyeron conveniente adoptar los

apellidos de los encomenderos y hoy abundan los Mirandas, Zuletas, Cisterna y Álvarez; en Tongoy, media población se apellidaba Zambra. En suma, han conservado sus patrones culturales ligados a la pesca y al manejo de los recursos hidrobiológicos.

En la página web de Turistel, se señala: “Recorriendo las costas del norte, y en particular la costa al norte de Huasco, aparece una tribu digna de destacar: los huileros, nómades, pieles gruesas y de colores alucinantes, aguerridos desafiaban el mar y los vientos costeros recogiendo lentamente kilos de huiros para ser vendidos. Pasan semanas e incluso meses viviendo al borde del mar, instalados en medio de extensas playas y rodeados de bidones de agua, perros, plásticos y niños felices que sonríen y disfrutan cada momento de la libertad que da el vivir en la playa, a pata pelada y en polera junto a su perro preferido. De alguna manera somos testigos de tradiciones que están muy cerca de nuestros antepasados, de culturas y formas de vida que no vemos o no rescatamos como un claro vínculo con los primeros habitantes. Un viaje por la costa de Huasco puede ser mucho más que disfrutar de sus excelentes playas o del esporádico milagro del desierto florido, también puede ser una forma de vivir hoy nuestro pasado indígena”.

Existen estudios que demuestran que los changos, por su parte, presentarían a su vez rasgos culturales de los pueblos de tradición chinchorro, existentes en esta zona durante el período arcaico, entre 8.000 y 4.000 años atrás. Este conjunto de evidencias sugiere una ocupación continua de la costa por cerca de 8.000 años, y una posible vinculación genética entre todas estas etnias. Finalmente, estaría contribuyendo de manera posterior al pool genético de caleta Paposo la etnia Aymara, con quienes los changos mantuvieron cierto vínculo cultural entre los siglos XVII y XVIII.

De esta forma constatamos que la etnia changa no se ha extinguido, sigue viva, pero sin la dignidad que merece. Por todo lo señalado, es nuestro deber el darle reconocimiento y dignidad al pueblo chango. Así, nuestra legislación sobre los pueblos originarios (ley N° 19.253), dispone 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...”, lo que no deja dudas sobre el reconocimiento de esta etnia.

Con sola esta definición de indígenas que da el legislador, deberíamos entender que es posible el reconocimiento de la etnia de los changos, pues cada uno de los elementos que conforman el ser indígena está presente, siendo tal vez, el de la pureza genética, el único que pueda cuestionarse, aunque dicha objeción ha de ser relativizada por la noción esencialmente cultural del modelo nacional de reconocimiento y calificación de los pueblos originarios y de sus

integrantes. No obstante, los estudios genéticos nos apoyan, como vimos anteriormente.

De tal forma que lo que pretendemos mediante este proyecto de ley es reconocer la posibilidad cierta del desarrollo de una cultura, que en pequeños nichos ha luchado por pervivir en el tiempo. Por ello proponemos modificar el artículo 1° de ley Indígena, para incorporar a los changos junto a las etnias mapuche, aymara, rapa nui, atacameña, quechua, diaguita y colla, ya las menguadas comunidades kawashkar y yagán de los canales australes, como un acto de reconocimiento, de dignificación y sobre todo de promoción para su desarrollo futuro y consolidación.

BOLETÍN N° 11.335-17

ANTECEDENTES

Señalan los autores de la moción que “todos quienes nacemos en el territorio chileno somos iguales por esencia, pero el Estado debe ser garante aquellos grupos que tienen identidad propia y participan activamente en la formación y desarrollo de nuestra sociedad. Dentro de los grupos intermedios se incluye a quienes pertenecen a un pueblo indígena o etnia, a falta de un reconocimiento explícito de los pueblos originarios por parte del Estado de Chile en nuestra Carta Fundamental.

La incorporación implícita de los pueblos indígenas dentro de los grupos intermedios que señala la Constitución y que son parte del desarrollo de la sociedad, se apoya en la idea de que éstos grupos, o la mayoría de ellos, mantienen sus costumbres, creencias y estructura de organización o rangos, las cuales deben ser reconocidas y garantizadas por el Estado de Chile.

Ello dice relación asimismo con la plena vigencia del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, ratificado por Chile en el año 2008, instrumento que reconoce derechos a los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios, además de establecer mecanismos de participación política (consulta indígena), y reconocer el derecho que les asiste a ejercer un control progresivo sobre los programas de salud y educación dirigidos a ellos, entre otras cosas.

