



**ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA  
ADMINISTRACION PÚBLICA**

**Avances Sobre el Estado de la Implementación en Chile, del Convenio 169 de la O.I.T Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en el Período 2009 – 2013.**

Tesis para optar al Título de Administrador Público

Tesis para optar al Grado de Licenciado en Gobierno y Gestión Pública.

Autores: Marcos Chamorro Fuentes, Viviana Quinteros Pérez

Profesor Guía: Juan Valeria Quilapán

Santiago, octubre de 2014

Agradecimientos,

A mis amados hijos; Daniel y Tamara, a mis adorados Padres: Fresia y Julio  
..... por su comprensión y cariño en el tiempo que les robé  
..... y a ti, por estar siempre ahí y entregarme el amor que tanto necesitaba.

Viviana M. Quinteros P.

A Wladimir Martínez, por el apoyo y la compañía en este proceso

Marcos A. Chamorro F.

# INDICE

	<b>INTRODUCCION</b>	3
	<b>CAPITULO I – ANTECEDENTES</b>	7
1.	PUEBLOS ORIGINARIOS PRESENTES EN CHILE	7
2.	CONVENIO 169 DE LA OIT	26
2.1.	Establecimientos Generales del Convenio	28
2.2.	Estándares del Convenio	31
2.3.	Institucionalidad del Convenio en Chile	33
2.4.	Desarrollo del Convenio en Chile	34
2.5.	Línea de Tiempo Convenio en Chile	38
2.6.	Desarrollo del Convenio en otros Países	39
2.7.	Jurisprudencia Internacional	45
2.8.	Jurisprudencia Nacional	51
3.	PROBLEMATIZACIÓN	58
4.	JUSTIFICACION	61
5.	PREGUNTA DE INVESTIGACION	62
6.	HIPOTESIS	62
7.	OJETIVOS	62
	<b>CAPITULO II - MARCO TEORICO</b>	63
1.	POLITICAS PÚBLICAS, CALIDAD Y EVALUACIÓN EN CHILE	74
1.1.	Características de una Política Pública de Excelencia	77
2.	SISTEMA DE DERECHOS INTERNACIONALES Y NACIONALES QUE AFECTAN AL CONVENIO 169 DE LA OIT	79
2.1.	Convenio 107	79
2.2.	Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	80
2.3.	Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	81
2.4.	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	82
2.5.	Convenio Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial	83
2.6.	Declaración de Viena	84
2.7.	Constitución Política del Estado de Chile	86
2.8.	Ley Indígena, sobre Protección, Fomento y Desarrollo Indígena de Chile	88
2.9.	Decreto 124, Chile	90
2.10.	Ley 19.300 Bases Generales del Medio Ambiente, Chile	92
2.11.	D.S. 40, Aprueba Reglamento del SEIA, Chile	93
2.12.	D.S. 66, Regula Procedimiento de Consulta, Chile	93
	<b>CAPITULO III – MARCO METODOLOGICO DE ESTUDIO</b>	97
1.	TIPO DE INVESTIGACIÓN	97
2.	METODO DE INVESTIGACION	97
3.	INSTRUMENTOS	98
	<b>CAPITULO IV – ANALISIS</b>	100
1.	MATRIZ DE ACTORES	100
2.	OBJETIVO GENERAL DE LA ENTREVISTA	101
2.1.	Entrevista según Objetivos Específicos	101
2.2.	Preguntas y respuestas recibidas	103
3.	ANALISIS COMPARATIVO NACIONAL E INTERNACIONAL	118
	<b>CAPITULO V - CONCLUSIONES</b>	121
		127
	<b>CAPITULO VI - RECOMENDACIONES</b>	127
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	129

# INTRODUCCION

Chile ha suscrito numerosos tratados internacionales sobre derechos humanos, manifestando con ello su voluntad de avanzar y encauzar las políticas internas siguiendo las directrices y los estándares que la comunidad internacional ha venido adoptando desde al menos la segunda mitad del siglo veinte. Por este motivo, diferentes actores han debatido acerca de la jerarquía que esos tratados ocupan en la estructura normativa chilena, dado lo anterior es que después de casi veinte años de tramitación en el Congreso, se ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en adelante OIT, el tratado internacional vinculante de mayor relevancia que establece derechos colectivos en favor de los pueblos indígenas. Su ratificación por parte de Chile fue uno de los acuerdos entre los representantes de pueblos indígenas y del entonces candidato presidencial, Patricio Aylwin, en el denominado Acuerdo de Nueva Imperial, semanas antes de la primera elección presidencial tras la dictadura militar.

El presente trabajo tiene por objeto aportar al conocimiento sobre el estado de la implementación del Convenio 169 en Chile, cuyo objetivo primordial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales es contribuir al reconocimiento y protección de los derechos de los "pueblos interesados"<sup>1</sup>. En términos generales, el Convenio protege a los pueblos de diversas formas: Reconoce a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos, y establece en su favor un conjunto de Derechos Políticos; como participación en el Estado, consulta y autogestión. Derechos territoriales; como los derechos de propiedad y posesión sobre las tierras, los territorios y los recursos naturales indígenas y Derechos Culturales; como la educación y salud entre otros.

El Capítulo I contiene los "Antecedentes de esta Tesis", comienza entregando un breve resumen de cada uno de los 9 Pueblos Originarios pertenecientes a nuestro país, se detallan sus orígenes, ubicación geográfica, costumbres y cultura, desarrollando un marco histórico para una mejor comprensión del trabajo. Luego se describe como en un principio la OIT fue desarrollando normativas relativas a los Pueblos Originarios con el fin de proteger sus condiciones laborales, dando en 1921 las primeras acciones de carácter normativa hasta la Convención 169 del año 1989. También se muestra el contexto en el cual se aprueba este Convenio, entregando detalles de sus establecimientos, los estándares y su institucionalidad, como también la Jurisprudencia

---

<sup>1</sup> Conforme lo establece en su artículo primero, el Convenio entiende por "pueblos interesados" tanto a "pueblos tribales" como a "pueblos indígenas" en países independientes. A los primeros "los define el hecho de que tengan condiciones sociales, culturales y económicas que los distingan de otros sectores de la colectividad nacional". A los segundos, "el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales, y que cualquiera sea su situación jurídica conservan sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas". En este capítulo los términos "pueblos originarios", "pueblos indígenas" y "pueblos interesados" se usarán en forma indistinta

internacional y nacional, de los principales fallos que han marcados hitos en la aplicación de este convenio.

Otro tema importante, es la problematización en la cual se contextualiza las situaciones que dan pie a la justificación de la presente tesis, para luego mostrar nuestra Pregunta de Investigación y los objetivos de éste trabajo.

En el Capítulo II, presenta el Marco Teórico, el cual fundamenta nuestro análisis desde una mirada holística. El capítulo se introduce con una reflexión sobre el hombre y como los conflictos, presentes en toda la historia de la humanidad, también tienen un reflejo en América y la Conquista. Otro aporte es contextualizar los asuntos internacionales de la época y la motivación de las organizaciones internacionales, quienes en un primer momento son creadas por fines comerciales, pero luego en la medida que se desarrollan las estructuras socio políticas de las sociedades que representan, tanto su organización como sus temáticas se van ampliando y complejizando en principios, ética y valores, llegando la creación de la ONU en 1945 la cual viene a consolidar la necesidad de avanzar internacionalmente en la solución de situaciones que producen problemas de carácter social, político y económico y que tienen denominador común entre los países que la conforman.

Pese a que es muy amplio hablar sobre el Estado, es imprescindible acotar el rol del Estado en materias sociales, así que este capítulo también enmarca, principalmente el Estado y los Derechos Humanos, a lo que atañe a Pueblos Originarios, introduciendo además el concepto de multiculturalidad, autodeterminación y Estado Multicultural. De igual manera se aporta como las políticas públicas, la calidad y la evaluación se relacionan, transformándose, estas últimas, en determinantes necesarios para la creación de justicia y equidad en un país.

Finalmente se entrega toda la normativa tanto nacional como internacional que entra en la discusión del derecho indígena, desde el Convenio 107 de 1957, recorriendo otros convenios posteriores, como normativas, Leyes, decretos y reglamentos chilenos que afectan la relación de los indígenas con el Estado y la sociedad chilena.

En el Capítulo III se aborda el Marco Metodológico, dando a conocer que, según la revisión documental realizada, solamente es posible encontrar documentos legales o bien periodísticos sobre el Convenio 169, pero no existe un análisis del proceso desde la Administración Pública, revisando procedimientos, entrevistando actores importantes, la literatura existente al respecto, etc., lo que permitió desprenderse que el tipo de investigación sea exploratoria – descriptiva y su método cualitativo. Más tarde se muestran los Instrumentos que se utilizaran, “Revisión Bibliográfica, “Matriz de Actores” y la “Entrevista”.

En el Capítulo IV se encuentra la Matriz de Actores, entregando un análisis respecto a los actores que quisieron participar y cooperar con esta investigación, en cuanto a su importancia respecto al Convenio. Otro punto importante son las preguntas y como fueron orientadas a responder nuestros objetivos, se muestran las respuestas obtenidas y un análisis de ellas. Para luego realizar una deliberación comparativa nacional e internacional, terminando el capítulo con una Línea de Tiempo que permite observar los hitos que desde la adhesión e implementación del Convenio en nuestro País

El Capítulo V y VI están dedicados a las conclusiones y recomendaciones que se infieren de la presente tesis y como se espera sea su desarrollo en el futuro.

Finalmente se entrega la bibliografía que ayudó a conocer en profundidad este tema de investigación.

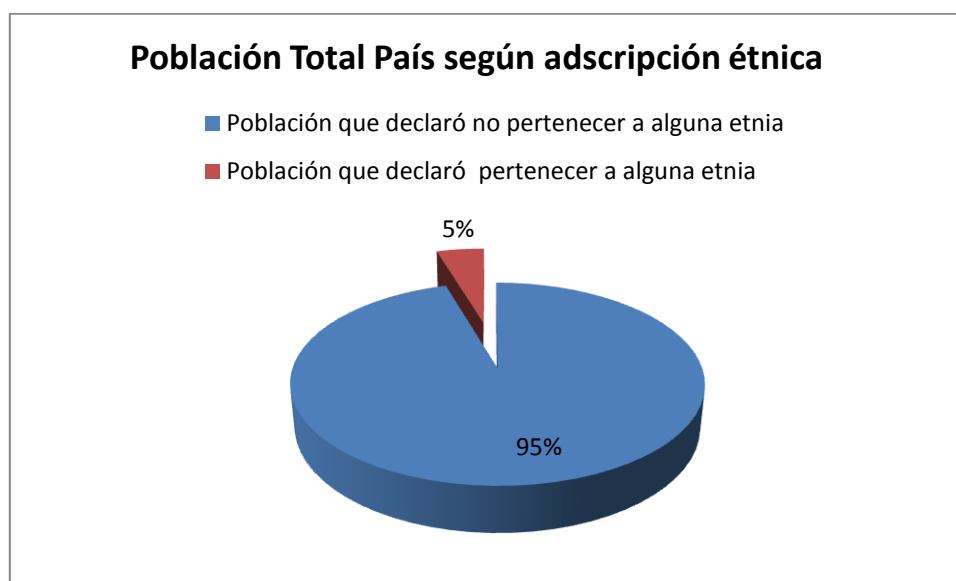
# CAPITULO I – ANTECEDENTES

## 1. PUEBLOS ORIGINARIOS PRESENTES EN CHILE.

El primer registro censal de 1907, determinó la existencia de 101.118 indígenas en Chile, equivalentes al 3,12% de la población total del país, que en ése año fue 3.231.022 personas, la cual se concentraba preferentemente en las provincias de Cautín y Valdivia. Sin embargo éste número excluyó a los pueblos aborígenes del norte, de Rapanui y del extremo austral, pues solo contabilizó a la población indígena desde Arauco a Llanquihue.

En la actualidad existen 9 pueblos aborígenes reconocidos por el Estado, según el XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda realizado en abril de 2002 señala que la población en Chile es de 15.116.435 habitantes, de los cuales 692.192 personas (4,6%) dijeron pertenecer a uno de los ocho pueblos considerados en el instrumento Censal.

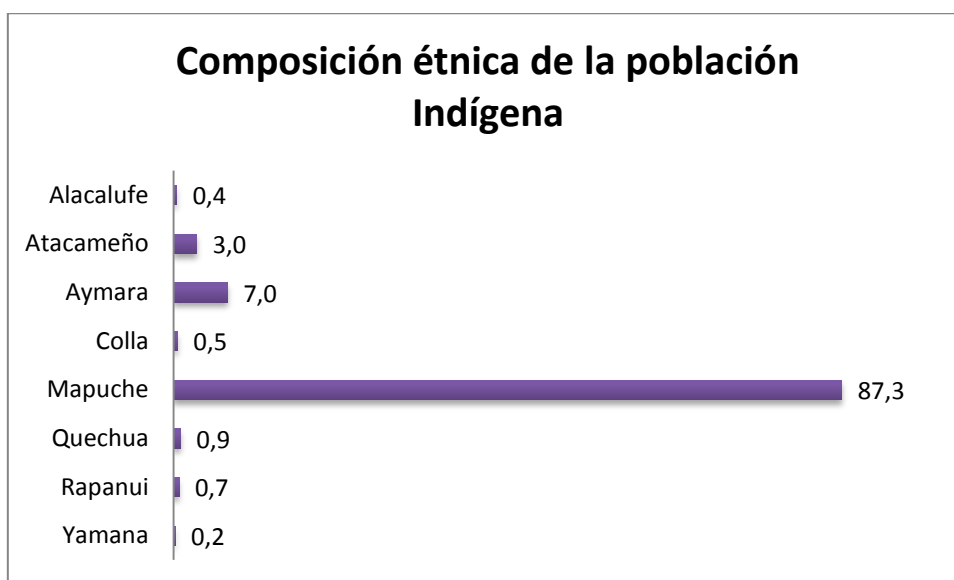
**Gráfico N°1**



Fuente: Estadísticas Sociales de los pueblos indígenas en Chile Censo 2002

La distribución de la población indígena chilena, según su pertenencia étnica, es muy heterogénea. En primer lugar, sobresale la elevada proporción del pueblo Mapuche, que corresponde a un 87,3% del total de la población que contestó pertenecía a alguna etnia. Le siguen los Aymara (7%) y los Atacameño (3%). El resto de las etnias (Colla, Rapanui, Quechua, Yámana y Alacalufe), suman en conjunto un 2,7%.

**Gráfico N°2**



Fuente: Estadísticas Sociales de los pueblos indígenas en Chile Censo 2002

La historia de estos pueblos se resume a continuación, junto a programas y políticas que se han ido implementando a través del tiempo, unas que ayudaron a su desarrollo y otras que realmente los hicieron llegar hasta la extinción<sup>2</sup>.

### **Pueblo Aymara**

Alrededor de los 500 años D.C. su eje de ocupación se trasladó desde la costa hacia el valle; villorrios y caseríos dispersos surgidos alrededor de las vertientes en las centurias previas, se consolidaron como aldeas, cimentando una economía de base agrícola estable, aunque siempre complementada con la riqueza del mar, para conectar estos distintos espacios productivos, existía una red de senderos que surcaba el desierto de norte a sur y de cordillera a mar, creándose pequeñas aldeas que acomodaban grupos de familias, esta cultura más tarde se conoce con el nombre de Cultura Arica, que se caracterizaba en que tanto hombres como mujeres se cubrían con gruesas camisas de lana de camélidos, amarradas a la cintura con una faja, portaban pequeñas bolsas, conocidas como chuspas, donde transportaban hojas de coca y otros tipos de hierbas. Calzaban sandalias de cuero y el pelo largo, arreglado con trenzas. Gorros de forma cónica y collares. La influencia de la cultura Inka sobre las etnias se deja ver en todas las expresiones arqueológicas de la región, en sus tecnologías agrícolas y mineras, como también el cuidado de las fronteras.

Durante el siglo XVI la forma de productividad española se había superpuesto a la territorialidad indígena preexistente, los recursos tradicionales como el maíz, el ganado,

<sup>2</sup>Resumen realizado desde el "Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, Editado por el Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas. Primera edición, Santiago de Chile, octubre de 2008.



el algodón, el pescado y las actividades mineras, fueron reorientados en términos económicos y productivos, utilizando los ambientes de la costa, valles y quebradas y las propias rutas de tráfico de los indígenas. En el siglo XVII se producirá un proceso de adoctrinamiento religioso y la administración eclesiástica necesitará ejercer un mayor control en los territorios, puesto que resurge la preocupación por las idolatrías indígenas junto con acciones concretas para derribarlas. Los territorios donde se asentaba la población Aymara, formaban parte, hasta la Guerra del Pacífico (1879 – 1883), de la República del Perú, pero, si bien las poblaciones indígenas de Arica y Tarapacá se mantuvieron al margen de dicha guerra, sus territorios fueron objeto de un conflicto geopolítico. Esta situación quedó subordinada a un plebiscito acordado en el Tratado de Ancón (1883) y aunque debió realizarse en 1893, nunca se materializó. Este hecho se prolongó por casi 50 años, hasta que en 1929 Tacna se reincorpora al Perú y Arica queda bajo la soberanía de Chile. Con el cierre de los templos en 1907, la expulsión de los religiosos peruanos en 1910, la fundación de la Vicaría Castrense en 1911, se inicia también una violencia ideológica que viven los Aymara en su relación con la sociedad chilena, la evangelización – catecismo – y la chilenización, fueron dos corrientes fuertemente vinculadas que se caracterizaron por la intransigencia y falta de tolerancia frente a las prácticas y creencias locales.

Entre 1930 y 1970, los Aymara experimentaron presiones ideológicas basadas en una visión chilena de progreso, identidad nacional y civilización, pero en el Gobierno de Salvador Allende Gossens (1970-1973) hubo un importante cambio en la visión y el enfoque sobre el desarrollo regional y su vínculo con la población indígena a través de la Ley 17.729. Esta nueva mirada se acompaña de la primera iniciativa legal durante ese siglo, que buscaba otorgar nuevos derechos y reconocer la deuda pendiente con los pueblos indígenas en Chile. Luego en la Dictadura de Pinochet se buscó mediante las Juntas de Vecinos dar una forma de organización social aplicable a las comunidades Aymara, que más bien sirvió para mantener un férreo control político administrativo sobre la región<sup>3</sup>. Para este pueblo el periodo militar significó un retroceso, en lo que en materia de legislación indígena se refiere, porque quedaron inoperantes los cuerpos legales que habían sido promulgados en el gobierno de Salvador Allende, afectándose las comunidades a través de la división de ellas por el Decreto Ley 2.568.

En la actualidad la población Aymara del norte de Chile, es mayoritariamente urbana, particularmente en las ciudades de la costa, de desierto y en localidades de la Primera Región. De acuerdo con la información proporcionada por el Censo de 2002, en Chile, los Aymara suman 48.501 personas, mientras que en total su número se estima en 1,6

---

3 "La Legislación Indígena .... De Dominique Hervé y Antonia Urrejola, Op. Cit: 10

millones de personas. Sus comunidades se emplazan preferentemente en el altiplano de las regiones de Arica y Parinacota y Tarapacá, en zonas que van desde Visviri y Putre, hasta Quillagua, la comunidad Aymara más austral en Chile se ubica en la Región de Antofagasta. Su idioma es el Aymara, aunque la mayor parte de ellos habla Castellano/Aymara.

### **Pueblo Atacameño**

Aproximadamente desde los 400 años A.C. a los 100 años D.C., la población de pastores intensifica las labores agrarias con técnicas y semillas, y comienzan ahora la verdadera conquista agraria de los oasis precordilleranos. Desde los años 900 años D.C., comienza a configurarse la identidad de la Nación Atacameña, sustentada con las autoridades locales y poblaciones arraigadas entre los ríos de Atacama y el Loa.

El siglo XVII será el tiempo en donde se van a consolidar las políticas del dominio colonial en la vida material y espiritual andina. La actividad eclesiástica se delineó en este territorio desde 1536 hasta fines del siglo XVII donde se llevó a cabo un fuerte proceso de extirpación de idolatrías. En el siglo XVIII – bajo el contexto del Despotismo Ilustrado – el corregidor Francisco de Argumaniz puso en práctica en Atacama un proceso de cambios dirigidos a extirpar la lengua Kunza, importante tradición y cultura atacameña, esto a través de fundación de escuelas con maestros indígenas “civilizados” instruidos en el idioma castellano, es en este momento cuando comienzan mayormente las apropiaciones de los recursos de las comunidades Atacameñas.

Atacama, que en la época colonial pertenecía a la Audiencia de Charcas en el llamado “Alto Perú” pasó a formar parte de la República de Bolivia, cuando Simón Bolívar en la Batalla de Ayacucho libera lo que constituía el Virreinato del Perú. Esta situación se prolongará hasta 1879, fecha en que como consecuencia de la Guerra del Pacífico, fue integrada a Chile y anexada en el año 1904. Al momento de la ocupación chilena, se señaló que quedaban abolidas las obligaciones fiscales, indicando que en lo sucesivo, el Ejército de Chile, el Estado, el Gobierno y los Funcionarios del Estado, tratarían a la población indígena como un habitante más de la región, declaraciones que se dirigieron, con el fin de ganar la voluntad de la población indígena y doblegar una eventual resistencia<sup>4</sup>. Alrededor de 1930, los pobladores de Atacama se ocupaban en las actividades agrarias, arriería, crianza de animales, etc., y a partir de esa fecha comenzarán a concentrarse en la minería, abandonando su condición rural debido a las crisis del mismo año. En 1955 el Presidente de la República Carlos Ibáñez del Campo, implementó el Plan Cordillera, con el objetivo de generar actividades para la reactivación

---

<sup>4</sup>Gundermann, Hans. “Los Atacameños del siglo XIX...” Op. Cit.22

en las áreas agrícolas, ganaderas y artesanales, esta iniciativa fue impulsada por la Iglesia Católica y la Universidad del Norte. La intervención de los militares del gobierno autoritario en los tierras atacameñas del interior respondió al propósito de integrar estos "territorios marginales" a la Soberanía Nacional y endurecer las fronteras a través de la presencia activa del Estado.

Pese a las actividades promovidas sucede una nueva crisis a partir del año 1973, donde las actividades agropecuarias no alcanzaban a cubrir el sustento de una familia Atacameña.

En 1981 entra en vigencia el nuevo Código de Aguas D.F.L. N°1.222, otorgándose a particulares un Derecho de Aprovechamiento de ellas, cuyo propietario pasa a ser el titular quien puede usar, gozar y disponer de su derecho en conformidad con la Ley, siendo transferible, transmisible y prescriptible, y se constituye en un acto de autoridad, independiente si el solicitante es dueño o no, de la tierra donde está ubicada el agua, en consecuencia, comienza un progresivo desecamiento de vegas y bofedales. El nuevo código, al separar el derecho de agua del derecho de la tierra, posibilita que particulares ajenos a las comunidades obtengan derechos y aprovechamiento sobre las aguas ubicadas en las comunidades indígenas que históricamente les han pertenecido.

## **Pueblo Quechua**

Habitaban en la cuenca de San Martín, siendo cazadores recolectores. Consolidando el sistema de vida agropastoril, entre los años 900 al 1.380 D.C, donde además de la caza de guanacos y avifauna, aseguraron la supervivencia y reproducción de los rebaños de llamas y alpacas. Hacia el siglo XIV, estas poblaciones del altiplano de Lípez y de la Región Atacameña se ven envueltas en el proceso de expansión del Tawantinsuyo, observable en los tramos del Camino del Inka, en la presencia de su patrón arquitectónico en los asentamientos locales, cerámica, vestuario<sup>5</sup>.

El periodo colonial produjo profundos cambios en la población Indígena, uno de ellos tiene relación con la drástica transformación de la organización territorial preexistente, producto de la reducción de los indígenas a "pueblos de indios", norma promulgada a fines del siglo XVI por el Virrey Toledo y que consistía en agrupar en pueblos nuevos, construidos especialmente a diversas comunidades, alejadas unas de otras. Un segundo cambio se relaciona con el proceso de evangelización que tuvo entre sus medidas más extremas la denominada "extirpación de idolatrías", a través de la cual se prohibía a los indígenas la práctica de sus creencias. No obstante, ellos generaron diversos

---

<sup>5</sup>Aldunate, Carlos. "Arqueología del pukara de Turi. Actas del XII Congreso nacional de Arqueología Chilena, pp 61-78. Temuco. 1933.

mecanismos para mantener sus prácticas, ya sea a escondidas o combinándolas con las impuestas, dando origen al catolicismo andino – indígena.

Una vez anexado este territorio al Estado Chileno, después de la Guerra del Pacífico 1879, los centros de mayor actividad económica en la región de Antofagasta, estaban situados en la pampa salitrera, otra importante actividad económica del siglo XX, fue el ciclo de la "llareta". Entre 1930 y 1955 esta actividad involucró a un contingente de poblaciones locales: atacameñas del sector río salado y quechuas de Bolivia. La principal demanda provenía de Chuquicamata y de las empresas mineras de la zona que ocupaban grandes cantidades de este combustible vegetal en los procesos de secado, calcinación, fundición, funcionamiento de generadores eléctricos y maquinaria a vapor. Con el término del ciclo de la llareta después de 1955, que implicó el cierre de las faenas y el progresivo decaimiento de la actividad económica local, muchos de los pastores migraron junto con los mineros preferentemente a Calama, en este sentido el fenómeno de la migración hacia los centros urbanos cercanos es un proceso de larga data, que se relaciona con las características e impactos de este tipo de actividad.

Las principales políticas y cuerpos legales que han afectado a los Quechuas, sobre la base de lo planteado en las demandas de las propias organizaciones, corresponden al Código de Aguas, cuerpo legal que ha permitido a las empresas mineras aprovechar el escaso recurso presente, que es de vital importancia para el mantenimiento y desarrollo de las actividades agro pastoriles practicadas hasta el presente por las familias quechuas.

Producto de la fuerte migración, una gran cantidad de descendientes de esta población quechua hablante se ha desplazado hacia la ciudad de Calama. A raíz de la promulgación de la Ley indígena 19.253, surge en el año 1955 la comunidad Quechua de Ollagüe, comenzando una progresiva revitalización de lo quechua propiamente tal, con ello también han emergido una serie de asociaciones indígenas quechuas en la ciudad, tendiendo a la promoción y resguardo de las tradiciones y costumbres que le son propias. En la actualidad este pueblo se ve amenazado por las presiones de una sociedad que avanza vertiginosamente, asimilando e imponiendo modos de vida que son ajenos a las realidades de las comunidades.

### **Pueblo Colla**

Desde su llegada en la segunda mitad del siglo XIX, los Colla habitan territorios que eran visitados solo por algunos cazadores de guanacos, chinchillas, pirquineros o arrieros eventuales y en algunas zonas existían pequeños enclaves mineros. Estos territorios entre los salares de Pedernales y Maricunga, los llanos y quebradas sobre los 2.000 y

4.000 metros entre el río Copiapó por el sur y la quebrada juncal por el norte, formaban parte de la hacienda "Potreros de La Iglesia", que desde largo tiempo eran propiedad de la familia Cousiño Goyenechea, pero que se encontraban abandonadas por varias décadas sin actividad agrícola y ganadera a la llegada de los Collas. Esto queda constado en 1844 por Ignacio Domeyko en su viaje por la cordillera de Copiapó<sup>6</sup>. Este abandono de las tierras de la Hacienda Potreros de la Iglesia, permitió varias décadas de ocupación tranquila por parte de los Collas, hasta que en el siglo XX, los terrenos fueron arrendados por la familia Cousiño, que les disputará el dominio y ocupación a los Collas. Lo mismo ocurrirá con las empresas mineras que instalan sus faenas en los territorios de pastoreo, contaminando los pastos y envenenando al ganado.

Producto de las condiciones políticas en que vive el país, luego del Golpe de Estado de 1973, los Collas se ven expuestos a medidas destinadas a restringir o eliminar las actividades de subsistencia, en especial el pastoreo y la explotación minera, obligando a algunas familias a abandonar las quebradas y a radicarse en pueblos y ciudades en busca de trabajo. A mediados y fines de la Dictadura Militar, se favoreció la constitución de la propiedad particular sobre algunas de las tierras ocupadas por miembros de las comunidades Collas, lo que provocó su desalojo y desplazamiento hacia terrenos fiscales donde se encontraba el resto de la comunidad, en otros casos, se impuso el arrendamiento de las tierras de los Collas ocupantes, dejando en condición de precariedad a quienes se mantuvieron como ocupantes de sus territorios ancestrales sin reconocer dominio ajeno.

Con la recuperación de la democracia en 1990, comenzó a operar un proceso de recomposición de la identidad colla y de su reconocimiento como pueblo indígena, lo que quedó consagrado el 5 de octubre de 1993 al dictarse la Ley N°19253 que estableció en su artículo primero "El Estado Chileno reconoce como principales etnias indígenas de Chile a: La Mapuche, Aymara, Rapanui o Pascuense, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas y Collas del norte del País.

En la actualidad, a pesar de todas las dificultades que han debido vivir, muchas familias Collas, siguen poblando las quebradas y recorriendo durante el verano la puna en la actividad ganadera trashumante, demandando el reconocimiento de las tierras para iniciar el repoblamiento y el desarrollo seguro de sus actividades económicas.

## **Pueblo Diaquita**

---

<sup>6</sup>Domeyko, Ignacio, Mis viajes .....Op. Cit. 460

Desde la Conquista hasta comienzos del siglo XVII, el gentilicio Diaguita se aplicó para designar a los habitantes del Norte Chico, lográndose establecer que hacia 1540 la población bordeaba los 15.000 habitantes. Su economía se basaba en la Agricultura, ganadería, pesca y caza. Los productos que los Diaguitas cultivaban en los valles eran maíz, frijoles, papas y quinoa, el algodón sólo lo cultivaban en Copiapó y Huasco en tanto el zapallo se menciona desde Huasco hacia el sur. Sus aldeas eran de dos tipos; Unas existían donde los pueblos habitaban en tiempos de paz y eran estructuras elaboradas con material ligero, básicamente de origen vegetal; las otras se identificaban con los pukara o aldeas fortificadas que actuaban como refugio en tiempos de guerra y estaban construidas con materiales resistentes en piedra y madera.

Las tierras Diaguitas en el Valle del Huasco, no estuvieron exentas de conflictos durante la Colonia, puesto que en varias ocasiones debieron defender su dominios territoriales del interés de los invasores. La supervivencia de estos pueblos indios se debió entre otras razones a la actividad económica que desarrollaban, en especial de cultivos agrícolas lo que les permitió pagar el tributo a la Corona. Todo esto ayuda a comprender, la permanencia de pautas de arraigo ancestral respecto de la división social del trabajo que aún se observa en las familias del reducto indígena, y que se basa en que las mujeres y niños cuidan del ganado y el hombre efectúa los largos viajes de comercio y arriería.

### **Pueblo Rapanui**

Rapanui constituye uno de los lugares habitados más remotos del mundo y los orígenes de su poblamiento se remontan al siglo V D.C. donde sus moradores serían de procedencia polinésica. Desarrollaron una cultura aborigen compleja, conocida mundialmente por la construcción de grandes estatuas megalíticas (moai), que representan a los antepasados. Su economía se sustentó en dos grandes actividades productivas; la agricultura y la pesca, y su organización social y política se basó en un sistema de linajes cuyo ordenamiento territorial se dio mediante una división tribal de la tierra, teniendo cada tribu o *ure* un territorio determinado y un jefe; existiendo a su vez, un jefe de toda la isla o *arikimau*, el cual era respetado por todos, y al que se le asignaban poderosas cualidades, producto de su poder innato e inherente, denominado *mana*.

A partir de 1722, la isla fue visitada por exploradores, aventureros y balleneros, navegando bajo distintas banderas, terminando en redadas esclavistas que llevó a la casi total extinción de su población. En 1877 sobrevivían escasas ciento diez personas, el resto de la población había desaparecido producto de la esclavización y deportación al Perú, donde eran sometidos a la realización de trabajos forzados en las haciendas y

también producto de una epidemia de viruela, introducida en la isla tras el retorno desde el Perú de un grupo de isleños liberados tras la abolición de la esclavitud en ese país.

La isla se incorporó en 1888 a la soberanía de Chile en virtud de un "Acuerdo de Voluntades" entre el Estado y los jefes Rapanui. Este acuerdo establecía la sesión de soberanía de la Isla a favor del Estado Chileno, comprometiéndose éste a entregar educación y desarrollo a los isleños, quienes mantenían sus derechos de propiedad sobre la tierra, y los jefes Rapanui sus investiduras. Sin embargo, los sucesivos gobiernos no cumplieron con su parte en este acuerdo, entregando la totalidad de la isla en arriendo a terceras personas, como a una hacienda ovejera e inscribiendo todas las tierras en propiedad a nombre del fisco de Chile, indicando que "Son bienes del Estado todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño". La transcripción de las tierra de la isla fue publicada en un diario de circulación de Valparaíso, por lo tanto los isleños nunca conocieron este cuerpo legal sino hasta mucho tiempo después.

En 1966 se reconocen derechos civiles a los habitantes y se instaura una administración civil, ordenándose el establecimiento de diversos servicios públicos en la isla. Se instala en la isla una agencia de CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), Institución a la que se le encomienda la producción eléctrica, agua potable, manejo del muelle y administración del Fundo Vaitea.

La "Comisión Nacional Asesora para el Departamento de Isla de Pascua", fue creada por el Ministerio de Economía, Desarrollo y Reconstrucción en 1967, cuyo objetivo era velar por la conservación del patrimonio arqueológico Rapanui, respeto y preservación de la lengua, tradiciones y costumbres de la población local" coordinar la acción de los organismos estatales, velar por el cumplimiento de los programas" Posteriormente en 1971, el Decreto Supremo N°1139 crea la "Comisión Nacional para el Desarrollo de la Isla de Pascua", de modo de asesorar al Presidente de la República a "... coordinar la acción de los organismos estatales en el cumplimiento de los planes de desarrollo elaborados por ODEPLAN". Esta Comisión estudia y propone un Plan de Desarrollo publicado en 1972, que incluye la creación de un Consejo Departamental de Desarrollo, con amplia participación de la población Rapanui, plan que no alcanza a implementarse debido al golpe militar.

A partir del 11 de septiembre de 1973, se pone fin a las cooperativas, se suprimen las organizaciones comunitarias, se suspenden las funciones municipales y se asigna un Gobernador Militar a Rapanui, en 1974 se deroga el Artículo 40 de la Ley de Pascua,

donde se establecía un aporte financiero del Casino de Viña del Mar a la Municipalidad y el desarrollo de actividades arqueológicas en la isla. En el año 1979, se dicta el D.L. N°2.885, en virtud del cual se establece la regularización de la propiedad, mediante el otorgamiento de títulos de dominio gratuitos a los poseedores regulares, proceso similar al llevado a cabo en las comunidades mapuche.

A la fecha solo el 13% de territorio se encuentra en control de los Rapanui, y más del 70% es de propiedad fiscal, incluyendo la existencia de un Parque Nacional administrado por la CONAF, por lo que los más de 3000 Rapanui que viven en la isla, aún reclaman sus territorios.

## **Pueblo Mapuche**

Los datos aportados por la arqueología permiten señalar que en los años 500 a 600 a.C. el territorio chileno habría estado ocupado por grupos cazadores – recolectores, que se desplazaban a lo largo y ancho de él. La base económica de estos grupos era en gran medida la caza de guanacos, huemules, y otros tipos de animales; la recolección de frutos como el piñón y el algarrobo, y moluscos en las zonas costeras. También se practicaba la pesca en ríos y algunos grupos se aventuraban en el mar<sup>7</sup>.

Históricamente se ha sostenido que la población Mapuche propiamente tal, es decir que se denominaba sólo con el etnónimo Mapuche, se asentó desde el río Itata hasta el Tolten. Los Pehuenches, gente del Pehuén o Piñón, ubicados en el Este, en sectores precordilleranos y cordilleranos, del Alto BíoBío, Lonquimay, y en una franja cordillerana desde los lagos Icalme al Panguipulli. Los Huilliches, instalados desde el sur del río Toltén hasta Chiloé; y los Lafquenchés situados en la franja marítima extendida desde Cañete hasta el río Toltén<sup>8</sup>. Por último se habla de Pikunches cuando se hace referencia a la población que, a la llegada de los españoles, se ubica desde los valles centrales hasta el río BíoBío.

La estructura social y política de los Mapuche antes de la llegada de los españoles, estaba constituida en su unidad más fundamental, por la familia o por las relaciones establecidas entre las familias, que se habrían designado en lengua mapuche como *ruka* o *rukache*. La familia Mapuche fue amplia y extensa, y primaba un patrón de residencia basado en la patrilocalidad, es decir donde convivían todos, o la mayoría de los descendientes masculinos del padre o jefe de familia. De esta forma, las mujeres adoptaban la residencia de su esposo. Un nivel más amplio de integración social era el agrupamiento

---

<sup>7</sup>Bengoa, José. Historia del Pueblo Mapuche. Sur ediciones (5ª edic.) Santiago. 1996.p.14

<sup>8</sup>Zapater, Horacio. Aborígenes chilenos ...Op. Ct.: 44



de familias, que podría ser entendido como un caserío y que en mapudungun recibiría el nombre de *lof*. Es una sociedad compleja, que vivía en parcialidades autónomas que en ocasiones se unían para diversas labores, que poseía instancias para uniones temporales, coyunturales y que, debido a sus abundantes recursos naturales no requirió la conformación de poderes centralizados como gobernantes, reinados u alguna otra forma de centralización del poder; sino que conformó una organización social de acuerdo a las circunstancias específicas donde ocurrió su desenvolvimiento como sociedad.

En Chile hubo una cierta resistencia al sometimiento español por los pueblos del norte y centro, sin embargo sucumbieron a los ejércitos hispanos y terminaron por incorporarse a la lógica de dominación que los españoles traían; esto es, fundamentalmente, la incorporación de la mano de obra indígena al sistema de producción español, que asumió la denominación de Encomienda, sin embargo, los españoles no pudieron imponer su sistema en el territorio del sur de Chile, en territorio Mapuche. Allí la dominación no surtió los efectos esperados por los hispanos, la conquista española fracasa; la respuesta se encuentra en la férrea resistencia militar que opuso el Pueblo Mapuche, que hizo que permanecieran independientes de España por espacio de más de 260 años, esto también ayudado por su tipo de organización social<sup>9</sup>, ya que a diferencia de los Inkas y Aztecas, que poseían gobiernos centralizados y divisiones políticas internas, los Mapuche tenían una estructura social no jerarquizada, sin poder central, siendo cada familia una unidad independiente. En las otras culturas, los ejércitos españoles golpearon el centro del poder político y, al conquistarlo, se aseguraron el dominio del imperio, mientras que en el caso del Pueblo Mapuche esto no era posible, ya que su conquista y sometimiento pasaba por el de cada una de las miles de familias independientes.

Con la llegada de los españoles la sociedad Mapuche se transforma de manera radical, lo primero es que ocurre un abrupto descenso en el número de población, debido a los muertos en batalla, pero sobre todo, a los muertos por las pestes que traían consigo los españoles, lo segundo es que la sociedad Mapuche, hasta ese momento cazadora, recolectora y horticultora, pasa a transformarse en una sociedad guerrera, donde es de vital importancia mencionar la incorporación del caballo español a la cotidianeidad del Pueblo Mapuche, ya que rápidamente dominan las técnicas ecuestres transformándose en grandes jinetes, cuestión que se transformará en una arma determinante durante la "Guerra de Arauco".

La guerra entre Mapuche y Españoles deja como primera consecuencia una demarcación fronteriza en el BíoBío, esto se acuerda en el Parlamento de Quilín, después de 91 años

---

<sup>9</sup>Jara, Álvaro. Guerra y Sociedad en Chile. La transformación de la guerra de Arauco y la esclavitud de los indios. Editorial Universitaria. Santiago. 1971.

de iniciada la Guerra de Arauco, estipulando que: se reconoce como frontera el río BioBio y la autonomía del territorio Mapuche, donde los españoles deben despoblar la ciudad de Angol y los Mapuche se comprometen a no vulnerar la frontera, devolver a los prisioneros y dejar predicar a los misioneros en su territorio. Esta situación no debe ser idealizada, pues coexiste junto al deseo de hacer desaparecer al otro – en un todo mayor que los incluya. Esto produce una transformación en la estructura social y política, debido a una alta concentración de los ganados, produciendo una lucha por el control de los pastos, donde unos pocos caciques fueron adquiriendo mayor influencia y mayor riqueza acumulada

En el año 1822 en la constitución de O´Higgins se expresa quienes serán Chilenos, estableciendo que dicha condición será para todos los nacidos en el territorio de Chile, y que dichas personas serán iguales ante la Ley, sin distinciones de rango ni de privilegios, pero por otro lado dice que no todos los chilenos podrán tener la calidad de ciudadanos , solo podrán serlo, quienes cumplan con una serie de requisitos, entre los que se cuentan ser mayor de 25 años o casados y que sepan leer y escribir, pero esta última calidad no tendrá lugar hasta el año de 1833... <sup>10</sup>, con ello se aprecia como el Estado, por un lado no reconoce a los Mapuche como un pueblo independiente sino que buscan integrarlo como una especie de ciudadano de segunda clase.

Durante el siglo XIX la economía chilena fue una proyección de la economía colonial; es decir un modelo de crecimiento "hacia afuera". Este modelo económico, basado en exportaciones de materias primas, permitía a los grupos dirigentes controlar el país y al Estado, financiar la hacienda pública, así se consolidaron las "tres patas de la mesa" que sostuvieron la economía chilena durante ese siglo; minería, agricultura y comercio, todos sectores interesados en impulsar una economía exportadora que satisficiera plenamente sus intereses<sup>11</sup>. La primera crisis del modelo exportador se da entre los años 1857 y 1861, y ocurre fundamentalmente a partir de la brusca desaparición de los mercados californianos y australianos. Desde este momento en Chile se empiezan a desarrollar acciones tendientes a sacar al país de la crisis; se comenzó a pensar en modernizar las haciendas, los cultivos y todo lo demás, es a partir de ese momento cuando Chile comienza a mirar hacia la Araucanía como una zona de recursos inagotables<sup>12</sup>, es en esa época donde se produce una grieta insalvable entre la vida chilena santiaguina y la forma de vida que llevaban los indígenas del sur de Chile, se pensaba en los Mapuche como una raza en decadencia, degradada por el alcohol.

---

<sup>10</sup>Gallardo, Viviana. "Héroes Indómitos ... Op.cit. Citando a Luis Valencia Avaria, "Los Anales de la República". Editorial Andrés Bello. Santiago. 1986.

<sup>11</sup>Pinto, Jorge. "Crisis Económica y Expansión Territorial: La ocupación de la Araucanía en la segunda mitad del siglo XIX". Estudios Sociales, N°72. Santiago. 1992. P 86.

<sup>12</sup>Periódico El Ferrocarril, 1856

Desde 1850 en adelante se comienzan a infiltrar en el territorio Mapuche una cantidad indefinida de chilenos que se asentarán en la zona, ya sea como trabajadores, arrendatarios o simplemente como propietarios de terrenos que fueron adquiridos de manera fraudulenta, junto con ello, y a medida que el ejército chileno también comienza a internarse en territorio mapuche, apoyándose en un conjunto de normas legales sobre la Araucanía, la primera de ellas es la Ley de 1852 que crea la Provincia de Arauco, abarcando el territorio comprendido entre el río BioBio y el Tolden. Con la Ley N° 1866 y las Leyes posteriores se estableció que a los Indígenas se les daría un título gratuito sobre las tierras que poseían, pero con la llegada de los agrimensores a la Araucanía se constata que la tierra que se había pensado vacía, estaba ocupada densamente por los mapuches, aparece entre las autoridades del país, la idea de la reducción, ya que se percibió que esas propiedades Indígenas eran muy grandes y que en muchas áreas ocupaban en forma plena el territorio, por lo que se pensó en que debían disminuir sus tierras con el fin de darle un mejor aprovechamiento.

El proceso de radicación, reducción y entrega de Títulos de Merced ocurre dentro de los años 1884 y 1929, y estuvo acompañado por todo tipo de abusos en contra de los Mapuche, lo que tuvo como consecuencia una transformación cruel y definitiva de la sociedad Mapuche. La Comisión Radicadora que se desarrolló entre 1884 y 1929, actuaba nombrando a un determinado cacique y le entregaba tierras; junto a dicho cacique ubicaba a otras familias extensas que tenían sus propios caciques o jefes, transformándolas en dependientes del cacique nominado con el Título de Merced; cuestión que provocará un quiebre crítico en la sociedad Mapuche, de esta manera el Estado rompió con las solidaridades internas que constituían la sociedad mapuche forzándolos a vivir en miles de pequeñas reservas – reducciones- que comprendió quinientas mil hectáreas, una porción ínfima del antiguo territorio, originando buena parte de los actuales conflictos territoriales; una doble pérdida, tierras y autonomía que tiene un eje común; el no reconocerlos como pueblo<sup>13</sup>.

En el periodo de 1950 a 1970 se dio paso a un nuevo proceso de pérdida de tierras, cuestión que habría ocurrido a través de dos vías: una producto de la división de los Títulos de Merced, numerosas hijuelas pasaron a manos de particulares por la vía de la compra fraudulenta, desapareciendo por estos actos varios Títulos de Merced; y, en segundo lugar, que en muchos Títulos de Merced los Mapuche autorizaron a chilenos para ocupar tierras en categoría de préstamo, pero que al momento de la división los ocupantes solicitan en propiedad la hijuela que usufructuaban.

---

<sup>13</sup>Foerster, Rolf. "Esquema para el tema Mapuche".

La primera Ley de Reforma Agraria, fue promulgada el 27 de noviembre de 1962 y fue conocida como la "Reforma de Macetero", ya que solo logró constituir a 491 nuevos propietarios agrícolas, lo que en parte se explica por el engorroso procedimiento legal para expropiar los predios y permitir su toma de posesión. En 1967 se dicta la Nueva Ley de Reforma Agraria, Ley 16.640, cuyo objetivo será modificar el sistema de tenencia de la tierra e incorporar a la propiedad de ella a quienes la trabajan.

Con la llegada del Gobierno de la Unidad Popular se da paso a la restitución de tierras usurpadas, Allende pensó en resolver el tema radicalmente, para ello diseñó un Plan de Emergencia que llevó a los organismos del agro a instalarse en Temuco; plan que sería conocido como "Cautinazo", dando origen a la "Comisión de Restitución de Tierras Usurpadas" instancia dependiente del IDI (Instituto de Desarrollo Indígena). Más tarde con la llegada del golpe militar de 1973, todo se revierte para los mapuche, con una represión extremadamente dura, además de suprimir el IDI. Recién en la década de los 80 se instala en el debate público la demanda por la autonomía, por el reconocimiento como pueblo y con derecho a la libre determinación.

### **Pueblo Aónikenk**

Los Aónikenk, "gente" u "hombres del sur", fueron vistos por occidentales por primera vez en el año 1526 en la costa nororiental del Estrecho de Magallanes. Este pueblo era de carácter nómada, y recorría grandes trayectos entre el interior o a lo largo de las costas, dedicándose fundamentalmente a la caza de guanacos y avestruces, de los que no sólo obtenía alimento sino también los materiales para vestido, abrigo, habitación y otras necesidades. Durante las estadias en la costa se consumía la carne y demás partes de mamíferos marinos; y mariscos, probablemente algas, no así pescado. Consumían además huevos, miel y recolectaban especies vegetales comestibles tales como hongos, bayas, raíces, etc.<sup>14</sup>.