Por su parte el artículo 1° de la Ley N° 19.253, sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y que crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Conadi, señala 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”.

No obstante lo anterior, la defensa de derechos y fomento se da en la medida que los pueblos que mantengan sus costumbres y creencias ancestrales, se encuentren reconocidos por el Estado de acuerdo a lo que señala la misma ley N° 19.253. Actualmente existen nueve pueblos indígenas reconocidos oficialmente por el Estado. En mayo de 2008, se añadió la comunidad diaguita, la cual se contabilizará en el censo recientemente practicado, del año 2017.

La idea del presente proyecto es precisamente incorporar a la ley y dar reconocimiento oficial en nuestro Estado a un pueblo que desde tiempos precolombinos se ha mantenido presente en la historia y desarrollo de nuestro país como nación independiente y multicultural, como es el caso del pueblo chango.

La costa de lo que actualmente es la Región de Antofagasta, y en particular de la comuna de Taltal, han estado habitadas por comunidades de cazadores-recolectores-pescadores desde hace por lo menos 12.000 años atrás. A lo largo de estos milenios, las comunidades humanas fueron forjando un modo de vida y un conjunto de instrumentos, prácticas y saberes adaptados a las especificidades del territorio costero del norte de Chile, a lo que sumaron el intercambio de productos, conocimientos y parejas con grupos costeros de más al norte y de más al sur, así como con grupos interiores.

A contar del siglo XVI a estas poblaciones costeras se les conoció por diversos nombres -entre ellos changos, proanches, camanchacas o camanchangos- siendo el nombre genérico de chango el que se ha mantenido hasta la actualidad. Durante el período colonial, y con especial fuerza a contar del siglo XVIII, los changos que habitaban estas costas sufrieron importantes procesos de mestizaje con españoles, franceses, criollos e indígenas venidos desde el interior y desde la Región de Atacama, principalmente.

No obstante estos procesos, los modos de vida vinculados al conocimiento y explotación del mar, mantuvieron importantes elementos de continuidad desde la prehistoria y a lo largo de los siglos de la época colonial y republicana.

Ejemplo de lo anterior son las formas de usos del espacio de orilleros y pescadores que viven parte o todo el año en las denominadas “changuerías” a lo largo del litoral. De hecho a lo largo de la línea costera nos encontramos con asentamientos humanos permanentes como Paposo, Taltal, caleta Cifuncho y un conjunto de pequeñas ensenadas y puntas aisladas como La Colorada, Bandurrias, Punta Negra y El Blanco, todas de la comuna de Taltal, entre otras, que albergan una

población flotante a lo largo del año, constituidos por conjuntos de “rucos” utilizados como emplazamientos estratégicos de producción de los pescadores artesanales”.

La tecnología y los instrumentos usados por los actuales orilleros y pescadores costeros son también sin duda una herencia que viene desde la época precolombina y que demuestran esta continuidad. Por ejemplo, el uso de instrumentos tales como chopes, pesas, anzuelos, chunguillos, redes y ganchos pulperos, tienen una antigüedad en la zona de Taltal de más de 8.000 años y continúan siendo usados hasta la actualidad; podemos agregar actividades muy relevantes, como es la caza de la albacora en balsas y utilizando arpones, actividad que ya era frecuente hacia unos 7500 años atrás y que se mantuvo a lo largo de toda la prehistoria y hasta nuestros días como una fuente de recursos y de prestigio para los cazadores del mar.

La importancia de esta actividad en el pasado prehispánico queda bien documentada por medio de las célebres pinturas rupestres de El Médano, las cuales datan de varios miles de años y documentan diversas actividades de caza en alta mar a partir de balsas de cuero de lobo.

Ahora, dado el avance de la modernidad y las transformaciones en las tradiciones ancestrales, los modos de vida característicos de la costa arreica desde la época prehispánica y que se mantienen hasta la actualidad, amenazan con perderse para siempre.

Ya se ha perdido la lengua originaria y muchos rasgos de la cultura ancestral de los changos. De ahí la importancia de realizar las acciones necesarias para que no se pierda lo que aún queda de esta rica historia cultural y de este conocimiento ancestral sobre las formas de habitar y adaptarse al territorio costero arreico. En este sentido en la actualidad se está ejecutando en la comuna de Taltal el proyecto “Educación infantil para la valorización de la historia e identidad de los changos en la comuna de Taltal”, el cual es fruto de un convenio entre la municipalidad de Taltal y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Dicho proyecto busca fortalecer los vínculos entre las familias que actualmente habitan la comuna de Taltal con el pasado chango de la zona a partir de reconocer la continuidad de las antiguas prácticas sociales y saberes reconstruidos a partir de vestigios arqueológicos.