Su organización social se basaba en grupos emparentados entre sí, conformados por unas cincuenta personas y segmentados en unidades familiares mínimas de padres, hijos y algún anciano, y todos gozaban del libre derecho al uso de los recursos existentes en el área. Las Jerarquías formales de mando solo se daban en caso de situaciones de conflictos mayores o de la preeminencia momentánea en la caza, en virtud de ciertas habilidades especiales, las mujeres elegían los sitios de campamentos, levantaban y desarmaban los toldos; buscaban agua y leña y cocinaban; preparando cueros y fabricaban artesanías, ocupándose también de la crianza de los hijos, no obstante, la

---

<sup>14</sup>Bernal, Irma-Sanchez, Mario. Los Tehuelche y otros cazadores australes...Op. Cit: 43

instrucción era compartida entre el padre y la madre, y comprendía ciertas normas de conducta, adiestramiento en el uso y fabricación de armas, aprendizaje de la caza, preparación de las mujeres jóvenes para la maternidad y crianza de los niños, elaboración de utensilios, e incluía la transmisión de elementos de orden espiritual<sup>15</sup>. Los varones, por su parte, se concentraban en la provisión de alimentos – que implicaba grandes desplazamientos para poder cazar – lo que no era necesariamente una faena cotidiana – y a las actividades guerreras.

Las tierras de la Patagonia oriental y occidental, así como el sector correspondiente al Estrecho de Magallanes, por diversas razones no constituyeron una preocupación central ni de las autoridades coloniales, y luego del proceso de Independencia, de las autoridades de la naciente república chilena, hasta bien entrado el XIX, si bien Bernardo O´Higgins tuvo una real preocupación por incorporar aquellas tierras y sus habitantes a la soberanía nacional. El interés de las autoridades chilenas comienza cuando son difundidos los resultados de los trabajos hidrográficos y observaciones científicas, realizados por expediciones Inglesas.

El fuerte aumento poblacional experimentado a contar de 1860 en Punta Arenas, de 195 personas en 1865 sube a 824 en 1869, el auge económico, la proliferación de la industria maderera y aurífera, la caza de mamíferos, el comercio y la delimitación de sus jurisdicciones territoriales entre Chile y Argentina en virtud del Tratado limítrofe de 1881, entre otras causas, vendría a poner fin a la importancia que para las autoridades chilenas tuviera en un comienzo la relación establecida con los Aónikenk. El auge de la actividad ganadera, la crianza masiva de ovejas comienza en 1878, la colonización de sus territorios predilectos, los que fueron concesionados a particulares, interrumpiendo con ellos sus desplazamientos y los abusos cometidos por los nuevos propietarios en contra de los indígenas, hicieron que los Aónikenk abandonaran gradualmente el territorio chileno, para asentarse en territorio argentino<sup>16</sup>. Más tarde la viruela junto a la Sociedad Explotadora de Tierra del Fuego, terminaron por sacarlos de nuestro territorio.

### **Pueblo Selk`nam**

Los Selk´nam, pueblo de cazadores recolectores pedestres, habitaron en las estepas y bosques de la Isla Grande de Tierra del Fuego. Se tiene información de que en aquella época se dividían en dos grandes grupos: los selk´nam del norte, que se ubicaban en las extensas planicies esteparias septentrionales de la isla, entre el Río Grande y el Estrecho

---

<sup>15</sup>Martinić, Mateo. Historia de la Región Magallánica ...Op. Cit: 89

<sup>16</sup>Borrero, José María. La Patagonia Trágica ... Op.cit.: 34, 35

de Magallanes, y los selk'nam del sur, habitantes de las zonas boscosas meridionales de lengas, coigües y canelos, llegando eventualmente hasta la costa norte del Canal Beagle.

Constituían pequeños grupos formados por unas pocas familias, las que en conjunto no sumaban más de veinticinco o treinta personas. Con un fuerte concepto de territorialidad, cada uno de estos grupos familiares vivía dentro de un territorio o *haruwen*, cuyos límites geográficos estaban claramente preestablecidos, los que debían ser respetados por los vecinos para asegurar una buena convivencia. La transgresión del "*haruwenairen*", muchas veces debido a la persecución de guanacos, podía producir el enfrentamiento entre dos grupos. En cada territorio los habitantes tenían derecho a cazar, recolectar frutos silvestres, seleccionar materias primas para diversos usos, establecer sus lugares de campamento y realizar todas las actividades necesarias para preservar la subsistencia del grupo<sup>17</sup>. Se permitía el ingreso de miembros de un grupo a otro territorio, frente a la necesidad de mantener relaciones de intercambio, por la eventual disminución de los recursos alimentarios en algún territorio vecino o por la realización de ceremonias sociales de carácter amplio, tales como la varadura de algún cetáceo sobre la costa y la organización de rituales colectivos<sup>18</sup>.

Su nomadismo imponía el uso de viviendas de estructuras sencillas, definidas por las características naturales de los territorios ocupados, eran de dos tipos, una de forma cónica construida de madera y cubierta de pieles cosidas, característica de la zona boscosa del sur de Tierra del Fuego y la "tienda" o paravientos, hecha de palos trabajados y un cobertor de pieles de guanaco, o lobo marino. Con excepción de las cónyuges, las agrupaciones de carácter familiar estaban constituidas por miembros de un mismo linaje patrilineal con residencia patrilocal, de acuerdo a las investigaciones desarrolladas, la guerra habría sido una ocupación exclusiva de los varones, mientras que mujeres y niños habrían tomado parte en ellas sólo en su condición de botín. La preparación de las armas, utensilios y obtención de materias primas, era realizada preferentemente por los hombres, si bien en ocasiones las mujeres podían tomar parte de la primera, ellas se habrían dedicado especialmente al cuidado de los niños, a ciertas actividades de carácter doméstico, la preparación de los cueros y la cestería, además de la recolección de algunos productos silvestres del litoral.

La sociedad selk'nam no habría contado con jefes, consejo de ancianos o algún otro órgano de autoridad, los adultos ejercían cierta forma de autoridad sobre los jóvenes. Practicaban el chamanismo y entre sus ceremonias más importantes se encuentra la del

---

<sup>17</sup>Massone, Mauricio, et. Al. Perspectiva ...Op.cit.:15

*hain*, más conocido como rito *klóketen* de iniciación, cuyo objetivo era iniciar a hombres y mujeres jóvenes.

Se estima que hacia fines del siglo XIX, la población selk'nam llegaba a un número de 3.500 a 4.000 personas, de las cuales la mitad aproximadamente vivían en el territorio correspondiente a Chile. Más tarde producto del acuerdo establecido entre la Sociedad Explotadora y los Misiones, entre los años 1894 y 1898, un número superior a 800 Selk'nam fueron trasladados hasta la misión del lugar donde, en su gran mayoría murieron como consecuencia de la inactividad, el desarraigo y las enfermedades que allí contrajeron. Estos sucesos y otros que siguieron, llevaron a que en alrededor de 20 años fueron eliminados los indígenas de Tierra del Fuego, dejando libre el territorio a la colonización ganadera.

### **Pueblo Yagán**

Los Yagán corresponden a un pueblo fundamentalmente canoero, que habitaba originalmente en el sector circundante a los canales y costas sudoccidentales de Tierra del Fuego, entre el Canal Beagle y el Cabo de Hornos, recorriendo en sus desplazamientos otros distritos al occidente del Canal Murray, comprendiendo la isla Hoste y las islas que se encuentran a la entrada del Canal Cockburn. El pueblo Yagán pasaba gran parte del tiempo en el mar, y en cierta forma su vivienda era la canoa de corteza, frágil, liviana y ligera; con la que recorrían las costas. En ellas se reunían las familias, las armas, sus utensilios y los perros. Este pueblo debió adaptar su cuerpo a las duras condiciones ambientales, haciendo que la desnudez fuese funcional al entorno. Se cubrían el cuerpo de grasa de lobo marino, soportando bien las bajas temperaturas, y cubriéndose con una piel que les servía para protegerse del viento. Las mujeres desde niñas usaban un cubresexo, no así los varones, su vestuario también incluía el uso de cueros de lobo marino, y como complemento de aquel, las mujeres llevaban collares de huesos o caracoles, y pulseras de cuero.

Se organizaban en pequeños grupos familiares coexistían e interactuaban constituyendo partidas de caza no muy numerosas. Los hombres se dedicaban a las actividades de caza de animales marinos – lobos marinos, nutrias, ballenas, mientras que las mujeres contribuían a la construcción de la vivienda, el cuidado del fuego, preparación de alimentos y abastecimiento de agua dulce, además de la recolección de mariscos<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup>Aguilera, Oscar. "Cultura Yagán..." Op. Cit. 115

Los Yagán practicaron el chamanismo, denominando al Chamán como *Yekamush*, y eran aquellos que podían sanar enfermos, solucionar problemas de índole emocional, e invocar a los espíritus. Con la llegada de los Españoles, los Yagán que estaban acostumbrados a que el Sol, el aire, que estimulaban la circulación sanguínea – y la lluvia actuaran directamente sobre su piel, pudiendo aproximarse al fuego sin interferencias, lo que les permitía secar sus cuerpos en pocos minutos, comenzaron a enfermarse debido que ahora llevaban vestimentas estilo europeo y sus ropas siempre húmedas no se secaban como correspondían. No obstante la misión habría de convertirse en el único refugio de este pueblo, frente al constante arribo de extranjeros, cazadores de lobos marinos, buscadores de oro, agricultores que se asentaron en su antiguo territorio, y que alteraron drásticamente su estilo de vida, su hábitat y sus costumbres.

Se puede afirmar que se ha producido una pérdida casi generalizada de las costumbres y usos tradicionales del Pueblo Yagán, debido a la adopción por imposición de usos provenientes de otras culturas, fundamentalmente la chilena. Diversos factores han incidido en la existencia de un proceso de revitalización étnica al interior de la comunidad yagán en el último tiempo. La influencia ejercida en ella por las hermanas Calderón con sus frecuentes relatos del pasado, el conocimiento del proceso vivido por otros pueblos indígenas del país en los últimos años, así como la de existencia de una nueva política en beneficio de estos pueblos y comunidades, el interés que demuestran quienes llegan hasta Navarino por conocer su historia y cultura, entre otros factores, han llevado a los yagán a rescatar su identidad como integrantes de esta comunidad y a querer agruparse en torno a ella.



## **Pueblo Kawésqar o Alacalufes**

Los Kawésqar, pueblos de nómades marinos, antiguamente extendían su territorio en el sector de los canales australes ubicados entre el Golfo de Penas al norte y el Estrecho de Magallanes, por el sur, en la Península de Brecknock; conjunto de canales – navegables casi todos – denominados Canales de Patagonia, que constituyen una vía de tráfico marítimo por aguas tranquilas y de unas 300 millas de longitud. Este pueblo fue el único que se relacionó con todos los pueblos australes – Chonos, Aónikenk, Selk'nam y Yagán, aunque no necesariamente de manera pacífica, debido a que en las áreas fronterizas habría sido un hecho común la captura o rapto de mujeres, que traía como consecuencia el enfrentamiento entre aquellos, pero también hubo contactos habituales para el intercambio de bienes, por medio del trueque.

Los kawésqar buscaron su subsistencia en la costa y en el mar, donde encontraban los productos necesarios para su alimentación: lobos marinos, nutrias, aves, abundantes peces y mariscos. La navegación respondía a un requerimiento esencial de su existencia nómada, y la dominaban hábilmente, utilizando embarcaciones aparentemente frágiles y precarias, pero eficaces, las que eran fabricadas con cortezas, preferentemente de coigüe. Respecto a la división del trabajo, a los varones les correspondía la fabricación de la canoa y el toldo, de las armas y herramientas, y la provisión de alimentos por medio de la caza y la pesca. Las mujeres se encargaban de la confección de las cestas, de las redes, la preparación de pieles, como de la extracción de los mariscos, lo que las hacía excelentes nadadoras, y de la recolección de otros productos, además de la preparación de los alimentos.

El chamanismo cumplía un papel fundamental en la vida cotidiana del Pueblo Kawésqar, esta actividad se desarrollaba a partir de un conjunto de prácticas mágico – religiosas cuyo objetivo era sanar enfermedades, alterar maleficios y predecir las condiciones climáticas, el que era practicado por los *ówurkan*, hombres o mujeres que poseían la sabiduría y habilidades apropiadas.

La declaración del Gobierno de Chile, a fines del siglo XIX, de las tierras de la Patagonia como territorio de colonización ganadera, también afectó al pueblo Kawésqar ya que incluía las tierras aledañas a los canales que recorrían, sobre todo el sector de Última Esperanza. La presencia de los colonos desembocó en numerosos conflictos con aquellos, muchas veces motivado por el robo de ganado imputado a los kawésqar, conflictos que costaron la vida a indígenas y colonos.

Hacia fines del siglo XIX, antes de la apertura del Canal de Panamá, la ruta de los archipiélagos tuvo tráfico intenso, y con la penetración de los "blancos" en terrenos nuevos y aún desconocidos de los archipiélagos iba en aumento, hallándose terrenos aceptables para la ganadería en las regiones más hospitalarias y hasta en Última Esperanza. En esta, en otro tiempo un importante centro de población kawésqar, se levantó la ciudad de Puerto Natales, luego fue unida por un camino a Punta Arenas. La creación de ambos centros, los únicos del territorio chileno austral, ejerció cierta influencia, aunque limitada, sobre la demografía y la repartición de los kawésqar, quienes se mantuvieron al margen de la población blanca, abandonando sus viajes al sector oriental del Estrecho de Magallanes. Mujeres kawésqar se casaron con blancos y algunos niños fueron recogidos por instituciones o personas de Punta Arenas<sup>20</sup>.

De la comunidad residente en Punta Arenas, hacia fines de los años 90, solo un 6% hablaba su idioma y también se daba un alto índice de analfabetismo y desconocimiento de las técnicas de fabricación de utensilios – canasto, botes y arpones, característicos de su cultura<sup>21</sup>.

La promulgación de la Ley 19.253, que reconoce a los kawésqar como comunidad y establece programas a su favor, así como la existencia de políticas que se han traducido en beneficios concretos para aquellos, ha influido también en un cambio de actitud de muchos kawesqar respecto a su pueblo y a su autoidentificación, lo que se ha traducido en experiencias de organización durante los últimos años, constituyéndose dos organizaciones el "Consejo Kawashkar" creado a fines de la década de los 80 y que agrupaba a los kawesqar de Puerto Eden, y a la "Comunidad Kawashkar", organización comunitaria funcional creada en febrero de 1993, la que agrupaba a 36 personas mayores de edad integrantes de la comunidad de Punta Arenas.

---

<sup>20</sup>Empeaire, Joseph. Los nómades del mar ....Op. cit.: 101

<sup>21</sup>Fernández José. "La Comunidad Kaweskar". Tierra, Territorio y Desarrollo Indígena, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera. Temuco, 1995. P 232.

## 2. CONVENIO 169 DE LA OIT.

Desde 1921, la OIT comenzó a desarrollar una serie de acciones de carácter normativo a favor de los pueblos originarios, fecha en que realizó un estudio sobre las condiciones de los trabajadores indígenas. En 1926 el Consejo de Administración de la OIT constituyó una Comisión de Expertos en trabajo Indígena, con el objeto de formular normas internacionales para la protección de estos trabajadores, la labor de esta comisión sirvió de base para la adopción de algunos instrumentos, entre ellos el Convenio sobre Trabajo Forzoso, número 29 de 1930 y otros similares. De igual manera existen una serie de actividades de orden práctico o de cooperación técnica, entre los que sobresalen el vasto Programa Indígena Andino que concitó la acción de diferentes agencias internacionales bajo el liderazgo de la OIT y que culminó con el Proyecto Multinacional de Desarrollo Comunal Andino (1971-1973). Pero sin duda el Convenio 169 es la instancia más actualizada y relevante sobre la materia.

La Convención 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, también conocido como Convenio 169 de la OIT es una declaración de 1989, que precede a la convención 107 adoptada en 1957 que es una declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la que no es un instrumento coercitivo del derecho internacional, pero sí representa el desarrollo internacional de las normas legales y refleja el compromiso de la Organización de Naciones Unidas y los estados miembros de la ONU. Lo anterior constituye uno de los cuerpos legales fundamentales del Derecho Internacional Indígena, ya que mediante la creación de derechos colectivos, se busca una herramienta significativa para no solo mejorar las condiciones de vida de los 5.000 pueblos indígenas y tribales que existen en el mundo, sino que también ser un apoyo para su lucha contra la discriminación<sup>22</sup> y las violaciones de los derechos humanos contra 370 millones de indígenas en el mundo, esto se refleja claramente en el artículo 2, que señala **"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"**.

El Convenio 169 en términos generales, hace hincapié en los derechos de trabajo de los pueblos indígenas y tribales y su derecho a la tierra y al territorio, a la salud y a la educación, determinando la protección de "los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios" de los pueblos indígenas, y define "la importancia especial que para las culturas de nuestro territorio y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios". Especificando por ejemplo,

---

<sup>22</sup>[http://es.wikipedia.org/wiki/Pueblos\\_ind%C3%ADgenas](http://es.wikipedia.org/wiki/Pueblos_ind%C3%ADgenas)

*"la importancia de las actividades económicas tradicionales para su cultura y los programas de educación, que deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y además, deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas"*<sup>23</sup>.

El Convenio fue aprobado por el Pleno de la Conferencia General de la OIT en el año 1989, pero en Chile su vigencia comenzó en el año 1991 luego de transcurridos doce meses desde su ratificación por Noruega y México en 1991. Hasta fines del 2010, 22 países lo han ratificado, por lo cual se considera uno de los más importantes a nivel internacional, donde también se incluyen 14 naciones latinoamericanas: Noruega (1990), México (1990), Colombia (1991), Bolivia (1991), Costa Rica (1993), Paraguay (1993), Perú (1994), Honduras (1995), Dinamarca (1996), Guatemala (1996), Países Bajos (1998), Fiji (1998), Ecuador (1998), Argentina (2000), Venezuela (2002), Dominica (2002), Brasil (2002), Nepal (2007), España (2007), Chile (2008), Nicaragua (2010) y República Centroafricana (2010).

El Convenio 169 consiste en 44 artículos, agrupados en diez partes: Política General; Tierras; Contratación y Condiciones de Empleo; Formación Profesional, Artesanía e Industrias Rurales; Seguridad Social y Salud; Educación y Medios de Comunicación; Contactos y Cooperación a través de las Fronteras; Administración; Disposiciones Generales; Disposiciones Finales.

Se tiene como antecedente histórico que al realizarse la votación del Convenio 169 en el año 1989, nuestro País optó por la abstención. En el año 1991 el Convenio fue ingresado al Congreso Nacional y es así como el 11 de abril de 2000 fue aprobado con una votación transversal mayoritaria por la Cámara de Diputados, para luego después de 17 años de trámite parlamentario fuera aprobado por el Senado, (4 de marzo de 2008) por 36 votos a favor y uno en contra. Chile ratificó el Convenio ante la OIT el 15 de septiembre de 2008, y el Convenio entró en vigor un año más tarde. Este Convenio fue objeto de análisis en dos ocasiones por parte del Tribunal Constitucional, debido a:

- Primero, debido al uso del vocablo "pueblos indígenas", donde se reclamó que el Convenio era inconstitucional en su totalidad, por contravenir las Bases de la Institucionalidad, ya que estaría transfiriendo funciones de ejercicio de soberanía radicadas en el pueblo de Chile<sup>24</sup>. El Tribunal rechazó este planteamiento debido a que llegó a la conclusión de **"que la expresión 'pueblos indígenas', debe ser**

---

<sup>23</sup>[http://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n\\_sobre\\_los\\_Derechos\\_de\\_los\\_Pueblos\\_Ind%C3%ADgenas](http://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_sobre_los_Derechos_de_los_Pueblos_Ind%C3%ADgenas)

<sup>24</sup>Tribunal Constitucional, Rol N° 309, Requerimiento formulado por diversos diputados para que el tribunal resuelva la constitucionalidad del Convenio N° 169, de acuerdo al artículo 82, N° 2, de la Constitución Política de la República, 4 de agosto de 2000.

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

- Segundo, se pidió realizar un análisis de las normas sobre la obligación del Estado de efectuar consultas con los pueblos indígenas, debido a que pudiera afectar el ejercicio de soberanía en el País. El Tribunal Constitucional confirmó la constitucionalidad de los preceptos cuestionados y concluyó que **“la consulta a los pueblos interesados que dispone el N° 1 del artículo 6° del Acuerdo remitido no podrá, desde luego, entenderse que implique el ejercicio de soberanía, pues ella, conforme al claro tenor de lo dispuesto en el artículo 5° de la Carta Fundamental, reside esencialmente en la Nación y se ejerce por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que la propia Constitución establece”**<sup>25</sup>.

## **2.1. Establecimientos generales del Convenio**

Los principales establecimientos del Convenio son el **Espíritu de la Consulta y Participación**, y están establecidos en los artículos N°6 y N°7, y constituyen la base del Convenio, debido a que la consulta es el instrumento que se utiliza para institucionalizar el diálogo y así asegurar procesos de desarrollo incluyentes, con el fin de prevenir y resolver todo tipo de conflictos. Para lograr lo anterior, es necesario garantizar que los pueblos interesados tengan la oportunidad de participar libremente en todos los niveles, ya sea en la formulación, aplicación y evaluación de medidas y programas que les afecten directamente<sup>26</sup>, por lo que el gobierno tiene la obligación de entregar todos los recursos necesarios para que las comunidades puedan desarrollar sus propias instituciones e iniciativas<sup>27</sup>.

El artículo N°6 del Convenio no especifica exactamente en qué momento debe comenzar la consulta, pero por obligación, debería ser mientras los proyectos están

---

<sup>25</sup>Tribunal Constitucional, Rol N° 1050, 3 de abril de 2008.

<sup>26</sup>Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores(CUT), Informe, 1999, pág. 78.

<sup>27</sup>Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Solicitud directa individual sobre el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, Ecuador,2004, pág. 5.

todavía en trámite<sup>28</sup>, debido a que las normas del Convenio implican la obligación de desarrollar un proceso de consulta previa con los pueblos indígenas antes de tomar cualquier medida que pudiera afectarles, como por ejemplo; La firma de un contrato autorizando actividades relacionadas con la exploración o explotación de hidrocarburos en su territorio ancestral. Una consulta realizada cuando ya los planes para el desarrollo de la región han sido definidos, sin la participación de los pueblos indígenas, sería ineficaz, ya que sería solamente una reunión informativa, y no se consideraría en conformidad con lo dispuesto en el Convenio<sup>29</sup>. Otro elemento que la OIT ha destacado enfáticamente es la necesidad de que la participación y la consulta con los pueblos indígenas se efectúe a través de sus propias instituciones representativas, aunque algunas veces resulta difícil determinar quién representa a una comunidad en particular. En síntesis, la consulta prevista por el artículo N°6 del Convenio 169 comprende requisitos específicos. Para que un intercambio de información y opinión se considere de conformidad con los requisitos de este precepto, deberá ser efectuado de buena fe mediante procedimientos apropiados a las circunstancias y convocando para ello instituciones representativas de los pueblos indígenas.

El Artículo N°7 establece que los pueblos originarios deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los Planes y Programas de Desarrollo Nacional y Regional susceptibles de afectarles directamente. Como segundo punto establece que el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento. Es aquí donde se obliga a los gobiernos a velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. En síntesis los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los

---

<sup>28</sup>Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Argentina del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro (Un.T.E.R), gremio de base de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (C.T.E.R.A.), Informe, 2006, pág. 64.

<sup>29</sup>Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores – CUT, Informe, 1999, pág. 90.

pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Es importante destacar también el artículo N°14 del Convenio que establece 2 obligaciones; Por una parte , la obligación de reconocer a los pueblos indígenas "**el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan**", y por otro lado, contempla la obligación de tomar medidas para garantizarles la posibilidad de utilizar "**tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia**". Por lo que de acuerdo con el inciso 2º del artículo14, deberán tomarse todas las "**medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión**".

Según el Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones - CEACR, el artículo N°14 del Convenio prevé que los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad y posesión de los pueblos indígenas, por lo que deben brindar la posibilidad verdadera para que éstos puedan solucionar sus reivindicaciones de tierras. Esto contempla que los gobiernos deben hacer lo necesario, para identificar las tierras que han sido tradicionalmente ocupadas por estos pueblos, y garantizar una protección efectiva de los derechos de propiedad y posesión. En resumen cada gobierno debiera ser capaz de conocer, cuántas tierras han sido tituladas a pueblos indígenas y cuántas a personas no indígenas, cuál es el costo monetario del procedimiento, si es que existe, y finalmente cuáles son los requisitos a seguir para obtener la titulación y los textos legales que rigen tal procedimiento.

Por su parte, el párrafo 1º del artículo N°15 del Convenio señala: "**Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos**". Es decir, el Convenio contiene disposiciones particulares para los territorios tradicionalmente ocupados por los pueblos indígenas que sean propiedad del Estado pero no los excluye del campo de aplicación del Convenio. Lo anterior obliga a los gobiernos a velar porque las comunidades indígenas interesadas sean consultadas oportuna y adecuadamente sobre el alcance y las implicaciones de las actividades de exploración y explotación, sea de actividades mineras, petroleras o

forestales, así entonces, es el gobierno quien debe tomar las medidas adecuadas para que los pueblos interesados participen siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades y puedan recibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades, según lo establece el párrafo 2 de este artículo<sup>30</sup>. Asimismo, es necesario precisar que el Convenio no exige que los pueblos indígenas tengan títulos de propiedad a los fines de poder participar en la consulta prevista en el párrafo 2º del artículo 15. Específica que la realización por parte de una empresa de estudios de impacto ambiental no reemplaza la consulta, y que la obligación de efectuar la consulta recae en el gobierno del país signatario y no en una empresa particular.

En términos más generales, según el Convenio, se debería efectuar estudios, en cooperación con los pueblos, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos.

## **2.2. Estándares del Convenio**

Los Estándares del Convenio, según la Organización Internacional del Trabajo - OIT, son:

### **Igualdad y no Discriminación**

Cada Gobierno debe establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros pueblos de la población, y a todos los niveles, en la adopción de decisiones electivas en instituciones electivas y organismos administrativos de otra índole, responsables de políticas y programas que les conciernan. Todo ello mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas. En los casos que corresponda debe entregar los recursos necesarios para su fin.

### **Buena Fe**

Es aquel que debe regir la conducta del Estado en el contexto de las consultas con los pueblos indígenas, impone conductas de diligencia debida a los Órganos del Estado para identificar cuando una medida que se propone adoptar pueda afectar a los pueblos indígenas, y para proporcionar la información necesaria y asistencia técnica

---

<sup>30</sup>Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Solicitud directa individual sobre el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, Perú, 2003, pár. 3.



de modo proactivo. El Reglamento de Consulta debe incorporar tales directrices de transparencia activa y diligencia debida. Asimismo, el Reglamento de Consulta debe contemplar medidas de garantía de cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el proceso.

Según el Relator Especial James Anaya en su informe de 2009 ante el Consejo de Derechos Humanos, dice que para lograr un clima de confianza y respeto mutuo en las consultas, el procedimiento consultivo en sí debe ser resultado del consenso previo. Una consulta de buena fe en pro de la adopción de decisiones de consenso implica para los Estados la necesidad de desplegar esfuerzos para la instauración de un clima de confianza en relación con los pueblos indígenas *"por la desconfianza hacia las instituciones del Estado y el sentimiento de marginación que encuentran sus raíces en realidades históricas sumamente antiguas y complejas, y que no terminan de superarse aún"*.

### **Dialogo Genuino**

Debido a que uno de los principios más importantes que establece el Convenio es la consulta y *"ella consiste en un diálogo, libre de presiones o manipulaciones, por la cual las partes intentan y cooperan para llegar a una decisión consensuada"*<sup>31</sup>. Ello supone un cambio en el paradigma de relacionamiento entre los Estados y los pueblos indígenas que asentado en el reconocimiento de derechos, conlleva al entendimiento y la solución consensuada a eventuales conflictos. En síntesis debe existir un esfuerzo positivo por establecer participación con diálogo genuino entre ambas partes.

### **Pertinencia Cultural**

En los diseños de diálogo al tratarse de actores con pertenencias culturales diferentes, debe estar presente la dimensión cultural, ya que será la esfera de lo simbólico la que tendrá que ver con las identidades de todos los presentes. Por ello será necesario lograr que las relaciones sean más armónicas entre los diferentes hombres y mujeres allí presentes, de ahí la necesidad de incorporar la interculturalidad, que no son más que procesos de construcción de conocimientos de otros, de una práctica política otra, de un poder social otro y de una sociedad otra.

### **Educación y Participación**

---

<sup>31</sup>Anaya, James. Los pueblos indígenas en el derecho internacional, Madrid: Trotta, 2005, pág. 232. 2

Involucra una obligación para los Estados de asegurar la participación de los pueblos en el desarrollo de las políticas educacionales, la necesidad de otorgarles una educación de calidad y el deber de abandonar las antiguas prácticas de asimilación y en cambio adquirir programas dirigidos a un reconocimiento integral de la cultura, identidad y lenguas indígenas.

### **2.3. Institucionalidad del Convenio en Chile**

La OIT viene demostrando interés en el tema indígena a partir del año 1957, cuando se publica el Convenio 107, sin embargo, la presencia de este Organismo Internacional en Chile se remonta al año 1968 en que se establece en el país el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). Luego de 25 años de trabajo, en diciembre de 1993, este Programa concluye, incorporándose a la acción general de la OIT en la Región, manteniendo su presencia en el país, tal como le conocemos hoy. La Oficina de Santiago forma parte de una red de Oficinas de la OIT con presencia en América Latina, encabezadas por la Oficina Regional, que tiene sede en Lima, Perú y tiene la misión de contribuir al objetivo primordial de la Organización de promover oportunidades para que mujeres y hombres consigan un trabajo decente y productivo en *condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana*.

A partir de los gobiernos democráticos, se comienza a instalar de manera muy tibia la problemática indígena, razón por la cual se crea hacia el año 1993 una Comisión Especial de Pueblos Indígenas, CEPI –que sirvió de antecedente para la promulgación de la Ley Indígena en 1993– la cual sirvió, además, para avanzar con la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, con la Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas y con el Acuerdo de Nueva Imperial II en enero del 2006.

El Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), se hicieron cargo de la publicación del texto de este importante Convenio 169 para su amplia divulgación y con el propósito de preservar y promover las lenguas de los pueblos indígenas, el cual fue traducido en lenguas originarias. El Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) surge durante el Gobierno del Presidente Frei Montalva para cubrir la necesidad de planificar a nivel nacional con una mirada de país integrado y promover el desarrollo del país mediante la organización de programas, planes, inversiones públicas y otras medidas similares, se incorpora a la temática indígena a partir de la creación de la CEPI. Otro organismo involucrado es la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, que nace el año 1993,

producto del dialogo político que se produce llegada la democracia con el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin, quien reconoce, protege y conserva el aporte de las culturas originarias.

#### **2.4. Desarrollo del Convenio en Chile**

Con la llegada del Gobierno de Aylwin, volvió también la democracia y con ello las ganas de recuperar el tiempo perdido en materias de derechos humanos. Fue el mismo Presidente, que dio señales concretas con la creación del Informe Rettig relacionado con las violaciones ocurridas en la Dictadura Militar. además de crear la Corporación Nacional de Derechos Indígenas -CONADI y la Comisión Especial de Pueblos Indígenas - CEPI, para avanzar en temas relacionados.

Un compromiso importante que asumió Aylwin fue cumplir con el Acta de Nueva Imperial, comprometiéndose a "poner todo su esfuerzo y voluntad en impulsar las iniciativas legislativas administrativas y económicas, necesarias para concretar los planes y medidas contemplados en el Programa de Gobierno de la Concertación"<sup>32</sup> Donde la ratificación del Convenio 169 OIT se consideraba parte fundamental para lograr este cometido, debido principalmente a que:

- Mediante esta ratificación el Convenio pasa a ser parte del Ordenamiento Jurídico Interno,
- Introdujo un nuevo lenguaje, por lo tanto, nuevas concepciones necesarias para la comprensión del problema existente (territorio, pueblos indígenas, etc.).
- Dio sustento al principio de "Discriminación Positiva" principal arista de la nueva Política Indígena.

De este modo, desde los años 90 en adelante, la aprobación del Convenio fue una de las prioridades por parte de los Gobiernos de la Concertación, desde el Pacto por el Respeto Ciudadano, impulsado por el Presidente Frei, la Política del Nuevo Trato comprometido por el Presidente Lagos y hasta los Nuevos Ejes de la Política Indígena, anunciados por la Presidenta Bachelet en el año 2007, y donde en todos estos documentos se "incluían en forma destacada la necesidad de aprobar el Convenio"<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup>[http://politicaspUBLICAS.uc.cl/cpp/static/uploads/adjuntos\\_publicaciones/adjuntos\\_publicacion.archivo\\_adjunto.a71856f201d91db2.53544131362e706466.pdf](http://politicaspUBLICAS.uc.cl/cpp/static/uploads/adjuntos_publicaciones/adjuntos_publicacion.archivo_adjunto.a71856f201d91db2.53544131362e706466.pdf)

<sup>33</sup> (Sebastián Donoso, Chile y el convenio 169 de la OIT, 2008).

Por otro lado la Concertación realizaba también sus máximos esfuerzos para la aprobación de una modificación Constitucional dando reconocimiento a los Indígenas, pero produciendo un debate debido a que en el documento se utilizaba el vocablo "Pueblos" para denominar a los indígenas, donde los parlamentarios de los partidos UDI y RN se opusieron, debido a que el concepto "Pueblo" se relaciona no solo con personas, sino con cultura, pertenencia, territorio y nación. Por esta razón, la aprobación del Convenio se vio antes que el reconocimiento institucional.

El Convenio "Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes", fue adoptado en Ginebra en el año 1989, donde Chile lo ratifica luego de 20 años en el Gobierno de Bachelet, como una modificación a la Convención 107 de 1957, de la misma OIT. Las diferencias entre uno y otro radican principalmente en la aceptación de los pueblos indígenas como sujetos de derecho y no como sujetos de existencia precaria y desvalida donde los Gobiernos deben asistirlos de manera subsidiaria, como fue en los años '50. Con esta nueva visión moderna de los indígenas, ellos pasan a ser parte de una sociedad que debe conservar su identidad, cultura y forma de vida en general, reconociendo, además, una diversidad étnica cultural. Por esto es que los estados deben reconocerlos garantizándoles una serie de derechos (políticos, sociales, culturales y económicos)

Los principales derechos para los pueblos originarios que establece el Convenio son:

- Decidir sus prioridades
- Conservar sus costumbres e instituciones
- Derecho a los recursos naturales existentes en sus tierras, participando de la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
- Derecho a la participación por medio de la consulta debidamente vinculante.
- Derecho en materias de educación, cultura y lengua.

Por otro lado, establece principios y obligaciones para los estados que acogen el convenio como:

- No discriminación
- Discriminación positiva
- Participación.
- Tierras y territorios
- Relocalización

De este modo en diciembre del año 1990, el Ejecutivo envió al Congreso Nacional el mensaje que iniciaba la aprobación del Convenio, donde la Cámara de Diputados diez años más tarde pudo aprobar el documento, pasando luego a la tramitación del Senado, donde se entrampó en la Comisión de Relaciones Exteriores, el que duró hasta finales del año 2007, donde la discusión se centró en la posible inconstitucionalidad de conceptos incluidos en el documento. La fuerte presión social, y los argumentos de los constitucionalistas lograron continuar con la tramitación hacia diciembre del mismo año, designando un Comisionado Especial para los Pueblos Indígenas, para ratificar el convenio.

Desgraciadamente, el Gobierno de turno emite el Decreto 124, que tiene como fin "Regular la Consulta y Participación de los Pueblos Indígenas", por lo que el Instituto Nacional de Derechos Humanos, declara que este documento "no cumple con los principios mínimos aplicables a la consulta y participación de los pueblos indígenas". En la ocasión el Relator Especial de las Naciones Unidas James Anaya recomienda a Chile que el reglamento provisorio de consultas debía ser consultado previamente con los pueblos indígenas, y debía cumplir con las normas y principios internacionales<sup>34</sup>

Sin embargo y pese a declaraciones que hacían pensar que el Gobierno corregiría sus acciones, en Marzo del 2011 la CONADI anuncia que las consultas se realizarán de acuerdo a lo establecido por el Decreto 124, haciendo caso omiso a las recomendaciones de Anaya. El Comité de Expertos de la OIT ha logrado identificar dos grandes ámbitos de dificultades en la implementación adecuada de la consulta previa: la primera, se refiere a lograr la realización de procedimientos apropiados consistentes con los principios y definiciones contenidas en el Convenio 169 y otros instrumentos pertinentes. En segundo lugar, diseñar herramientas normativas adecuadas que regulen los mecanismos a través de los cuales llevarán a cabo procesos de consulta.<sup>35</sup> Dada la polémica con la implementación y la aplicación de los arts. 6 y 7 de este Convenio, el 23 de enero del 2013 se constituye una Comisión Bicameral, compuesta por cinco Diputados y cinco Senadores, el cual tiene como objetivo dar cumplimiento al artículo 6º, que garantiza la participación de los pueblos originarios en materias que les puedan afectar.

En la búsqueda de regular la aplicación del convenio, en mayo de 2013 el Ministro a cargo de la Cartera de Desarrollo Social, indica que tras el desarrollo de varias mesas de trabajo con los pueblos originarios, se obtuvieron dos mecanismos de consulta

---

<sup>34</sup> (<http://www.indh.cl/indh-decreto-124-sobre-consultas-indigenas-no-satisface-obligaciones-internacionales-2>)

<sup>35</sup> <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/529/minuta?sequence=1>

diferentes, los cuales han generado contrapropuestas por parte de los interesados. El Senador Juan Pablo Letelier, miembro de la Comisión Bicameral anuncia la elaboración de un informe final para ser presentado los días 29, 30 y 31 de mayo, con los acuerdos alcanzados e informados, para dar derogado al decreto 124.<sup>36</sup> En agosto de este año las Autoridades Ancestrales y Dirigentes de los Pueblos indígenas Autoconvocados por reglamento RSEIA, han declarado el rechazo total al nuevo reglamento de consulta indígena, ya que incluye los mismos elementos que se busca derogar en el Decreto 124, respaldando sus argumentos con los organismos internacionales como la OIT, el relator de la ONU, el INDH y realizando las denuncias en Contraloría General de la República y las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> <http://elipografo.cl/2013/05/comision-bicameral-busca-mejorar-politicas-hacia-pueblos-originarios/>

<sup>37</sup> <http://www.observatorio.cl/node/9796>

## **2.5. Línea de Tiempo del Convenio en Chile**

Diciembre 1990 el Convenio 169 es enviado como mensaje por el Ejecutivo, al Congreso para su discusión y aprobación.



11 de abril de 2000, el Convenio es aprobado por la Cámara de Diputados por unanimidad.



4 de Marzo de 2007 el Senado aprueba el Convenio con 36 votos a favor y uno en contra



15 de septiembre 2009 la OIT envía Carta donde indica expresamente la aceptación del Convenio.



25 de Septiembre de 2009 el MIDEPLAN publica el Decreto 124 el cual reglamenta provisoriamente la Consulta a Pueblos Indígenas.



En Noviembre de 2009 el Decreto 124 es fuertemente rechazado por los P.O.



En Diciembre del año 2010 el INDH establece en su Primer Informe Anual que el Decreto 124 no fue consultado por lo tanto no cumple las exigencias internacionales de DDHH aplicables a la Consulta.



8 de Marzo de 2011 el Estado de Chile anuncia "Proceso Histórico de Consultas" a los Pueblos Originarios.



27 de Marzo de 2011 la CONADI notifica que el proceso de consultas anunciado anteriormente será de acuerdo a lo establecido en el Decreto 124.



En Julio de 2011 los Pueblos Originarios solicitan la derogación del Decreto 124.



El 23 de enero del 2013 se constituye una Comisión Bicameral, compuesta por cinco Diputados y cinco Senadores, la cual tiene como objetivo dar cumplimiento al artículo 6º, que garantiza la participación de los pueblos originarios en materias que les puedan afectar.



El 13 de Marzo de 2013 se conforman las Mesas de Consenso, donde la CONADI, el Ministerio de Desarrollo Social y representantes de los nueve P.O. del país se reúnen por primera vez para definir la consulta indígena.



El 15 de Noviembre de 2013 deroga Decreto 124 y publica Decreto 66 el cual aprueba reglamento que regula la Consulta Indígena producto del trabajo y los acuerdos entre el Gobierno y las Mesas de Consenso.

## **2.6. Desarrollo del Convenio en otros Países**

Con el objeto de facilitar la implementación del Convenio 169 en cada País que ha sido ratificado, se han creado innumerables programas y políticas, además de la obligación de legislar por parte de cada Gobierno, y así asumir la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática para reparar y proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales, también como una forma de asegurar que existan Instituciones y mecanismos apropiados en su País para lograr avanzar en los temas atinentes. A continuación se presenta un breve resumen de Países cercanos al nuestro.

### **México**

Fue ratificado el 5 de septiembre del año 1990, y en conformidad al artículo 38 del mismo Convenio, entró en vigencia doce meses después de la fecha en que se ratificó, consagrándose este acto con el Art 133 de la Constitución de México. Sin embargo, y pese a ser uno de los primeros países en ratificar este convenio, existe una controversia respecto a su aplicación y la normativa preestablecida en el orden jurídico interno (constitucional, reglamentaria o local), donde se supone prevalecerá la del Convenio<sup>38</sup>, no porque la norma internacional sea superior a la nacional, sino

<sup>38</sup><http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/96/res/res5.htm>



por ser posterior a la establecida. Es en este punto donde el Poder Judicial Federal se ha manifestado en el sentido de confirmar que los tratados junto con la Constitución y las leyes federales son "*la ley suprema de toda la unión*". Y que en caso de controversia "*todas las leyes del país, bien sean locales o federales, deben subordinarse a aquellas leyes [las supremas de la unión], en caso de que surja un conflicto en su aplicación*". Es decir, que si una norma internacional es contraria a una norma "local o federal", prevalecerá aquélla. Por tanto, si un tratado no está de acuerdo con la Constitución (contradiga o se oponga a una de sus normas), aunque haya sido celebrado por el presidente y aprobado por el Senado, "no debe tener eficacia jurídica".

Esta controversia, parece originada en un discurso jurídico constitucional (doctrinal, legislativo y jurisprudencial) que necesita renovarse para aclarar que la norma internacional ratificada no es una intrusa, ni el derecho internacional es el caballo de Troya que destruiría el derecho constitucional mexicano. Bajo este nacionalismo jurídico decimonónico se esconde la irresponsabilidad del Estado, por ignorancia o mala fe, para cumplir aquello que ratifica. Por eso, un Estado serio revisa su orden interno antes de aprobar una norma internacional. Cuando esto sucede sabe que todas las normas de su orden jurídico interno (constitucionales, reglamentarias y locales) que sean contrarias serán abrogadas o derogadas automáticamente. Si detectara en su revisión una controversia irresoluble, entonces, simplemente no ratifica dicho convenio.

## **Bolivia**

La Constitución Política del Estado boliviano, respaldada por el referéndum constitucional del 25 de enero de 2009 y promulgada el 9 de febrero de 2009, garantiza la participación plena de los pueblos indígenas en la construcción del estado plurinacional de Bolivia, incorporando de manera sustantiva las disposiciones del convenio 169 de la OIT ratificado mediante Ley N° 1257 de 11 de julio de 1991 y de la declaración de las naciones unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas ratificada mediante ley N° 3760 del 07 de noviembre de 2007. Lo anterior debido a que la constitución de este País, destaca la participación protagónica de las naciones y pueblos indígena originarios campesinos en la vida económica, social, cultural y política de Bolivia.

Así, cinco de los seis artículos del capítulo primero de las bases fundamentales del estado, derechos, deberes y garantías, hacen referencia: al derecho plurinacional comunitario del estado; a la libre determinación de las naciones y pueblos indígena

originario campesinos; al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales; a la libertad de religión y de creencias espirituales, de acuerdo con sus cosmovisiones; y reconoce como idiomas oficiales del estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el a Aymara, Araona, Baure, Bésiro, Canichana, Cavineño, Cayubaba, Chácobo, Chimán, ese Ejja, Guaraní, Guarasúwe, Guarayu, Itonama, Leco, Machajuyai-kallawaya, Machineri, Maropa, Mojeñotrinitario, Mojeño-ignaciano, Moré, Masetén, Movima, Pacawara, Puquina, Quechua, Sirionó, Tacana, Tapiete, Toromona, Uru-chipaya, Weenhayek, Yaminawa, Yuki, Yuracaré y Zamuco.

En cuanto a los derechos políticos, la Constitución asimismo establece la elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios. Es así como el capítulo cuarto de la constitución política del estado establece que **nación y pueblo indígena originario campesino** es toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española, que gozan de los siguientes derechos, que el estado garantiza, respeta y protege.<sup>39</sup>

En resumen se observa un gran avance en la aplicación del convenio, considerando, que cerca del 61% de los ciudadanos se considera parte de una comunidad étnica, a diferencia que en Chile al CENSO 2002, solo un 5% se consideraba miembro de un pueblo originario.

## **Colombia**

En la década de 1990 el Estado Colombiano suscribió el Convenio 169 de la OIT, con el objeto de garantizar y demostrar el compromiso de promover y proteger la diversidad étnica cultural del país. Es así como a través de la Ley 21 de 1991 se da por aprobado este Convenio, aceptando la completa protección a los Pueblos Originarios que éste convenio establece. Además, con la reforma Constitucional del mismo año logró incorporar 28 artículos a favor de los pueblos indígenas. Como el Art. 1 y 2 sobre derechos a la dignidad humana y protección a la vida entre otras, Art 7, 8 y 10, sobre ser reconocidos como grupo étnico, diversidad étnica y cultural y a mantener la lengua materna, arts., 13, 18, 63, 68 y 70 los que incluyen derecho al territorio, a la educación propia, a la integridad cultural y su promoción. Tal vez el

---

<sup>39</sup><http://pueblosindigenas.bvosp.org.bo/php/level.php?lang=es&component=19&item=2>

Art. 171 representa el avance más importante debido a que se refiere a la participación Política y es donde el Senado adiciona dos Senadores elegidos en circunscripción especial por comunidades indígenas. También se destacan los Arts. 246, 330, 329, 357 los cuales reconocen el derecho a la jurisdicción propia, al ordenamiento territorial y a la participación de los ingresos corrientes de la Nación.

Aquí debe destacarse, la demarcación de territorios indígenas (resguardos) que son auto-gobernados por las propias Autoridades Ancestrales Indígenas. Donde cada uno de ellos reciben una determinada cantidad de recursos económicos del presupuesto de la nación para ser invertidos por los gobiernos indígenas en proyectos de desarrollo territorial. Un aspecto de suma importancia de los resguardos indígenas, es que la demarcación territorial obliga el estado respetar el derecho de consulta de los pueblos indígenas.