El asesor de la BCN, señor Matías Meza-Lopehendía, señaló que los proyectos de ley proponen modificar el artículo 1° de la ley de desarrollo indígena que establece en su ámbito de aplicación una lista de carácter no taxativo de las etnias. Ello fue ratificado cuando se legisló la idea para incorporar la etnia diaguita, donde se consideró especialmente la letra c) del artículo 2° de esta ley, para establecer como criterio de identificación a cada uno de los miembros pertenecientes a estas etnias, el mantener rasgos culturales de alguna etnia indígena.

Advirtió que cada vez que la ley usa el vocablo etnia, la ley lo ocupa en un sentido abierto y no se refiere a las etnias mencionadas en el artículo 1°, de manera que puede sostenerse que el proyecto no significa un cambio sustantivo más allá de lo que significa el reconocimiento.

El **diputado Jaime Bellolio** consultó si existen antecedentes para sostener que a personas pertenecientes a la etnia chango se les hubiere reconocido su calidad de indígenas.

El **señor Meza-Lopendía** señaló no tener conocimiento de ello, sin embargo sugirió que Conadi debería tenerla.

La Comisión estuvo de acuerdo en considerar que esta iniciativa legal, que ha tenido un amplio espectro de patrocinantes, recoge una antigua aspiración de la etnia chango, que aspira a tener un reconocimiento legal como ha acontecido con otros pueblos.

Asimismo, la Comisión consideró la necesidad de votar ambos proyectos y posteriormente solicitar a los diputados patrocinantes y por tanto a la Sala que den su consentimiento a refundirlos en un solo texto final, toda vez que se encuentran primer trámite constitucional y primero reglamentario, comparten la misma idea matriz o fundamental, sus consideraciones o fundamentos son complementarias y tienen un artículo único.

IV.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

Votación

1.- Proyecto que “Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, para otorgar al pueblo chango el reconocimiento como etnia indígena de Chile”. **Boletín N° 11.335-17**

“Artículo único: Modifíquese el artículo 1° de la Ley N° 19.253 sobre protección, fomento y desarrollo de los Pueblos Indígenas, reemplazando el término “y” a continuación del término “collas” por una coma (,) e incorporando entre los términos “diaguita” y “del norte del país” la frase “y al pueblo chango”.

2.- Proyecto de ley que “modifica la ley N° 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Conadi Indígena, para reconocer al pueblo chango como etnia indígena de Chile”. **Boletín N° 11.188-17.**

“Artículo único.- Agregase en el inciso segundo del artículo 1º de la ley Nº 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, reemplazando por una coma (,) la conjunción "y" que antecede al vocablo "diaguita", e insertando después de esta la expresión "y Chango".

Puestos en votación los dos proyectos de ley, fueron aprobados en general y en particular, por la unanimidad de los diputados presentes.

Votaron los diputados Jaime Bellolio, Tucapel Jiménez, Felipe Letelier, Diego Paulsen, Roberto Poblete, Jorge Sabag, Raúl Saldívar y Sergio Ojeda (8x0x0).

V.- ACUERDO DE LA SALA DE LA CORPORACIÓN

En sesión celebrada el 13 de septiembre de 2017, la Cámara de Diputados accedió a la solicitud de la comisión en orden a refundir ambos proyectos de ley.

Por las razones señaladas, y por las que expondrá oportunamente el diputado informante, la Comisión recomienda a la Sala aprobar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

“Artículo único. Modifíquese el artículo 1º de la Ley Nº 19.253 sobre protección, fomento y desarrollo de los Pueblos Indígenas, reemplazando el término “y” a continuación del término “collas” por una coma (,) e incorporando entre los términos “diaguita” y “del norte del país” la frase “y al pueblo chango”.

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones celebradas los días 23 de agosto y 6 de septiembre de 2017, con la asistencia de los diputados señores Jaime Bellolio, Hugo Gutiérrez, Tucapel Jiménez, Felipe Kast, Felipe Letelier, Sergio Ojeda (Presidente), Diego Paulsen, Roberto Poblete, Jorge Sabag, René Saffirio y Raúl Saldívar.

Sala de la Comisión, a 20 de septiembre de 2017.



HERNAN ALMENDRAS CARRASCO
Abogado Secretario de la Comisión