Estos avances constitucionales han servido para obligar al Estado Colombiano a respetar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en las diversas legislaciones y fallos judiciales del país. El caso más emblemático fue un fallo de la Corte de Constitucionalidad de Colombia que hace dos años derogó la Ley Minera por considerar que la que la ley no cumplió con la constitución ni varios convenios internacionales al no incluir mecanismos para consultar a los pueblos indígenas afectados por el desarrollo de proyectos mineros. Además de la Constitución Política, se han desarrollado y reglamentado diversas leyes y decretos cuyos avances al trato de los Pueblos originarios e indígenas han sido sumados al marco jurídico constitucional colombiano<sup>40</sup>:

- La Ley 715 del año 2001 sobre distribución de competencias y asignación de recursos a las entidades territoriales.
- La Ley 152 sobre la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo que se aplica a los entes territoriales.
- El Decreto 2164 sobre dotación y titulación de tierras a comunidades indígenas.
- El Decreto 1809 sobre normas fiscales relativas a los territorios indígenas.
- El Decreto 1088 que regula la creación de las asociaciones y cabildos indígenas.
- El Decreto 1386 sobre la autonomía de los resguardos para la destinación de recursos.
- El Decreto 840, sobre la certificación de los datos de la población.
- El Decreto 1397 que crea la Comisión nacional de territorios indígenas
- El Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los pueblos indígenas.

---

<sup>40</sup><http://alainet.org/active/57996> Texto Tobías Roberts, consultad el 11/05/2013/ Compendio de Normatividad de los Resguardos Indígenas en Colombia en Relación con la Información Estadística

## **Nicaragua**

Luego que el Gobierno de Nicaragua acepta el Convenio en junio del año 1989, y después de una serie de reclamaciones ante la Corte Internacional de Derechos Humanos (CIDH) ratifica este convenio ante la OIT el 6 de Mayo del año 2010. A la fecha el Gobierno de Nicaragua hace un positivo balance con respecto de sus acciones con los Pueblos Originarios, donde se ha implementado una serie de regulaciones, leyes y modificaciones en la Constitución que han dado fuerza a un sistema de protección acorde con las exigencias de la OIT en esta materia<sup>41</sup>.

En cuanto a las leyes que protegen a los Pueblos Indígenas y afro descendientes, el Estado de Nicaragua los reconoce como de la Costa Atlántica y los pueblos indígena del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua, siendo estos los pueblos indígenas Miskitu, Mayangnas, Ramas y las comunidades afrodescendientes o étnicas como los Criollos o Creoles, Garífunas, acentuados en la costa Caribe que en su totalidad conforman el 10% de la población nicaragüense. Por otra parte también encontramos los pueblos indígenas del Pacífico, Centro y Norte conocidos popular y genéricamente, se ubican en la zona del Pacífico en los departamentos de Rivas, Masaya, León y Chinandega, en la zona del Centro se ubican en los departamentos de Matagalpa, Jinotega, y en la zona Norte, se ubican en los departamentos de Nueva Segovia y Madriz. Estos pueblos son descendientes de los Cacaopera, Chorotega, Xiu y Nahoá, aglutinados en 22 pueblos o comunidades que constituyen el 6.07% de la población nicaragüense.

La legislación que se contempla para su protección se estructura con La constitución Política del Estado, la cual fue promulgada en el año 1987, sin embargo en su primera reforma, en el año 1995, es donde se aplica el concepto "Pueblo" en el sentido del Convenio. Así los arts. 5, 8, 11, 49 se dedican a reconocer la existencia de estos pueblos, reconociéndose como un país multiétnico, dando uso oficial no solo al español sino también a las lenguas de las comunidades originarias y a constituir organizaciones sin discriminación alguna. También en los arts. 89, 90, 91, 99, 103 y 107, declara que la costa Atlántica es parte indisoluta de Nicaragua teniendo los mismos derechos y obligaciones para preservar y desarrollar su identidad, con libertad de expresión, preservando sus lenguas y artes, con la obligación del Estado de dictar leyes destinadas a asegurar la no discriminación.

---

<sup>41</sup>Memoria presentada por el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional de la República de Nicaragua, de conformidad con las disposiciones del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), correspondiente al período que finaliza el 1° de septiembre del 2012, acerca de las medidas tomadas en la legislación o en la práctica para dar efectividad a las disposiciones del Convenio.

Nicaragua se hace responsable de promover el desarrollo integral del país, cuidándolas particularidades territoriales y sectoriales. En relación a leyes de pueblos indígenas y afroamericanos, se establece el Estatuto de Autonomía de las Regiones Atlánticas de Nicaragua (ley nº 28) la cual establece la participación en la elaboración y ejecución de planes de desarrollo, la administración de programas de salud, educación y cultura etc., el impulso de proyectos económicos, sociales y culturales propios, promover el uso racional de las aguas y recursos naturales, en pro de la defensa de su sistema ecológico, la promoción de estudios de comunidades, etc. Además se establece la Ley de uso oficial de Lenguas, ley nº 162, donde se hace oficial a las lenguas de las comunidades, además del español. También existe una Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas del Atlántico. Ley Nº 445 la cual tiene como objetivo regular el régimen de propiedad comunal de las tierras de las comunidades indígenas, garantizando el pleno reconocimiento de sus derechos, usos, administración, manejo de tierras, titulación de territorios ancestrales. Otra medida proteccionista del Gobierno nicaragüense hacia los pueblos originarios es la Ley 757 sobre Medicina Tradicional Ancestral, la cual reconoce, receta y protege las prácticas y expresiones de la medicina indígena.

También es destacable que como medidas complementarias a las leyes promulgadas con el fin proteccionista, las existentes hayan sido reformadas, para dar cumplimiento a las exigencias del convenio. En esta situación podemos mencionar; El Código Penal de Nicaragua el cual respeta a los pueblos indígenas y comunidades afro descendientes estableciendo que los delitos y faltas cometidos en su territorio, serán resueltas conforme al derecho consuetudinario, siempre que la gravedad del mismo no exceda los cinco años de prisión. También se establecen medidas de protección para las víctimas de violencia intrafamiliar o domestica indígena; La ley de Municipios y sus reformas, establece el respeto que debe existir en la división política, administrativa y financiera; La ley de División Política Administrativa, la cual establece en sus reformas que el territorio se dividirá en Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, departamentos y municipios, y también la creación y funcionamiento de otras circunscripciones territoriales indígenas; La Ley de reforma Agraria, la cual interviene y regula el régimen de la propiedad comunal, donde además se complementa con las leyes Nº 88 sobre la protección de la Propiedad y la Ley 209 sobre la Estabilidad del Propiedad, donde entre otras medidas se exige pagar un canon perpetuo a las comunidades indígenas para propiedades ubicadas en éstos territorios.

## **2.7. Jurisprudencia Internacional**<sup>42</sup>

La Fundación Helvetas Swiss Intercooperation<sup>43</sup> destaca los siguientes fallos de Derechos Humanos sobre Pueblos Originarios.

### **Comunidad Mayagna AwasTingni vs Nicaragua**

En 1995 la Comunidad AwasTingni sufrió la invasión de su territorio por una concesión otorgada por el Estado de Nicaragua, sin haberse realizado procesos de consulta ni consentimiento previo. Luego de haber agotado las instancias jurídicas nacionales en 1996 presentó su caso a la CIDH, la cual concluyó que: "*... al otorgar una concesión para aprovechamiento forestal dentro de la tierra tradicional de la Comunidad sin consultar su opinión, el Estado violó una combinación de artículos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos: Derecho a la Vida, a la Protección de la Honra y de la Dignidad; a la Libertad de Conciencia y de Religión; a la Libertad de Asociación; a la Protección a la Familia; a la Circulación y Residencia; y Derechos Políticos*".

En el año 2001, la CIDH falló a favor de la comunidad, estableciendo que:

- El Estado de Nicaragua debía demarcar y titular los territorios indígenas de esta comunidad, y todas las tierras comunales indígenas del país, con la participación de la Comunidad, conforme a su derecho consuetudinario, y en un plazo de tiempo.
- Se prohibieron las explotaciones en ese territorio, tanto del propio Estado como de terceros.

### **Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs Paraguay**

El fallo que establece que la posesión tradicional de los indígenas sobre las tierras es equivalente al título de propiedad que otorgan los Estados; aun cuando hayan perdido la posesión de sus tierras por causas ajenas a su voluntad, en este caso por la creación de estancias privadas en Paraguay. Desde 1991, los indígenas iniciaron un proceso para que sus tierras sean restituidas. Decidieron salir de las estancias ganaderas donde se encontraban dispersos, y conformaron el asentamiento "Santa

---

<sup>42</sup><http://www.territorioindigenaygobermanza.com/fallosdelacidh.html> consultado el 30/04/2013

<sup>43</sup> Fundación suiza sin fines de lucro, que contribuye a la lucha contra la pobreza con proyectos de cooperación y servicios de consultoría, ésta fundación lleva adelante la iniciativa Territorio Indígena y Gobernanza que es un proyecto que pretende fortalecer las capacidades de las organizaciones indígenas, tradicionales y campesinas, en la administración y control de sus territorios

Elisa" frente al alambrado de la propiedad que reclamaban como propia, al costado de la ruta. No tuvieron respuesta.

En 1998, la Comisión Interamericana de Derechos humanos presentó el caso al CIDH alegando que el Estado Paraguayo no garantizó el derecho de propiedad ancestral de la comunidad, e imposibilitó a los indígenas el acceso a sus tierras, generando un estado de vulnerabilidad alimentaria, médica y sanitaria que amenazaban permanentemente su supervivencia. Finalmente en el año 2006, la CIDH falló a favor de la comunidad, condenando al Estado por causar condiciones graves de vida para los indígenas, a partir de un retraso injustificado en la titulación de la tierra, que condujo a condiciones extremas de subsistencia y en algunos casos, a la muerte. La sentencia señaló que:

*“la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado. Los pueblos indígenas tienen derechos a la totalidad de tierra y recursos que han utilizado tradicionalmente, derechos que se mantienen aunque hayan salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales por causas ajenas a su voluntad; y aún a falta de título legal”.*

Con respecto al derecho a la vida, la CIDH estableció que los Estados deben generar condiciones de vida dignas, o al menos, no producir condiciones difíciles para la subsistencia. Paraguay debía realizar una serie de acciones concretas para mejorar las condiciones de salud y educación de dos poblaciones (aulas de clases, proveer de agua potable, etc.).

### **Comunidad Yakye Axa vs Paraguay**

El fallo establece que la restitución de los territorios tradicionales que los indígenas hayan perdido por causas ajenas a su voluntad, debe ser gratuita; y que durante ese proceso el Estado debe suministrar los bienes y servicios básicos para su subsistencia.

Al igual que en el caso de la Comunidad Sawhoyamaya, la comunidad Yakye Axa perdió su territorio durante la Guerra del Chaco, pese a que en 1979 la Iglesia Anglicana inició un proyecto de desarrollo para las comunidades indígenas y compraron extensiones de terrenos, entre ellas una estancia denominada “El Estribo”, hacia la cual se trasladaron los miembros de la Comunidad Yakye Axa, sus condiciones de vida no mejoraron, y en 1993 la comunidad decide retornar a la Estancia Loma Verde, cuyo propietario les prohíbe el acceso. Sumado a lo anterior, y

por las condiciones de pobreza extrema en el asentamiento, dieciséis personas fallecieron durante el período de reclamo por sus territorios.

En el año 2000, la comunidad denunció al Estado Paraguayo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por no reconocer la propiedad de sus territorios ancestrales. En 2005, la CIDH dictaminó a favor de la comunidad, ordenando al Estado las siguientes medidas de reparación:

- Identificar el territorio tradicional de los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa y entregárselos de manera gratuita en un plazo máximo de tres años, dado que perdieron sus territorios por causas ajenas a su voluntad. Y mientras la comunidad continúe sin tierras, el Estado debe suministrarles los bienes y servicios básicos necesarios para su subsistencia: agua, alimentos, atención médica, medicinas y materiales escolares.
- Adoptar medidas legislativas y administrativas en su derecho interno, para garantizar el efectivo goce del derecho a la propiedad de los miembros de los pueblos indígenas; y efectuar pagos por daños materiales y gastos del litigio.

### **Pueblo Saramaka vs Surinam**

El pueblo Maroon Saramaka es descendiente de esclavos africanos, por lo cual, la característica particular de este caso es que no se trata de indígenas que habitaban tradicionalmente un territorio, sino de afro descendientes que llegaron a Surinam durante la colonización. Durante un largo período, el Gobierno de Surinam (o sucesivos gobiernos) permitieron la deforestación de vastos territorios, facilitando el acceso de empresas madereras y mineras (especialmente para la explotación de la bauxita), en perjuicio de la población indígena, incluidos los Saramaka. Las autorizaciones para esos proyectos extractivos se otorgaron sin consulta previa, desconociendo la propiedad colectiva de los territorios, y dando lugar a la destrucción de sus bosques.

El pueblo Saramaka llevó el caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y en el año 2007 la CIDH dictaminó a favor de éstos:

*"....los pueblos tribales [como el pueblo Saramaka] comparten características sociales, culturales y económicas distintivas, incluyendo la relación especial con sus territorios ancestrales, por lo que requiere medidas especiales conforme al derecho internacional de los derechos humanos a fin de garantizar su supervivencia física y*



*cultural. La vinculación con el territorio, así no sea milenaria, es el rasgo distintivo que convierte al grupo en sujeto de los derechos sobre un territorio ocupado pero no titulado, igual que en el caso de los pueblos indígenas que han ocupado ancestralmente la tierra."*

De este modo, reconoció a los afro descendientes como titulares de derechos indígenas. En el año 2008 la CIDH emitió una nueva sentencia interpretativa, en la que por primera vez, adoptó un estándar de derecho al consentimiento:

- *"cuando proyectos de desarrollo o inversión a gran escala pudieran afectar la integridad de las tierras y recursos naturales del pueblo indígena, el estado tiene el deber no sólo de consultar sino también de obtener su libre consentimiento informado previo de acuerdo con sus costumbres y tradiciones".*
- *"La CIDH reconoce que es el pueblo Saramaka, y no el Estado, quien debe decidir quién o quiénes representarán al pueblo Saramaka en cada proceso de consulta".*

Para ello tuvieron como referencia lo establecido en la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, lo que coloca a esta Declaración entre las fuentes del derecho para la CIDH, y fortalece su carácter jurídico frente a países que sólo le otorgan valor moral.

### **Pueblo Yatama vs Nicaragua**

Yatama es un partido político indígena representante de comunidades del Caribe Nicaragüense, especialmente de los Miskitos. En el año 2000, los candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales de este partido, fueron excluidos de la posibilidad de participar en las elecciones municipales realizadas de las Regiones del Atlántico Norte y Atlántico Sur.

En 2001, el caso fue presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual destacó que este partido se regía por un sistema organizativo ancestral basado en asambleas comunales, barriales, territoriales y regionales que no era reconocido por la Ley Electoral.

En el 2005 la CIDH decidió por unanimidad a favor del partido YATAMA: El Estado Nicaragüense violó los derechos a garantías judiciales, a la protección judicial y los derechos políticos y de igualdad ante la ley, por lo que deberá adoptar las medidas legislativas necesarias para establecer un recurso jurídico sencillo y efectivo que permita controlar las decisiones del Consejo Supremo Electoral que afecten los derechos humanos; reformar la Ley Electoral asegurando la participación de los

miembros de comunidades indígenas en los procesos electorales, en forma efectiva y tomando en cuenta sus tradiciones, usos y costumbres; indemnizar a YATAMA por los daños materiales e inmateriales y pagar los costos del proceso judicial.

### **Pueblo Sarayaku vs Ecuador**

En Julio de 2012, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió su Sentencia del Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador<sup>44</sup>. En la misma, se define que el Estado de Ecuador deberá indemnizar con un millón cuatrocientos mil dólares al pueblo Kichwa de Sarayaku, por los daños causados por la actividad petrolífera en sus territorios, que se desarrolló sin mediar procesos de Consulta y Consentimiento Libres Previos e Informados. De acuerdo a la Sentencia, Ecuador debe reconocer públicamente su responsabilidad por el caso, y adoptar medidas legislativas y administrativas para garantizar la Consulta Libre Previa e Informada a los Pueblos Indígenas.

Los Sarayakus tuvieron que salir de su comunidad en la selva de Pastaza de Ecuador para decir su verdad de lo que estaba pasando en su País en la sede de la CIDH en Washington DC., en la sede de la Corte IDH en San José de Costa Rica y en cuanto espacio fue necesario hacerlo a lo largo de los años, cada vez teniendo que vencer mil obstáculos y dificultades pero sin nunca ceder al miedo, al cansancio, a las presiones o a los falsos ofrecimientos, que les hicieron los cuatro presidentes que ejercieron el gobierno en estos años en su País, los que mantuvieron una posición intransigente de negar los hechos y negar las responsabilidades para con ellos. Para quienes representaban al Estado, no existía el deber de consultar a Sarayaku sino el derecho de explotar petróleo y vigilar los territorios indígenas con personal armado, muchas veces la defensa del Estado consistía en denigrar, descalificar y acusar a la gente de Sarayaku de ser delincuentes, violentos y hasta "un palo en la rueda del desarrollo". Solo a escasos meses de que la sentencia se pronunciara el Gobierno Nacional hizo un reconocimiento de responsabilidad digno de ser destacado aunque los ataques y descalificaciones verbales no cesaron. La sentencia favorable a Sarayaku es fruto de un esfuerzo muy grande de la gente de la comunidad que fueron en todo momento participantes activos y protagónicos del proceso y por eso merece ser valorada como un hito en la lucha de los pueblos indígenas por la reivindicación de sus derechos en el ámbito de la globalización.

---

<sup>44</sup><http://www.territorioindigenaygobemanza.com/sarayakuvsecuador.html>

## **Caso Represa Bello Monte de Brasil**

El 1º de Abril de 2011, la CIDH suspendió la construcción de la tercera represa más grande del mundo, proyectada en Brasil. Se trata de la Represa Hidroeléctrica Belo Monte, conllevando la destrucción de la flora y la fauna de los que los pobladores indígenas dependen para su subsistencia, el desplazamiento de más de 20.000 indígenas desde sus territorios, y la inmigración de 100.000 personas que constituye una amenaza para los pueblos en aislamiento voluntario, por la introducción de enfermedades y epidemias.

El caso fue presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2010, por una coalición de organizaciones de la sociedad civil, y en nombre de 20.000 personas de los Pueblos Indígenas de la Cuenca del Río Xingú, en el estado de Pará, que al verse afectadas por el proyecto perderían sus tierras de cultivo y los territorios donde habitan. La CIDH sostuvo que la obra pone en peligro la vida de las comunidades, e instó al Estado de Brasil a suspender la obra en el plazo de 15 días, y cumplir con 4 condiciones mínimas:

- Consulta previa, libre e informada, y culturalmente adecuada, con cada una de las comunidades afectadas y con el objetivo de llegar a un acuerdo.
- Garantizar el acceso de las comunidades a los Estudios de Impacto Ambiental y Social del proyecto en formato accesible y en idioma indígena, previamente a las Consultas.
- Proteger la vida de las comunidades en aislamiento voluntario y su existencia colectiva como tales, así como para prevenir la diseminación de epidemias y enfermedades.

El Ministro de Asuntos Exteriores de Brasil respondió a la Comisión manifestando que las autoridades se han quedado "perplejas" ante estas "injustificadas" peticiones. Las comunidades indígenas aseguran que mantendrán su resistencia contra el complejo Belo Monte.

## **2.8. Jurisprudencia Nacional**

### **Proyecto Central Hidroeléctrica Angostura (PCH-Angostura)**

En septiembre de 2008 la hidroeléctrica Angostura se somete al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, (SEIA). El proyecto consiste en una central de embalse que se encontrará en el curso medio del río Bío Bío y está diseñado para un caudal de 700 m<sup>3</sup>/s, con una altura neta de caída de 50 metros y una generación media anual de 1.542 GWh. La presa del proyecto se emplazará a unos 700 metros aguas arriba del puente El Piulo, cercana a la confluencia de los ríos Bío Bío y Huequecura, (cercanas a las que ya operan que son Pangué y Ralco), en territorios pertenecientes a comunidades mapuches-pehuenches. La potencia instalada del proyecto será de aproximadamente 316 MW, correspondiente al 3,7% del total de la capacidad instalada actual del SIC y el monto estimado de inversión es de 500 millones de dólares. La vida útil se estima superior a los 100 años. La mano de obra a utilizar durante la fase de construcción del proyecto se estima en un promedio de alrededor de 500 personas con un máximo de 1.200 personas.

En la zona de afectación del embalse de la central Angostura viven unas cuarenta familias, algunas de las cuales se autoidentifican como mapuche-pehuenche. No se realizó una consulta a las comunidades indígenas del sector, de acuerdo con la ley indígena y al Convenio 169 de la OIT. En el marco del proceso de participación ciudadana de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), las organizaciones ciudadanas presentaron una cantidad aproximada de 400 observaciones. El principal argumento presentado por la organización ambientalista, Aguas Libres de Quilaco, solicita se declare inadmisibles el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto hidroeléctrico, porque vulnera un acuerdo internacional. Esto en referencia al acuerdo de solución amistosa asumido por Endesa y familias pehuenches, en el año 2003 por la construcción de Ralco y donde actuó como garante el Gobierno de Chile y la Organización de Estados Americanos, OEA.

Otro de los cuestionamientos hechos por los ecologistas al EIA de Angostura apunta a la preservación de los sitios arqueológicos. En este sentido, señalan que el EIA presentado carece de contenido antropológico ya que sólo hace mención a objetos arqueológicos, ignorando la cosmovisión de la etnia mapuche-pehuenche que son los pueblos originarios que habitaron en la zona proyectada como embalse. En este sentido, señalan que los sitios arqueológicos existentes vienen a reafirmar la

existencia de civilizaciones pasadas que habitaron en forma organizada el lugar en las confluencias de los ríos Huequecura y Bío Bío y sus alrededores y que hoy, aún existen como habitantes pehuenches en el lugar. También hacen referencia al *Kuel*, que corresponde a un sitio de significación cultural el que es reconocido por los habitantes del lugar como un sitio sagrado en donde se realizan ceremonias Mapuche y que tienen relación con rogativas de carácter espiritual y que son y forman parte de toda la comunidad que se desarrolla en torno a él. A pesar de las observaciones y reparos de las comunidades que incluso se reunieron con la Ministra de Medio Ambiente de la época para solicitar el rechazo de esta hidroeléctrica, en noviembre de 2009 el proyecto es calificado favorablemente por la Corema del Bio Bio. Ante esto la organización Aguas Libre interpone un recurso de reclamación ante la Conama, el cual es acogido por la institución. El principal argumento de la reclamación concierne a la calidad indígena de la población y las tierras afectadas. A la lucha contra el proyecto Angostura de Colbún se unieron también organizaciones medioambientales y sociales de Santiago, como la Red de Justicia Ambiental, el Observatorio de Conflictos Ambientales, Ecosistemas, Codeff, Feministas Autónomas, el Colectivo No a Pascua Lama, el Centro Ecoceanos, la Liga por la Justicia Climática, y el movimiento Patagonia Sin Represas. En el año 2011 el Noveno Juzgado Civil de Santiago pone en jaque la Hidroeléctrica Angostura. La sentencia en primera instancia emitida en junio pasado, anula los derechos de agua no consuntivos<sup>45</sup>, entregados a Colbún por la Dirección General de Aguas (DGA) en 2006 y que son claves para que la apuesta energética pueda operar una vez construida. En caso contrario no tendría el agua para hacerlo. La demanda contra la Sociedad Hidroeléctrica Melocotón, filial de Colbún y representada por Bernardo Larraín Matte y la DGA, fue interpuesta en 2008 por la forestal Maderas Cóndor, ligada al empresario Ítalo Zunino. Los argumentos se basan en que al momento de hacer la solicitud de derechos de agua, en el año 1980, Melocotón no cumplía con los requisitos legales para hacerla procedente, entre otras falencias<sup>46</sup>.

### **Lavadero de oro en río Colico**

Este conflicto tiene sus orígenes en diciembre del año 2009, cuando la Minera La Montaña ingresa por primera vez al Sistema de Evaluación Ambiental vía Declaración de Impacto Ambiental (DIA) el Proyecto Minero Aurífero Río Colico, iniciativa que no fue admitida a tramitación ambiental por la COREMA de la Araucanía, notificándose a la empresa en marzo del 2010. Luego en octubre del 2011 ingresa una nueva DIA denominada "Explotación lavadero de oro", donde describe que el proyecto consistía

---

<sup>45</sup> que utilizan el agua sin consumirla

<sup>46</sup> <http://www.indh.cl/mapaconflictos/map>

en realizar una recuperación de oro de un lavadero aluvial con una rampa de acceso en el lecho del río Colico; y de esta manera obtener material suficiente para realizar pruebas en una planta piloto de concentración gravitacional que se instalará dentro del área de ejecución. En esta ocasión la Comisión de Evaluación de la Región de La Araucanía no admite la iniciativa en noviembre del mismo año. A días de la notificación, la empresa por tercera vez presenta un DIA, esta vez el proyecto se llama "Explotación lavadero de oro, segunda presentación". Según la descripción de la propia empresa, el proyecto consiste en realizar una recuperación de oro de un lavadero aluvial con una rampa de acceso en el lecho del río Colico; y de esta manera obtener material suficiente para realizar pruebas en una planta piloto de concentración gravitacional que se instalará dentro del área de ejecución del proyecto. Este proyecto fue inmediatamente rechazado por las comunidades Mapuche y organizaciones ciudadanas de Carahue quienes advirtieron que esta extracción minera produciría un inminente daño ambiental en la zona calificada como "Patrimonio Natural Comunal". Los agricultores de la zona también estaban muy preocupados por este proyecto: *"No sabemos quiénes son los dueños, ni siquiera han venido a nuestra sede. Pero sabemos que si viene una empresa acá, la que sea, va a afectar mucho al medio ambiente, porque acá se ocupa el río para los animales, para regar los huertos, así que esto es negativo para nosotros y rechazamos el proyecto totalmente."* Señalaba a principios de abril, Juan Salazar Falcone, Presidente del Comité de Pequeños Agricultores de la Junta de los Ríos. La ciudadanía recibió el respaldo de la Municipalidad de Carahue y de la Red de Acción por los Derechos Ambientales, RADA. Según ésta organización, el proyecto en cuestión impactaría profundamente a las comunidades que viven aquí en torno al río, que sería también afectado, ya que hay gente que hace uso del río para consumo humano, por lo que se requiere una calidad del agua excelente. Se hace uso además del agua para los animales, para riego, para la recreación con fines turísticos, por tanto cualquier impacto negativo en este río traería consecuencias muy graves para la vida de todas las personas que viven en el sector. Cabe mencionar que en el marco del proceso de evaluación ambiental la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena emitió un informe en diciembre del 2011 en el que indica: *"En consideración a que el proyecto se encuentra aguas arriba de las Comunidades Indígenas Antonio Chaucano, PJ 572, y Andrés Maliqueo, PJ 1500, consideradas ambas poblaciones protegidas por leyes especiales y quienes han manifestado su preocupación por el arrastre de residuos que el proyecto provocará en el río Colico, del cual estas comunidades hacen uso, es que se solicita la realización de un proceso de participación ciudadana que dé a conocer el proyecto y que recoja las observaciones a este por parte de las Comunidades antes mencionadas"*. El 18 de abril del año 2012, tras cinco meses de

evaluación ambiental, Copper Capital Minera La Montaña presentó una carta de desistimiento del proyecto al SEA de la Araucanía. En la misiva la empresa explicó que deciden abortar el proyecto por no contar con las garantías mínimas aceptables para realizarlo, acusando de presión indebida de las autoridades, sumado a los acontecimientos de violencia en La Araucanía<sup>47</sup>.

### **Parque Eólico Chiloé**

El proyecto Parque Eólico Chiloé consiste en la construcción y operación de 56 aerogeneradores de 2 MW. Cada aerogenerador recibe la energía cinética del viento captándola mediante el movimiento de las aspas. La fuerza del viento hace girar un generador alojado en la góndola produciendo de esta manera energía eléctrica. El proyecto adicionalmente contempla la construcción de caminos de servicio, líneas de transmisión subterránea y una subestación eléctrica. La operación permitirá generar 112 MW de energía eléctrica. El área de emplazamiento del proyecto se encuentra en la Isla de Chiloé, Comuna de Ancud, zona de Mar Brava. Contemplando una superficie de 1.000 hectáreas aproximadamente. Se critica la localización del proyecto y su posible impacto sobre área protegida de Puñihuil, el impacto del Parque Eólico sobre las Aves Migratorias, el Impacto del Ruido sobre los Pescadores Artesanales y las Migración de las Ballenas. En agosto del año 2011, la Comisión Evaluadora Ambiental de Los Lagos aprobó de manera unánime el proyecto de energía eólica de la empresa chileno-sueca Ecopower. La votación fue unánime a pesar de los argumentos esgrimidos por representantes vecinales, de comunidades indígenas, de la pesca artesanal, de sindicatos de productores y exportadores de machas, de ONG ambientales y de microempresarios del turismo que pedían la reubicación de la iniciativa para minimizar sus efectos. Representantes de los habitantes de Chiloé señalaron que en el lugar en que se emplazará el proyecto hay una gran concentración de especies, como aves migratorias en peligro de extinción. Además, existen sitios arqueológicos, algunos de más de seis mil años de antigüedad, y tres comunidades indígenas huilliches y lafquenches aledañas, quienes apelarán por su derecho a consulta establecido en el Convenio 169 de la OIT, puesto que sólo hubo reuniones informativas y no consultivas. Tras la aprobación del proyecto comunidades y organizaciones ambientalistas anunciaron la presentación de un recurso de protección en contra de la Comisión de Evaluación de Los Lagos que aprobó el proyecto. En agosto del 2011 la comunidad indígena Antu Lafquén de Huentetique acompañados por el Diputado Fidel Espinoza presentaron un recurso de protección en la Corte de Apelaciones de Puerto Montt para paralizar

---

<sup>47</sup> <http://www.indh.cl/mapaconFLICTOS/map>

el proyecto y relocalizarlo. En octubre, la corte falló en contra de los demandantes. En diciembre de 2011, Dirigentes del Centro de Conservación Cetácea y de Ecoceanos, con la firma de más de 40 científicos internacionales, entregaron en La Moneda una declaración dirigida al Presidente Sebastián Piñera para que detenga el proyecto de construcción de un parque eólico en Ancud, zona costera de la Isla Chiloé, que afectaría a las ballenas azules que viven en esa zona. En marzo de 2012, la Corte Suprema acogió el recurso de protección interpuesto por una comunidad Huilliche en contra de la resolución que calificó favorablemente la declaración de impacto ambiental del Parque Eólico. El fallo determinó que hubo actuar arbitrario de la Comisión de Evaluación Ambiental Regional al no realizar una consulta a la comunidad indígena Antu Lafquen, de Huentetique, según el Convenio 169. De acuerdo a esto, el proyecto 'Parque Eólico Chiloé' deberá someterse a un Estudio de Impacto Ambiental, cuyo procedimiento de participación ciudadana previsto en los artículos 26 a 31 de la Ley N° 19.300 se rija por los estándares del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales<sup>48</sup>.

### **Planta de Almacenamiento de Combustibles Pureo**

En agosto del año 2007 ingresó a evaluación ambiental el proyecto "Planta de almacenamiento de combustibles Pureo", cuyo titular proponente es la empresa Copec S.A., consiste en la construcción y operación de un ducto que se inicia en el Terminal Marítimo de la empresa privada Cabo Froward, a través de una línea montada sobre el muelle San José (de propiedad de la empresa Cabo Froward y cuyo proyecto de ampliación fue presentado al SEIA mediante una declaración de impacto ambiental), y concluye en la Planta Pureo, lugar en el que se emplazará un total de 7 estanques de almacenamiento de combustibles, correspondientes a gasolina sin plomo (93 y 97 octanos), kerosene doble propósito (doméstico y para aviación) y petróleo diesel. De acuerdo al titular del proyecto, la capacidad útil de almacenaje será de 67.000 m<sup>3</sup> totales en 7 estanques. Desde su ingreso a evaluación ambiental, los vecinos de Calbuco se han opuesto a la instalación de este proyecto, previendo lo complejo y peligroso que es tener una planta de almacenaje de petróleo tan cerca. Dentro del proceso de calificación ambiental el proyecto recibe innumerables observaciones de los servicios públicos con competencia ambiental, varios de los cuales en su informe de visación del Informe Consolidado de Evaluación (ICE) señalan que el proyecto no da garantías para su operación. Finalmente, en junio de 2008 este proyecto es rechazado por la Corema de los Lagos. Ante esta resolución Copec interpone un recurso de reclamación ante el

---

<sup>48</sup><http://www.indh.cl/mapaconflictos/map>



Consejo de Ministros de la Conama que en enero del 2009 acoge la reclamación y resuelve calificar favorablemente el proyecto, revirtiendo así la decisión de la autoridad ambiental regional. Ante esto la "Unión Comunal de JJ.VV de Isla Quihua" junto a la Comunidad Mapuche Huilliche Pepiukëlen, de Pargua Alto, y el "Consejo Comunal de Organizaciones Indígenas de Calbuco", ambos de la comuna de Calbuco, y en representación de las organizaciones sociales de las comunas que se oponen a la instalación del proyecto, presentan en marzo del 2009 un Recurso de Protección en contra del Consejo Directivo de Conama y solicitan a la Corte deje sin efecto esta última resolución. En septiembre de 2011, la planta de almacenamiento recientemente inaugurada, registró un derrame de petróleo. La empresa COPEC cifró en 23 mil litros derramados y el Ministerio del Medioambiente se comprometió a investigar la magnitud de los hechos, afirmando que la empresa arriesgaba multas de hasta 38 millones de pesos, desde la cartera de Salud por el daño ocasionado a las familias que bebieron aguas contaminadas, además de otras 500 UTM de multa que puede cursar la Comisión de Evaluación Ambiental. Pescadores artesanales, autoridades locales y organizaciones sociales se coordinan para hacer frente al derrame de petróleo. Exigen estudios que midan el daño causado, explicaciones de la empresa y compromiso del Gobierno Regional para adelantarse a una posible catástrofe. Tras el derrame, la Primera Sala de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, acogió la orden de no innovar que estaba pendiente ante el recurso de protección que habían presentado los vecinos de Isla Quihua contra la planta, por lo que dos estanques no podrán funcionar temporalmente mientras no se resuelva el fondo de la iniciativa. En octubre de 2011, tras desistir de los recursos de protección interpuestos en la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, un grupo de vecinos de la comuna de Calbuco presentaron, ante el Juzgado de Garantía de dicha ciudad, dos querellas contra la empresa Copec, por el derrame de petróleo ocurrido en el mes de septiembre. El 25 de junio de 2012 un nuevo derrame de combustible desde la Planta Copec Pureo, esta vez se produjo en el muelle distante a 2Km mientras el carguero "Punta Gruesa" realizaba sus labores de descarga de combustibles hacia la planta almacenadora. Luego de este evento los vecinos y organizaciones de Calbuco exigen que se paralice la operación de la Planta y se someta al Sistema de Evaluación e Impacto Ambiental (SEIA) todas las modificaciones asociadas, tal como lo señala la Ley<sup>49</sup>.

### **Proyecto de Manganeso Los Pumas vs Comunidad Aymara**

El proyecto "Los Pumas" consiste en la explotación de un yacimiento de manganeso a un ritmo de 220.000 toneladas mensuales, con el propósito de producir

---

<sup>49</sup> <http://www.indh.cl/mapaconflictos/map>

concentrado de este mineral para su venta en los mercados internacionales. En relación al agua, la comunidad denuncia el colapso del recurso hídrico de concretarse la instalación, pues la actividad minera requeriría parte del escaso caudal para su operación. Además, el proyecto minero podría contaminar el río Lluta, ya que la planta de procesamiento de manganeso se encuentra ubicada prácticamente a 200 metros del río. La contaminación también es una preocupación para los habitantes. El traslado del mineral a una zona de acopio en la entrada del Valle de Lluta ocasionaría gran impacto en el valle debido a que en este trayecto han ocurrido graves accidente de volcamiento de camiones de gran tonelaje. Además, la cercanía de Villa Industrial y Gallinazo al acopio de mineral podría ocasionar daños a la salud de los habitantes. Otro factor de conflicto es la afectación de las actividades económicas locales, particularmente la agricultura y la ganadería desarrollada en el Valle de Lluta, así como el turismo en torno al Camino del Inca. Al respecto, se denuncia el daño irreparable de este patrimonio cultural al quedar dentro del área de explotación. Por último, las comunidades Aymara denuncian la vulneración de la normativa ambiental vigente y el Convenio 169. Esto, pues durante el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental no se realizó ninguna consulta como lo establece el mismo convenio. Además, el proyecto se evaluó bajo la modalidad de Declaración de Impacto Ambiental (DIA) que no contempla instancias de participación ciudadana<sup>50</sup>. En enero de 2011 la minera desistió del proyecto y finalmente la Corte de apelaciones de Arica en Noviembre de 2013, revoca en todas sus partes la calificación ambiental favorable otorgada por la Comisión de Evaluación Ambiental de Arica y Parinacota.

---

<sup>50</sup> <http://www.indh.cl/mapaconflictos/conflicto/detalle/24>

### **3. PROBLEMATIZACION**

La tierra es una aspiración cultural y política de los pueblos originarios, debido a que sobre ella se fundamenta la existencia de sus familias y comunidades, así como sus prácticas productivas, las que normalmente, son solo de subsistencia. Lamentablemente en nuestro país los pueblos indígenas, han sufrido pérdidas significativas de la superficie de las tierras que poseyeron en el pasado. La demanda real de tierras sociales, corresponde a los requerimientos de expansión, tanto para incrementar las tierras ya existentes pero insuficientes, como también nuevas tierras para familias que no la posean. Para ello es necesario precisar que se entiende como demanda de recuperación histórica, las tierras reconocidas por el Estado chileno, en conflictos de propiedad no resueltos y que son aquellas tierras demandadas por las comunidades indígenas y que fueron de su posesión. Históricamente, las comunidades indígenas han demandado al Estado la restitución de sus tierras ancestrales, lo que ha generado conflictos con particulares, empresas forestales o inmobiliarias, que en muchos casos han derivado en situaciones que alteran el orden público y que es deber del Estado mitigar.

Lo anterior sumado a una larga lista de abusos, que van desde las más grotescas masacres masivas (en la Patagonia), apropiación indebida de recursos naturales (como en el norte el uso de los esteros, ríos y napas), formas de esclavitud, abusos físicos y psicológicos, en resumen violaciones a los derechos humanos, hasta las más solapadas con respaldo legal, como el "Período de la Asimilación Forzada" donde a través de leyes se trata de "chilenizar" a los indígenas a través de la entrega de una identidad europeísta, de conocimiento, trato, vestimenta, idioma, religión, etc. Es decir, una sistemática intención de eliminar cualquier rasgo indígena existente en los individuos, aprovechándose de que estos pueblos poseían una cosmovisión del mundo más bien naturalista, sin el sentido de propiedad ni comercio ni de posesiones, es decir, una visión de vida con respeto a la tierra y a sus ciclos naturales, tanto en lo espiritual, humano y en lo material.

Por otro lado, las aspiraciones del País en avanzar y convertirse en un Chile desarrollado, ha llevado a establecer un plan de cumplimiento de estándares internacionales que le permita el acceso a círculos y ciertos grupos de países donde las relaciones se ven como un privilegio, principalmente para la inversión extranjera. Ésta actitud, sin dudas, crea expectativas en las organizaciones y comunidades que demandan derechos de todo tipo, al encontrarse con un Estado interesado en alcanzar brechas para igualarse a países desarrollados. El Convenio 169 de la OIT, referido a Los Pueblos Originarios cuenta con la promoción de la OCDE, la ONU y organizaciones internacionales de DDHH, y Chile ha declarado adherir sus principios, y en este marco los Gobiernos han creado planes de

avances en materias propias que el Convenio establece para cumplir con los estándares y/o alcances indicados en él, creando comisiones, reuniones técnicas, consultas, etc.

Sin embargo, con la ratificación del Convenio, se abre la oportunidad de establecer un nuevo dialogo, cuya finalidad es el establecimiento de ciertos estándares que permitan a los pueblos originarios desarrollarse en plenitud de derechos, como pueblo, cultura, religión, propiedad, autonomía y soberanía de sus territorios, es decir llegar a conformar una nación, donde el respeto de los derechos cruza la barrera de lo humano y pasa a lo institucional, individualizando a cada una de las etnias, garantizando su subsistencia.

Uno de los grandes problemas es que la OIT solamente supervisa la implementación de los compromisos asumidos por los Estados miembros, mediante un monitoreo de informes gubernamentales pero no constituye un foro jurisdiccional y no dicta fallos ejecutables en contra de los Estados miembros, por lo que los pronunciamientos que se emiten adoptan el lenguaje de evaluación, como por ejemplo: "toma nota con interés", "acoge con agrado", "lamenta tomar nota", "manifiesta su profunda preocupación", "solicita", "insta" o "requiere información", "solicita se garantice la observación de ciertos derechos", "alienta a seguir con esfuerzos", "se ve obligado a reiterar", etc.<sup>51</sup>. Por lo que el sistema carece de sanciones por la inobservancia de sus normas, siendo su forma de regular la conducta de los Estados netamente discursiva y persuasiva<sup>52</sup>. Sumando a todo esto, se hace más difícil la implementación de dicho Convenio en Chile debido a una historia de desaciertos institucionales, que una vez más se da en septiembre de 2009 cuando el Gobierno aprueba el convenio, en vez de desarrollar una política pública de excelencia nacional en materia de participación, lo incumple *inmediatamente* en su aplicación interna con el *Reglamento de Consulta y Participación*.

Por otro lado la implementación del Convenio se encuentra estancado en un dialogo cerrado entre los representantes indígenas y el Gobierno, donde los primeros han denunciado, en varias oportunidades, principalmente frente a proyectos de inversión energéticas (relacionadas con Hidroeléctricas, parques eólicos y otros) la violación a los principios básicos del Convenio, como por ejemplo la consulta, en esta materia las organizaciones indígenas han presentado una queja indicando que *"la aplicación del Convenio 169 de la OIT, por parte del Estado de Chile atraviesa por una serie de cuestionamientos. Desde su ratificación en el año 2009, han primado procesos que carecen de legitimidad por parte de los pueblos indígenas, supeditados a la tutela del ejecutivo, impidiendo el debate y el diálogo al interior de cada pueblo, territorios y*

---

<sup>51</sup>Véase, a modo de ejemplo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe General y observaciones referidas a ciertos países, Conferencia Internacional de Trabajo, 99ª reunión, 2010.

<sup>52</sup>Edward Weisband, "Discursive Multilateralism: Global Benchmarks, Shame, and Learning in the ILO Labor Standards Monitoring Regime", 2000, pp. 653-654.

*comunidades, provocando disputas y desencuentros, principalmente en las relaciones entre los pueblos y al interior de cada uno"....." El Gobierno ha propiciado una institucionalidad con serios problemas de representatividad y de gran fragilidad en la toma de decisiones: la cantidad de integrantes de Gobierno es superior a los consejeros indígenas electos, se desarrollan votaciones ilegítimas, como lo fue la aprobación de consultas autónomas del reglamento del SEIA por el anterior Consejo de Consulta. Este Consejo acepta trabajar con el Gobierno de Sebastián Piñera el reglamento que reemplazará el 124, arrogándose una representatividad que no corresponde, ya que son un órgano propio de la institucionalidad y no directamente de los pueblos. Un Consejo, que actualmente, es errático, con diversas propuestas, no hay claridad si se actúa como Consejeros o como Líderes de los Pueblos. Inexistencia de vías de comunicación amplia que dé cuenta del trabajo que realizan"<sup>53</sup>.*

Por lo tanto, se deduce que la Institucionalidad para dar fuerza a la implementación del convenio se encuentra en una etapa de desarrollo v/s conflicto, mientras el Estado chileno, en marco del cumplimiento del Convenio, ha creado organismos que cumplan con los requisitos, pero sin participación ni representatividad de las comunidades o pueblos originarios, existe un movimiento con gran capacidad de organización, que ha objetado estas organizaciones, dado que su convocatoria e implementación no ha cumplido con las exigencias que el mismo Convenio exige, es decir no son representativas, sin convocatorias y precisamente limitando la participación de las comunidades organizadas naturalmente, produciendo una situación de exclusión y segregación de las agrupaciones no representadas

---

<sup>53</sup> <http://www.g80.cl/noticias/noticiacompleta.php?varbajada=17335>

#### **4. JUSTIFICACION**

La importancia de esta tesis, será:

- El aporte analítico transversal. Al conocer el Estado de la Implementación del Convenio, permitirá utilizar el instrumento tanto en organizaciones sociales indígenas, como actores políticos, o bien para crear instrumentos de promoción de derechos, lo cual significa un gran aporte para el proceso de implementación del Convenio, la cual no ha estado fuera de polémicas, producto del gran interés en materias territoriales que éste instrumento pone en juego, sobre todo para las inversiones internacionales y nacionales; como mineras, centrales hidroeléctricas, pesqueras, empresas agrícolas y ganaderas y otras del sector rural, que es donde las grandes riquezas del País se encuentran. Los territorios pertenecientes a los pueblos originarios tienen un gran valor económico y de ahí el interés por estos, lo que ha llegado al punto de utilizar subterfugios para la apropiación de tierras que ancestralmente les han pertenecido, donde en manos de inversionistas serán más lucrativas, tanto al país con la recaudación de impuestos, como a las empresas privadas con la generación de utilidades sobre su producción. Esto nos lleva al eterno conflicto de poner en la balanza el desarrollo de un país y particulares que desean la explotación del capital, versus a los propietarios originarios del capital, que desean su propiedad para fomentar, conservar y desarrollar su patrimonio cultural.
- Entregar una visión objetiva, dando a conocer los orígenes del Convenio y lograr una descripción del desarrollo de la tramitación en Chile, cuáles son sus agentes involucrados y de qué manera participan las comunidades indígenas, poniendo atención en los principios establecidos en él.
- Dar a conocer los Instrumentos de Derecho que influyen, respecto a los pueblos originarios, fuera y dentro de nuestro País, como también la Jurisprudencia existente respecto a ellos.
- Exponer la representatividad de los Pueblos Originarios y las problemáticas generadas con su liderazgo.

De ésta manera la presente tesis se convertirá en un instrumento de interés tanto para las instituciones que participan directamente en la implementación del Convenio, a nivel académico para complementar otros estudios respecto de él, y sobre todo como medio de información a la población originaria del país.

Finalmente, como la Gestión del Estado requiere un análisis profundo de sus procesos que permitan diagnosticar, evaluar y corregir estos cambios y realizar transformaciones eficientes, es una excelente oportunidad para un Administrador Público de la Academia Humanismo realizar esta Tesis.

## **5. PREGUNTA DE INVESTIGACION**

Con este trabajo se intenta responder la siguiente pregunta ¿Cuál es el estado de implementación en Chile del Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, en el periodo 2009-2013?.

## **6. HIPOTESIS**

Al ser este un trabajo de carácter exploratorio no se trabajará con Hipótesis.

## **7. OBJETIVOS**

### **Objetivo General**

- ⇒ Conocer el estado de la implementación en Chile del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en el periodo 2009-2013.

### **Objetivos Específicos**

- ⇒ Describir los orígenes del Tratado Internacional sobre pueblos indígenas.
- ⇒ Describir el desarrollo de la tramitación del Convenio 169 en Chile.
- ⇒ Conocer los principales Agentes involucrados en Chile.
- ⇒ Conocer la Participación de las comunidades indígenas, respecto del Convenio en nuestro País.
- ⇒ Conocer la representatividad de los Pueblos Originarios participantes en la tramitación de la Consulta

## **CAPITULO II – MARCO TEORICO**

El hombre desde que vive en sociedad está en permanente conflicto. Esto en distintos ámbitos de la vida, supervivencia, desarrollo, liderazgo, economía, propiedad, etc. y en la medida que las comunidades, llámense, reinos, países, estados o colonias, crecen y se desarrollan, van entrando en conflicto con su entorno y en sí mismos. La prueba de este hecho está en la historia de la humanidad, tribus, reinos, reyes, emperadores, líderes, presidentes, han producido conflictos durante toda la historia del ser humano. Diversas son las motivaciones de los conflictos, sin embargo, podemos considerar al poder como la gran causa de ellos.

América fue descubierta debido a un conflicto existente con el Imperio Bizantino, forzando a los europeos occidentales a buscar rutas alternativas a Asia para su abastecimiento.

A fines del siglo XV parecía claro que los portugueses se habían adelantado a los castellanos en la conquista de las rutas a Oriente, gracias al dominio que ya ejercían sobre la costa occidental africana. En este momento, Cristóbal Colón, ofreció a los Reyes Católicos el proyecto de llegar a las Indias siguiendo una ruta hacia el oeste en lugar de bordeando todo el continente africano. Finalmente, por las Capitulaciones de Santa Fe, los Reyes Católicos acordaron con Colón el inicio de la expedición.

Durante mucho tiempo Colón siguió creyendo que había llegado a Asia por la ruta occidental, pero en realidad se había encontrado con la existencia de un continente desconocido en Europa: América.

Es así como la Corona Española comenzó con la Conquista del territorio americano, de esta manera comienza a desarrollarse el conflicto indígena, en todo el continente, manifestándose a través de un constante abuso de poder de los conquistadores, con despojos, la erradicación, esclavitud y otros vejámenes.

Los Pueblos Originarios, en esa época, que habitaban en los territorios que hoy ocupa Chile, y en América en general, lo hacían de una manera muy distinta a la concebida por los conquistadores, y también a nuestra actual concepción, principalmente por la cosmovisión del universo. Respetaban a la naturaleza rindiéndole culto, vivían acorde los ciclos de ella, recolectando frutos, cazando y pescando solo para el consumo familiar, en su sistema de vida no existía el concepto del comercio, ni la propiedad, ni el bien ni el mal, incluso los más belicosos, vivían en armonía con su entorno, entonces la convivencia entre pueblos era pacífica, sino, existía un denominador común tecnológico y



cultural entre ellos que permitía paridad e igualdad de condiciones ante cualquier conflicto que sucedía. Por tanto al enfrentarse a los conquistadores, portadores de tecnología, armas, animales, etc. todo desconocido, también se enfrentaron a un proceso traumático, que los dejó en shock, deslumbrados con un nuevo mundo tecnológico, mágico, tal vez, en naves desde el mar, lo cual fue una oportunidad para los españoles, para la expansión que planificaron en búsqueda de riquezas, tesoros, y fantasías y que finalmente lograron como colonos ingresando al territorio con intenciones de apropiarse, conquistar y fundar nuevos poblados en nombre, principalmente, de la Corona Española.

En este punto podemos observar desde varios ámbitos lo que sucedía:

Por un lado, los estándares internacionales del derecho, en la época eran nulos en materias de derechos humanos, no existía ningún parámetro para las actividades de invasión y conquistas de territorios, controlar las acciones de las empresas de expansión territorial era imposible, sobre todo porque muchas de ellas venían compuestas por tripulantes delincuentes y sentenciados, el reclutamiento era simple, solo quien no tenía nada que arriesgar ni perder emprendía el viaje. La comunidad internacional tenía otras preocupaciones en esa época, los organismos y convenios internacionales eran inexistentes, entonces, y tal como sucedía en todos los lugares que fueron conquistados, colonizados y dominados por los países europeos y asiáticos, sencillamente eran sometidos a las más impunes barbaries.

Por otro lado, en los reinos o países, que emprendían las empresas conquistadoras no existía un interés en lo público a nivel local ni internacional, tampoco con las situaciones que provocaban las empresas en sus conquistas, de hecho en las sociedades europeas, los indígenas no eran considerados como personas, prueba de esto fue la creación de zoológicos humanos que recorrieron Europa en esa época (siglo XIX). Cabe recordar que la colonización de América se realizó principalmente en nombre de los Reyes Católicos, quienes tenían contacto directo con el Papa, una de las máximas autoridades internacionales, líder de la organización más poderosa y que solo pensaba en expandir su doctrina a todo ser humano.

Por el lado de la historia de las organizaciones internacionales, considerando la época en que América fue conquistada, las más antiguas surgen por la necesidad de establecer vínculos comerciales con otros estados o ciudades, y donde era necesario establecer ciertos criterios de intercambio y comportamiento. Durante el siglo XIX los aportes doctrinales se orientaron, predominantemente, hacia la formulación de proyectos de organización europea, ya que, no en vano, Europa sigue constituyendo el núcleo del sistema internacional. THIERRY propuso, en 1814, la necesidad de proceder a la consolidación de una unión federal europea.

El ideal de una Europa integrada, ya fuese como una «comunidad europea» de estados, vinculados de un modo muy laxo, o como un auténtico Estado federal, contrastaba netamente con la idea confederal que sustentaba la propuesta de unos «Estados Unidos de Europa», formulada en el Congreso de Ciencia Política celebrado en París en 1900 y de la que expresamente excluía a Inglaterra, por considerarla una potencia cuyos vínculos político-económicos con sus colonias extra europeas predominaban sobre sus intereses estrictamente europeos.

Esta corriente del pensamiento «europeísta», que llegará hasta nuestros días, constituyó el fundamento filosófico, político y jurídico de las principales organizaciones europeas actuales: el Consejo de Europa la Comunidad Europea.

Con todo, semejante línea de evolución filosófico-política no es exclusiva de los modelos de organización internacional gubernamental, pues abarca también a las denominadas organizaciones internacionales no gubernamentales. No podríamos silenciar la significativa contribución, teórica y práctica, de MARX y ENGELS al desarrollo del internacionalismo proletario y a la creación de la Asociación Internacional de Trabajadores o Primera Internacional, en 1864.

Por lo que se refiere a las empresas multinacionales, si bien no cabe apreciar la existencia de antecedentes históricos comparables en las sociedades pre capitalistas, no podemos olvidar la significación mercantil de los establecimientos o «colonias» fenicias en la antigüedad clásica. Ya en los albores del capitalismo, y al compás del desarrollo del Estado moderno y de su expansión ultramarina, asistimos a la emergencia de empresas transnacionales.

Un salto importante ocurre cuando 50 naciones se reunieron en la ciudad estadounidense de San Francisco el 25 de abril de 1945, para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional donde elaboraron una carta de 111 artículos, la cual fue aprobada el 25 de junio y firmada al día siguiente. Entró en vigor el 24 de octubre de 1945. Los vínculos surgidos de la alianza bélica contra enemigos comunes aceleraron el acuerdo para establecer esta nueva organización.

Según su Carta fundacional, la ONU fue establecida para "mantener la paz y seguridad internacionales", "desarrollar relaciones de amistad entre las naciones", "alcanzar una cooperación internacional fundada sobre las relaciones de amistad entre las naciones", "alcanzar una cooperación internacional en la solución de problemas económicos, sociales, culturales o humanitarios" y "fomentar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales". Sus miembros se comprometen a cumplir las obligaciones que han asumido, a resolver disputas internacionales a través de medios pacíficos, a no utilizar la amenaza o el uso de la fuerza, a participar en acciones organizadas en

concordancia con la Carta y a no ayudar a un país contra el que la ONU haya dirigido estas acciones, y a actuar de acuerdo con los principios de la Carta.

Podemos extraer en este ámbito, tres conclusiones que se desprenden claramente de los antecedentes históricos y doctrinales referidos a las organizaciones internacionales. En primer lugar, observamos que la tendencia hacia formas, más o menos desarrolladas, de organización internacional son una consecuencia directa de la propia dinámica relacional que se genera entre las comunidades sociales, insertas en las comunidades políticas independientes (estados), además de la creación de organismos internacionales directamente por parte de los estados.

Naturalmente, tanto unas como otras organizaciones constituyen una parte íntegra de la sociedad internacional en cuyas estructuras y evolución influyen considerablemente

En segundo término, tampoco podemos compartir las concepciones, muchas veces utópicas, que contemplan la estructura orgánica internacional como una traslación de las instituciones y poderes estatales al contexto internacional, ya sea de modo completo o como simple tendencia<sup>54</sup>. En tercer término, la discusión sobre los temas internacionales excluían los temas relacionados con derechos humanos, territoriales, organizaciones sociales diferentes a las conocidas por ellos, solo a partir de la creación de la ONU se concreta un interés en construir un estándar relacionado con el movimiento internacional de los derechos humanos, el cual se fortaleció con la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Redactada como "un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse", en la Declaración, por primera vez en la historia de la humanidad, se establecen claramente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales básicos de los que todos los seres humanos deben gozar. A lo largo de los años lo establecido en la Declaración ha sido ampliamente aceptado como las normas fundamentales de derechos humanos que todos deben respetar y proteger<sup>55</sup>. La Declaración Universal, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, forman la llamada "Carta Internacional de Derechos Humanos".

Es así como una conducta de abuso se "arrastra" durante el tiempo y solo se pretende el cambio en la medida que el "estado del arte" o la discusión sobre derechos, logra convocar a los organismos internacionales y convenir un estándar mínimo, lo cual logra

---

<sup>54</sup> <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/lib1cap8.pdf>. Calduch, R. Relaciones Internacionales.- Edit. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, 1991.

<sup>55</sup> <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>

la OIT en 1957 con la Convención 107, que enmarca una situación diferente respecto al tratamiento de las personas pertenecientes a pueblos originarios, posterior a la Declaración de las Naciones Unidas de 1948.

Pese a la existencia del actual Convenio 169, el cual establece un estándar superior al del año 1948, existe un determinismo histórico que aún no se instala por completo en las sociedades americanas, principalmente porque las democracias de la región fueron debilitadas por las consecutivas dictaduras a partir del año 1970, logrando instalar en los sistemas políticos y sociales, líderes y políticos que han defendido los patrimonios de familias que adquirieron propiedades en el pasado, en un marco legal que hoy no se muestra transparente. Además del interés de empresas y grupos de inversionistas internacionales, estableciendo una tradición en la forma en que el Estado de Chile, haciéndose heredero de éstos abusos, se ha relacionado con los pueblos originarios, lo que ha causado consecuencias históricas, como levantamientos, ataques y rebeliones, despojo de identidad, prohibición de mantener sus ritos y costumbres, etc. Lo que sin duda ha causado resentimiento, desconfianza y odio de los pueblos originarios hacia el Estado de Chile.

Debemos considerar, que el concepto de Estado difiere según los autores, pero algunos de ellos definen el Estado como el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado. Max Weber, en 1919, define el Estado moderno como una "asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas". Por ello se hallan dentro del Estado instituciones tales como las fuerzas armadas, la administración pública, los tribunales y la policía, asumiendo pues el Estado las funciones de defensa, gobernación, justicia, seguridad y otras como las relaciones exteriores.

Probablemente la definición más clásica de Estado, fue la citada por el jurista alemán Hermann Heller que define al Estado como una "unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial". Además, el autor define que solo se puede hablar de Estado como una construcción propia de las monarquías absolutas (ver monarquía absoluta) del siglo xv, de la Edad Moderna. "No hay Estado en la Edad Antigua", señala el autor. Asimismo, como evolución del concepto se ha desarrollado el "Estado de Derecho" por el que se incluyen dentro de la

organización estatal aquellas resultantes del imperio de la ley y la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras funciones más sutiles, pero propias del Estado, como la emisión de moneda propia.

Hoy, la discusión sobre el Estado y los derechos humanos, lo que atañe a pueblos originarios, se enmarca en alcanzar el Estado Multicultural, el cual está basado en la afirmación de diversas culturas y su integración dentro de la identidad y carácter del Estado. De acuerdo con el modelo multicultural, los pueblos indígenas podrán sumarse a otros sectores en los estados donde residen en un pie de igualdad en términos de identidad cultural y no meramente en su condición de ciudadanos individuales. Los pueblos indígenas no serán obligados a asimilarse a pautas culturales dominantes y de esta manera resignar sus atributos culturales característicos. En cambio, las condiciones de la integración de los pueblos indígenas en el ordenamiento social y político de los Estados deben permitirles continuar viviendo con sus culturas intactas, Para los pueblos indígenas, dicha integridad cultural significa la continuidad de una serie de patrones culturales, incluidos los que determinan derechos sobre tierras y recursos naturales y que están incorporados en las instituciones y el derecho consuetudinario indígenas que rigen sus sociedades.

Se contrasta el modelo multicultural con el modelo clásico del Estado Liberal Unitario, lo cual intentaba incorporar los individuos indígenas dentro de los regímenes constitucionales del Estado. Este modelo afirma los derechos universales e iguales de ciudadanía. Busca superar el legado de la colonización y sustituirlo con el modelo del Estado Nación, el cual se considera como una precondition para la entrada en la modernidad y la civilización. Bajo este sistema los pueblos indígenas quedan incorporados bajo regímenes post-coloniales y considerados como ciudadanos en pie de igualdad.

El concepto multicultural se fundamenta en los derechos a la igualdad y a la autodeterminación. Si bien, en principio, estas normas pueden entenderse como aplicables a todos los sectores de la humanidad, han generado normas correctivas referidas especialmente a los pueblos originarios en virtud de su vulnerabilidad histórica y actual. Las normas de la igualdad y la autodeterminación han evolucionado hasta facultar a grupos indígenas a impulsar medidas afirmativas para rectificar el menoscabo de su supervivencia cultural sufrida en el pasado, además defenderse de amenazas persistentes.

Esencialmente, la autodeterminación continuada aporta un orden político bajo el cual los individuos y los grupos sean capaces de tomar decisiones significativas en asuntos que afectan a todas las esferas de su vida, y de hacerlo además de manera permanente. En

palabras del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los pueblos deben "libremente proveer (...) a su desarrollo económico, social, cultural". Este concepto trata que la noción de seres humanos, individual y colectivamente, deben ejercer el control de sus propios destinos y que las estructuras deben ajustarse a esa finalidad. En este sentido, para un grupo culturalmente diferenciado, la autodeterminación continuada genera la necesidad de un orden político democrático en que el grupo sea capaz de conservar su carácter diferenciado, y hacer que éste carácter se refleje en las instituciones del Estado en que está inserto. Para los Pueblos Originarios, el principio de la autodeterminación insta a los Estados a defender la existencia y el libre desarrollo de las instituciones indígenas y a la misma vez promover su participación en las instituciones estatales.

Una condición mínima para el ejercicio de la autodeterminación es la ausencia de políticas o prácticas oficiales que discriminen injustamente a individuos o grupos. Resulta ampliamente aceptado que la norma de no discriminación tiene implicaciones especiales para los grupos indígenas, grupos que casi por definición, han sido tratados de forma adversa debido a diferencias tanto permanentes como culturales.

El derecho de los pueblos a preservar la integridad de sus culturas dentro de la identidad y carácter de los estados donde viven, es una cuestión elemental de igualdad, de estar libres de prácticas históricas y persistentes que han implicado tratar a las culturas indígenas como inferiores a las culturas dominantes.

La norma de la no discriminación va más allá de garantizar para los individuos indígenas las mismas libertades civiles y políticas o el mismo acceso a programas de bienestar social de los Estados que se acuerdan para entregar a otras personas en el ámbito del Estado. También respalda el derecho de los grupos indígenas a preservar y desarrollar libremente sus identidades culturales en coexistencia con otros grupos humanos.

### **Marco Jurídico y político de un Estado Multicultural**

Los lineamientos y muchas de las fuentes del régimen de derechos humanos internacionales en relación con los pueblos originarios, proponen un modelo multicultural de ordenamiento e incorporación de los pueblos originarios en la trama de Estado. Además, los principios generales que rigen en materia de derechos humanos, que están comprendidos en tratados ratificados ampliamente y que claramente ya forman parte del

derecho internacional, principios como igualdad y autodeterminación, han sido interpretados por instituciones dotadas en autoridad como garantes de los derechos colectivos de los pueblos originarios.

Los fundamentos del mundo multicultural están especialmente reconocidos en el Convenio 169. Éste Convenio reconoce que las aspiraciones de los pueblos a ejercer control sobre sus propias instituciones, estilos de vida y desarrollo económico y a mantener y desarrollar sus identidades, idiomas y religiones, dentro del marco de los estados que residen. Basándose en esta premisa, el Convenio incluye disposiciones que propicia la integridad cultural de los pueblos originarios, los derechos a sus tierras y recursos y a la no discriminación en el ámbito del bienestar social, y en general insta a los Estados a respetar las aspiraciones de los pueblos en todas las decisiones que los afectan.

De manera similar, la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas parte del entendimiento, es que son iguales, reconociéndose al mismo tiempo el derecho a todos los pueblos a ser diferentes y a respetarse como tales. De aquí se establece que los pueblos originarios tienen derecho a fomentar, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus costumbres jurídicas características, sus tradiciones, procedimientos y usos, de acuerdo con las pautas internacionalmente reconocidas de los derechos humanos. Otros instrumentos han sido interpretados para reconocer la formación del modelo del Estado Multicultural, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial.

### **Otros modelos de multiculturalismo además del Estado Multicultural:**

El modelo de la Soberanía Indígena Separada promovido por Estados Unidos de Norteamérica, afirma la condición de los pueblos indígenas de ser dependientes de la autoridad de otro, y se sostiene que un pueblo no pierde soberanía o su estatuto independiente al colocarse bajo la protección de otro, en la medida en que mantiene sus poderes de gobierno. Ésta concepción considera que los pueblos indígenas no merecen la calificación de Estados o naciones, y por ello carecen de derechos plenos a la autonomía colectiva o a sus tierras ancestrales. En el caso de los Estados Unidos de Norte Norteamérica, este modelo describe a los pueblos indígenas como naciones domésticas dependientes, cuya relación con el Estado se asemeja a la de un pupilo con su tutor. Sin embargo, este modelo es inconsistente con principios de igualdad y autodeterminación<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> James Anaya <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2482/6.pdf>

El Modelo Separatista, bajo este concepto cada cultura o pueblo tiene el derecho de tener su propio Estado, no obstante, esta normativa es práctica y políticamente problemática y también inconsistente con el concepto básico de igualdad.

## **Gobierno**

Como no es materia de esta tesis ahondar en el estado del arte sobre el concepto Gobierno, a continuación la definimos en términos generales como a la autoridad gobernante de una unidad política, que tiene por finalidad dirigir, controlar y administrar las instituciones del Estado, como regular una sociedad política y ejercer autoridad. El tamaño del gobierno variará de acuerdo con el tamaño del Estado, y puede ser local, regional y nacional.

El gobierno es el más alto nivel de dirección y de administración ejecutiva, generalmente reconocido como el liderazgo de un Estado o de una nación, y el gobierno está compuesto por los directores ejecutivos del Estado, como el presidente o el primer ministro, y por los ministros.

Según nuestra Constitución Política, Artículo 24.- *"El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado. Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes"*.

## **Políticas públicas**

Tradicionalmente las políticas públicas forman parte del conjunto de disciplinas, como la ciencia política, que estudian el Estado y los gobiernos. Lo particular de esta mirada, es que como una parte de la ciencia política y la administración pública, es hacia el conocimiento práctico y da solución de problemas públicos en contextos democráticos.

Desde el restablecimiento de la democracia en Chile a inicios de los noventa, fue posible observar una relación constante entre conocimiento experto vinculado a la economía y el enfoque de políticas públicas, especialmente en temas sectoriales como manejo macroeconómico, políticas laborales, entre otras (Dávila 2010, 2011), los temas de derechos humanos también fueron abordados poco a poco a través de la Vicaría de la Solidaridad e instituciones internacionales.

Es así como las políticas públicas tienen el objetivo de analizar los problemas públicos, su origen y soluciones en contextos democráticos. Vistas como acciones del Estado y los gobiernos son para solucionar situaciones de interés general y específico, que afectan a



una población determinada, y a través del análisis y estudios en contextos democráticos y procesos ciudadanos<sup>57</sup>.

## **Políticas públicas y la Evaluación.**

Producto de los cambios realizados en el sistema político de los últimos 30 años, se han producido notables desigualdades en la población, limitando oportunidades a los más necesitados, empobreciendo a sectores menos privilegiados, promoviendo la acumulación de riqueza en los sectores más privilegiados. Esto luego de las reformas introducidas al Estado, desde 1981 en adelante, privatizando empresas públicas, cambiando el sistema de pensiones, de salud, educación, etc.

Muchos intentos han tratado de avanzar en mejorar las condiciones de vida de la población en general, lo cual ha sido imposible por los quórum parlamentarios necesarios y por falta de voluntad política para realizar estos cambios. Sin embargo, los ensayos existentes para el mejoramiento del sistema han fracasado, dado que la base fundamental no se ha modificado, y el Estado, disminuido por el régimen neoliberal, no se ha modernizado, pese a los intentos, produciendo un gran desaliento en la población

Frente a las demandas de la ciudadanía, y mientras se suponen cambios estructurales que cambien un régimen casi inamovible, la única forma que nos queda para avanzar en la justicia social que esperan todos es a través de las evaluación de políticas públicas, que además servirá para incorporar en la cultura de la sociedad y del sistema político, una fase más que olvidada, nunca considerada en la gestión pública.

"La evaluación (de políticas públicas) no solo es una comprobación de conformidad de la acción pública, sino que expresa un juicio de valor sobre el éxito de los resultados y los impactos -deseados o no- de las políticas públicas y ese juicio de valores debe extraer con el mayor rigor y garantías, de ahí la exigencia de una sólida metodología."<sup>58</sup>

Sin embargo, el fenómeno de la evaluación de las políticas públicas no es un tema que solo en Chile se ha dejado de lado, pese que EEUU muestra sus primeras intenciones de Evaluación de Políticas hacia el año 1930, donde se impulsa un modelo conceptual de experimentación social, impulsada por Ralph Tyler, con ocasión de un gran estudio experimental sobre la eficacia pedagógica en dos programas escolares. En los años sesenta, se promueve la evaluación como instrumento de control y optimización del gasto público en el marco del presupuesto Planning Programming Budgeting System (PPBS).

---

<sup>57</sup> Estado, Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Adm. Pública, N° 17/ 2011, Mireya Dávila, Ximena Soto.

<sup>58</sup> Fundamentos de la Evaluación, primera edición 2010 Equipo Técnico de Evaluación Marisa Merino Cuesta. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, España

Luego surge la General Accounting Office (GAO ) en los años 70 la cual recibe encargos del congreso y el ejecutivo para evaluar distintos programas impulsados por los gobiernos, principalmente auditorías y control de gasto.

En Latinoamérica hay pocos estudios sobre la evaluación, estando entre las experiencias más concretas se encuentran en 12 países, principalmente con experiencias ligadas a los procesos de Reformas de la Administración del Estado, a continuación una selección de sistemas de evaluación en países de LA.

**CUADRO N°1**

<b>SISTEMA DE EVALUACION/ SEGUIMIENTO/ MONITOREO/ EXPERIENCIAS FUERA DE UN SISTEMA</b>	<b>PAÍS</b>
Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados	Chile
Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental (SSPG)	
Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA)	Colombia
Sistema Nacional de Evaluación (SINE)	Costa Rica
Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV)	Uruguay
Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Plurianual	Brasil
Sistema de Evaluación de Metas Presidenciales (SMP)	
Sistema de Evaluación de Metas Presidenciales (SIMEP)	México
Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión de Resultados (SISER)	Bolivia
Evaluación sin articular en un sistema	Argentina

Fuente: Presentación del Ministerio de la Presidencia de México, "SISTEMAS DE EVALUACIÓN E INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO EN AMÉRICA LATINA" II Curso-Taller Internacional Gerencia Pública y Evaluación de Políticas, Conocimiento para la Gestión y Transformación del Estado, Ponente; Magdalena Sánchez Astillero; ENAP Uruguay 2010,

El cuadro muestra una serie de experiencias muy diferentes unas de otras, donde Colombia, Costa Rica y Uruguay se destacan por la creación de un Sistema Nacional de Evaluación, Chile en cambio, aplica experiencias específicas sin pretensión de construir un sistema.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, creada después de la Segunda Guerra Mundial con el propósito de coordinar el Plan Marshall, tiene como misión promover políticas destinadas a alcanzar un crecimiento económico sustentable, así como estabilidad financiera y posibilidades de progreso en el nivel de vida de los países miembros con el fin de contribuir al desarrollo económico mundial. Cuenta con un

planteamiento tecnocrático de las evaluaciones, con énfasis en la eficiencia y modernización del Sector Público y apoyo en y al mercado, principalmente para mejorar la regulación, racionalizar la toma de decisiones y la asignación de recursos con el objetivo de conseguir organizaciones responsables.

La evaluación es una herramienta que pretende dar respuesta a preguntas concretas sobre un programa, un proyecto, un conjunto de actuaciones o una política determinada, las preguntas pueden venir de la propia comunidad beneficiaria, de los gestores del proyecto o programa o de las autoridades políticas, y se suelen plasmar en cinco criterios estándares aprobados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD): pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. Estos criterios incluyen Términos de referencia (TdR) que suponen el acuerdo contractual con el que se formaliza la evaluación.

## **1. POLITICAS PÚBLICAS, CALIDAD Y EVALUACIÓN EN CHILE**

Según Mauricio Olavarría<sup>59</sup>, existen ciertos catalizadores institucionales de las prácticas de evaluación de políticas públicas en Chile. En general los impulsos y los incentivos vienen dados por Agencias Multilaterales y de Fundaciones Internacionales que aportan créditos o donaciones a los países para desarrollar tal función. Vivimos en una época de transgresión de los límites formales de la democracia y en consecuencia, los ciudadanos están cada vez más interesados en saber cuál es el resultado del emprendimiento del Estado, en qué se invierten los fondos públicos, cuál es el resultado de las intervenciones, a fin de caminar hacia una democracia más participativa. Junto con esto, se ha avanzado con la creación de organismos como el Consejo para la Transparencia y un conjunto de mecanismos de la sociedad civil, fundaciones, ONG, etc.

Los medios de comunicación incitan a la muestra de resultados, efectos, impactos de los emprendimientos del Estado en relación a los problemas públicos. Desde el Estado, se manifiestan acciones al respecto, el interés de los poderes públicos por mostrar que efectivamente están haciendo un buen trabajo, mostrar que los emprendimientos que se desarrollan los poderes públicos en nombre de los ciudadanos logran resultados. En consecuencia, hay una creciente aceptación de establecer criterios formales de evaluación. El proceso comienza en la década del noventa junto con la reforma y modernización del Estado y la gestión pública, donde ha habido cambios en la orientación política del Estado, que conlleva cambios relacionados a implementaciones técnicas, adecuaciones técnicas a los nuevos fines que va a cumplir el gobierno democrático. El desarrollo de las ciencias sociales con el aporte del instrumental técnico y

---

<sup>59</sup> Conferencia Perspectivas de la Evaluación Pública en Chile, Mauricio Olavarría, DR. Políticas Públicas, Académico U. Santiago, 2011

metodológico también constituye un elemento importante para que hoy día se puedan realizar evaluaciones. Hace 50 o 60 años atrás no se hablaba de evaluación, sino de fiscalización, se utilizaban otros conceptos con otros alcances y significados.

En 1937 se establece la función anterior en la Contraloría General de la República, surge dentro de un contexto de reformas del Estado, y como consecuencia de procesos de modernización iniciales. En 1967 se crea la Oficina de Planificación (ODEPLAN), como un apoyo integral a la presidencia de la república. Su misión era la evaluación de políticas públicas ex ante y del seguimiento de toma de decisiones importantes. En la década de los noventa, se llevan a cabo procesos de modernización y de construcción de una nueva gestión pública. Bajo la administración de Aylwin, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia tenía por finalidad identificar las metas ministeriales y hacer un seguimiento de las mismas para informar sobre su cumplimiento. En la segunda parte de la década de 1990 surge en la presidencia Frei Ruiz Tagle el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública y el Plan Estratégico de Modernización, decidiendo reforzar la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, DIPRES, avanzando fuertemente en los procesos de evaluación de políticas públicas. También bajo el gobierno del presidente Frei se crea un Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, que está más bien centrada en el control interno, pero que toma áreas particulares de análisis para hacerles un seguimiento. Estaríamos aproximando a la idea de evaluación intermedia y de monitoreo. En la década del 2000 bajo el Gobierno del Presidente Lagos, se va perfilando con más nitidez los tres órganos que tienen influencia en la evaluación de políticas públicas:

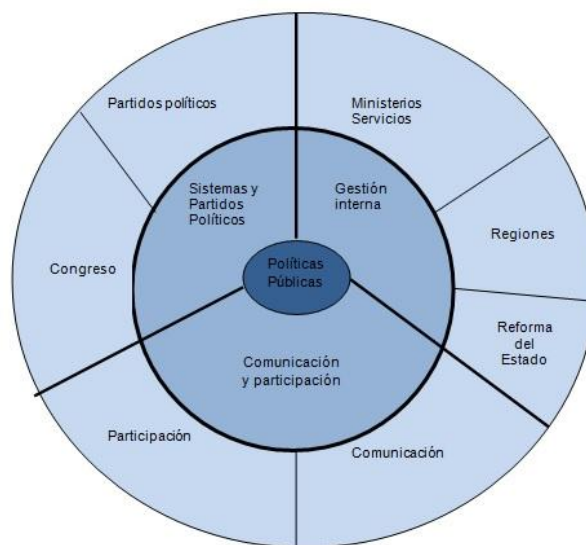
- a) se establece la asesoría presidencial de políticas públicas, en el Palacio de la Moneda, donde se concentraba un grupo de académicos de alta calidad profesional que tenía fluidas relaciones políticas. Su misión era asesorar al presidente en la toma de decisiones, y en consecuencia, establecer si las propuestas que llegaban al presidente estaban suficientemente maduras y si habían cumplido todo el proceso.
- b) el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), su función era continuar con el desarrollo del Sistema Nacional de Inversiones y el Banco Integrado de Proyectos, como heredera de ODEPLAN. La institución realiza la evaluación ex ante de los programas y proyectos que requieren inversión pública.
- c) La DIPRES, empuja el carro con más fuerza y desarrolla un conjunto de evaluaciones más bien asociadas al proceso presupuestario.

La evaluación de las políticas públicas es una acción cada vez más necesaria, y Chile tiene la misión de avanzar en un proceso evaluativo más integral, que nos permita como país avanzar en construir un Estado con equidad y justicia, y que permitirá a la ciudadanía valorar el trabajo político y legislativo.

Sin embargo, la evaluación es solo un paso, también es necesario avanzar en la creación de Políticas Públicas de Calidad, lo que significa que no solo el resultado esté en la evaluación de ella, sino que el proceso completo, desde donde se crea la política pública, cumpla ciertas características que garanticen calidad.

Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.

## CUADRO N° 2



Mandala de las Políticas Públicas de Calidad Lahera 2008

El Mandala muestra la formación de la política pública entendiendo las relaciones desde el entorno hacia el centro, de este modo tenemos un primer anillo compuesto por actores como: Congreso, Ministerio y Servicios Públicos, Partidos Políticos, las autoridades regionales, la ciudadanía y su participación incluyendo los grupos de interés, la comunicación y los medios de comunicación, la reforma del Estado. Luego el proceso de creación de políticas públicas de calidad comprende un segundo anillo interior el que incluye actores como: Los Partidos Políticos, la gestión interna correspondiente a las actividades desarrolladas en el Congreso, a los medios de comunicación y a la comunicación y participación de los grupos de interés más influyentes. Para finalmente dar paso a la creación de una política en que todos los actores involucrados en ella se han visto participando en el proceso.

Por lo que una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión

de sus resultados. Lo principal es la idea, el punto de vista, o el objetivo desde el cual plantear o analizar normas o disposiciones. Así es posible considerar a una norma o decisión o a varias (como el "programa" de Estados Unidos). También se ha usado la expresión "espacio de las políticas" para denotar un conjunto de políticas tan interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos útiles de ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto.

Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública, por lo que si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos.

Una alternativa a la inclusión de las consideraciones en las políticas públicas es la simple agregación de especialistas sobre algunos temas, o de soportes comunicacionales - incluyendo el uso de cuñas y de encuestas- a las actividades tradicionales del gobierno. Las políticas públicas de excelencia tienen características que favorecen una mejor discusión política; la principal es que son comparables formalmente.

### **1.1. Características de una Política Pública de Excelencia<sup>60</sup>.**

- Fundamentación amplia y no sólo específica, ¿Cuál es la idea?, ¿A dónde vamos?
- Estimación de costos y de alternativas de financiamiento.
- Factores para una evaluación de costo – beneficio social.
- Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas, ¿Qué es prioritario?
- Consistencia interna y agregada, ¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?
- De apoyos y críticas probables, políticas, corporativas, académicas.
- Oportunidad política.
- Lugar en la secuencia de medidas pertinentes ¿Qué es primero?, ¿qué condiciona qué?
- Claridad de objetivos
- Funcionalidad de los instrumentos
- Indicadores, costo unitario, economía, eficacia, eficiencia.

Ellas son un marco, una estructura procesal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública. Aún la excelencia formal de las políticas públicas no es una garantía respecto de la corrección de sus contenidos sustantivos, los que pueden terminar siendo perfectamente equivocados

---

<sup>60</sup> CIPE(1996): Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets, Washington

o inconsistentes con los mecanismos propuestos o las soluciones institucionales definidas en la misma política.<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Política y políticas públicas. Eugenio Lahera, CEPAL, División de Desarrollo Social, Agosto 2004

## **2. SISTEMA DE DERECHOS INTERNACIONALES Y NACIONALES QUE AFECTAN AL CONVENIO 169 DE LA OIT.**

Para desarrollar nuestro marco teórico se explican primeramente los grandes logros conseguidos en la comunidad internacional, que consagraron derechos específicos, de naturaleza individual a las minorías étnicas, reconociendo el derecho a mantener sus culturas, formas de vida y expresarse en su propio idioma, para luego explicar los derechos reconocidos en nuestro País, con los que se espera lograr un avance significativo en el establecimiento de un nuevo tipo de relación entre el Estado, los Pueblos Indígenas y toda la sociedad chilena, fundada en los principios del mutuo reconocimiento, el respeto y la tolerancia.

### **2.1. Convenio 107 de la OIT**

Constituyó un primer intento de codificar las obligaciones internacionales de los Estados en relación con los pueblos indígenas y tribales. Este Convenio de 1957 es un instrumento amplio sobre el desarrollo, que cubre una variada gama de temas, como los derechos a las tierras; contratación y condiciones laborales; formación profesional, artesanías e industrias rurales; seguridad social y salud, educación y medios de comunicación.

El Convenio 107 fue ratificado por 27 países, y tiene un enfoque integracionista que refleja el discurso sobre el desarrollo del momento de su adopción. Durante la década de 1970, cuando la ONU comenzó a examinar la situación de los pueblos indígenas y tribales con más detalle, y cuando los pueblos indígenas comenzaron a hacerse más visibles a nivel internacional, el enfoque del Convenio 107 fue objeto de cuestionamientos. El Consejo de Administración de la OIT convocó a una Comisión de Expertos en 1986 y ésta concluyó que el "enfoque integracionista del Convenio estaba obsoleto y que su aplicación era perjudicial en el mundo moderno". Luego, el Convenio fue revisado durante 1988 - 1989, y en 1989 se adoptó el Convenio 169. Desde la adopción de este último Convenio, el Convenio 107 ya no quedó abierto para ratificación. Sin embargo, continúa estando en vigencia para 18 países muchos de los cuales tienen poblaciones significativas de indígenas, y sigue siendo un instrumento útil en esos países ya que cubre muchas áreas que son clave para estos pueblos<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup><http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no107/lang-es/index.htm>



## **2.2. Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.**

Esta declaración<sup>63</sup> fue adoptada en Nueva York el 13 de septiembre de 2007 durante la sesión 61 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y tiene como predecesoras a la Convención 169 de la OIT y a la Convención 107.

Aunque una declaración de la Asamblea General no es un instrumento coercitivo del derecho internacional, sí representa el desarrollo internacional de las normas legales, y refleja el compromiso de la Organización de Naciones Unidas y los estados miembros. Para la ONU es un marco importante para el tratamiento de los pueblos indígenas del mundo y es indudablemente una herramienta significativa hacia la eliminación de las violaciones de los derechos humanos contra 370 millones de indígenas en el mundo y para apoyarlos en su lucha contra la discriminación.

La Declaración precisa los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas, especialmente sus derechos a sus tierras, bienes, recursos vitales, territorios y recursos, a su cultura, identidad y lengua, al empleo, la salud, la educación y a determinar libremente su condición política y su desarrollo económico, asimismo enfatiza en el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus propias instituciones, culturas y tradiciones, y a perseguir libremente su desarrollo de acuerdo con sus propias necesidades y aspiraciones; prohíbe la discriminación contra los indígenas y promueve su plena y efectiva participación en todos los asuntos que les conciernen y su derecho a mantener su diversidad y a propender por su propia visión económica y social.

La Declaración fue el resultado de más de 22 años de elaboraciones y debates. La idea se originó en 1982 con el objeto de fomentar la protección de los derechos humanos de los indígenas, y recién en 1993 se presentó en Borrador a la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de Minorías, que le dio su aprobación al año siguiente. Posteriormente la Declaración no alcanzó el consenso necesario para ser adoptada por la Asamblea General, principalmente por las preocupaciones de algunos países africanos. Una iniciativa de consulta impulsada por México, Perú y Guatemala con estos países consiguió su apoyo (con excepción de tres, que se abstuvieron), pero a cambio de la inclusión de nueve enmiendas, entre otras una que aclara que nada en la Declaración se interpretará "en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de

---

<sup>63</sup>[http://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n\\_de\\_las\\_Naciones\\_Unidas\\_sobre\\_los\\_derechos\\_de\\_los\\_pueblos\\_ind%C3%ADgenas](http://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_de_las_Naciones_Unidas_sobre_los_derechos_de_los_pueblos_ind%C3%ADgenas)

Estados soberanos e independientes". Las enmiendas se incluyeron sin consultar a los representantes indígenas y no contaron con su acuerdo, por lo que organizaciones indígenas de diferentes países expresaron su enérgica protesta; a pesar de ello, el *caucus indígena en la ONU* decidió mantener su apoyo a la adopción de la Declaración.

En la Asamblea General, 143 países votaron a favor, 4 en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos) y hubo 11 abstenciones. Los cuatro gobiernos que votaron en contra – todos anglófonos<sup>64</sup>, con población mayormente blanca y antiguos integrantes del Imperio Británico pero con una significativa población aborigen, expresaron serias reservas al texto final de la declaración. Sin embargo estos países finalmente apoyaron la Declaración.

### **2.3. Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**

Es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos, sociales y culturales y establece mecanismos para su protección y garantía. Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976. Se compromete a las partes a trabajar para la concesión de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, incluidos los derechos laborales y los derechos a la salud, la educación y un nivel de vida adecuado. El Pacto tiene sus raíces en el mismo proceso que condujo a la Declaración Universal de Derechos Humanos y fue aprobada el 10 de diciembre de 1948, y es parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos, junto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Debido a diferencias significativas entre los miembros de las Naciones Unidas sobre la importancia relativa de negativos Civiles y Políticos versus positivos Económicos, Sociales y Culturales, la convención dividió en dos pactos, "uno para contener los derechos civiles y políticos y el otro para contener económicos, sociales y culturales". Cada uno contendrá también un artículo sobre el derecho de todos los pueblos a la libre determinación. El primer documento se convirtió en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el segundo, el Pacto Internacional de

---

<sup>64</sup> lengua germánica occidental que surgió en los reinos anglosajones de Inglaterra y se extendió hasta el norte en lo que se convertiría en el sudeste de Escocia bajo la influencia del Reino de Northumbria.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los proyectos fueron presentados a la Asamblea General de Naciones Unidas para el debate en 1954, y aprobó en 1966<sup>65</sup>.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales comprende un Preámbulo y cinco partes, donde Reconoce lo siguiente: El derecho de libre determinación de los pueblos, incluido el derecho a "determinar libremente su condición política", procurar su desarrollo económico, social y cultural, y gestionar y disponer de sus propios recursos; Requiere el reconocimiento de los derechos "sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"; Promover el bienestar general en una sociedad democrática". Incluyen los derechos al Trabajo, bajo "condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias", con el derecho a fundar y afiliarse a los sindicatos; Seguridad social, incluso al seguro social (Artículo 6); La vida familiar, incluida la licencia parental remunerada y la protección de los niños (Artículo 10); Un nivel de vida adecuado, incluso alimentación, vestido y vivienda, y la "mejora continua de las condiciones de existencia" (Artículo 11); La salud, específicamente el "más alto nivel posible de salud física y mental" (Artículo 12); La educación, incluida la enseñanza primaria universal y gratuita, disponible en general, la enseñanza secundaria, e igualmente accesible la educación superior. Esto debe estar encaminada a "el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales", y ayudar a todas las personas para participar efectivamente en la sociedad (Artículos 13 y 14); participación en la vida cultural (Artículo 15); Regula la presentación de informes y de seguimiento del Pacto y las medidas adoptadas por las partes para su aplicación. También permite que el órgano de vigilancia - originalmente el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ahora el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Hacer recomendaciones generales a la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>66</sup> sobre las medidas adecuadas para la realización de los derechos. (Artículo 21).

#### **2.4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

Es un tratado multilateral general que reconoce Derechos civiles y políticos y establece mecanismos para su protección y garantía. Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Fue adoptado al mismo tiempo que el Pacto Internacional de

---

<sup>65</sup>[http://es.wikipedia.org/wiki/Pacto\\_Internacional\\_de\\_Derechos\\_Econ%C3%B3micos,\\_Sociales\\_y\\_Culturales#cite](http://es.wikipedia.org/wiki/Pacto_Internacional_de_Derechos_Econ%C3%B3micos,_Sociales_y_Culturales#cite)

<sup>66</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Asamblea\\_General\\_de\\_Naciones\\_Unidas](http://es.wikipedia.org/wiki/Asamblea_General_de_Naciones_Unidas)

Derechos Económicos, Sociales y Culturales y se hace referencia a ambos con el nombre de Pactos Internacionales de Derechos Humanos o Pactos de Nueva York. A su vez, éstos, junto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, comprenden lo que algunos han llamado Carta Internacional de Derechos Humanos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos tienen sus raíces en el mismo proceso que condujo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos comprende un Preámbulo y seis partes<sup>67</sup>; Derecho a la libre determinación de los pueblos; Garantía de los estados de no exclusión del presente Pacto por condiciones sociales, personales y económicas, de los individuos que integran cada Estado y otros derechos tendientes a su protección; casos que suspenden las obligaciones contraídas en virtud de este pacto; prohibición del ejercicio abusivo del derecho apelando a este Pacto; Protección por motivos de sexo, religiosas, raciales u otras formas de discriminación; La libertad individual de creencia, expresión, asociación, libertad de prensa, el derecho a celebrar asamblea.

## **2.5. Convenio Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.**

Es uno de los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos, fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965, y entró en vigor el 4 de enero de 1969, pero no debe ser confundida con la Declaración Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial<sup>68</sup>, proclamada en 1963, que constituyó uno de los antecedentes de la Convención.

La Convención está antecedida por una serie de considerandos o motivos, e integrada por 25 artículos, divididos en tres partes. En su primer artículo define el concepto de "discriminación racial" adoptando un criterio amplio que alcanza a diferentes modos de discriminación, distinción, restricciones o preferencias, ya sea por motivo de "raza, color, linaje u origen nacional o étnico". Sin embargo el tratado se cuida de aclarar que el mismo no puede ser utilizado de ningún modo para afectar las normas internas de los estados en materia de ciudadanía e inmigración, en tanto no se establezcan discriminaciones en contra de ciertas nacionalidades. La declaración formulada por la UNESCO sobre racismo y prejuicios raciales, contiene tres puntos fundamentales:

---

<sup>67</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Pacto\\_Internacional\\_de\\_Derechos\\_Civiles\\_y\\_Pol%C3%ADticos#cite\\_note-2](http://es.wikipedia.org/wiki/Pacto_Internacional_de_Derechos_Civiles_y_Pol%C3%ADticos#cite_note-2)

<sup>68</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n\\_sobre\\_la\\_eliminaci%C3%B3n\\_de\\_todas\\_las\\_formas\\_de\\_discriminaci%C3%B3n\\_racial](http://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_sobre_la_eliminaci%C3%B3n_de_todas_las_formas_de_discriminaci%C3%B3n_racial)

- Todos los hombres que viven en nuestro tiempo pertenecen a la misma especie y descienden del mismo tronco;
- La división de la especie humana en "razas" es convencional y no implica ninguna jerarquía en ningún orden;
- En el estado actual de los conocimientos biológicos, no podemos atribuir las realizaciones culturales de los pueblos a diferencias de potencial genético: éstas se explican totalmente por su historia cultural. Basta invertir estos términos para obtener una radiografía del racismo.

## **2.6. Declaración de Viena (1993)**

En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del 14 al 25 de junio de 1993, 171 países y casi 800 ONGs reunidos en Viena, aprobaron la Declaración y Programa de acción de Viena<sup>69</sup>, que guarda principios para fortalecer la aplicación de los Derechos Humanos basándose en la democracia, desarrollo y promoción de los mismos. Esta declaración constituyó un gran aporte internacional para la defensa de derechos pues encierra avances importantes, como los siguientes: Destacar la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales; Aceptar la legitimidad de la preocupación de la comunidad internacional por proteger y promover los derechos humanos; Reconocer la legitimidad del derecho al desarrollo; **Destacar los derechos humanos de los grupos particularmente vulnerables, tales como mujeres, poblaciones indígenas, niños, discapacitados, detenidos, víctimas de desapariciones forzadas, los trabajadores migrantes y sus familias;** Dar mayor énfasis a los derechos humanos de la mujer; Señalar que la extrema pobreza y la exclusión social son una "violación de la dignidad humana", por lo que se deben tomar medidas para combatir la extrema pobreza; Formular recomendaciones concretas para el fortalecimiento y la armonización de los órganos de derechos humanos, así como para velar por la mejor coordinación de programas de las Naciones Unidas y supervisar la puesta en marcha del "Programa de Acción"

La Declaración contiene 100 principios, de los cuales, a continuación, se mencionan los que apuntan directamente a la protección de los derechos de las poblaciones indígenas: La reafirmación del compromiso de la comunidad internacional de velar por el disfrute de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de esas poblaciones y de respetar el valor y la diversidad de sus culturas e identidades; Reconoce la dignidad intrínseca y la incomparable contribución de las poblaciones

---

<sup>69</sup> [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp)

indígenas al desarrollo y al pluralismo de la sociedad y reitera firmemente la determinación de la comunidad internacional de garantizarles el bienestar económico, social y cultural y el disfrute de los beneficios de un desarrollo sostenible. Los Estados deben garantizar la total y libre participación de las poblaciones indígenas en todos los aspectos de la sociedad, en particular en las cuestiones que les conciernan; garantizar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, sobre la base de la igualdad y la no discriminación; reconocer el valor y la diversidad de sus diferentes identidades, culturas y sistemas de organización social.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda:

- Que la Comisión de Derechos Humanos examine la posibilidad de renovar y actualizar el mandato del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas una vez completado el proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas.
- Que los programas de servicios de asesoramiento y asistencia técnica del sistema de las Naciones Unidas respondan positivamente a las peticiones de asistencia de los Estados que redunden en beneficio directo de las poblaciones indígenas.
- La Conferencia recomienda además que se pongan a disposición del Centro de Derechos Humanos recursos de personal y financieros suficientes como parte del fortalecimiento de las actividades del Centro conforme a lo previsto en el presente documento.
- A los Estados, a que velen por la plena y libre participación de las poblaciones indígenas en todos los aspectos de la sociedad, en particular en las cuestiones que les interesen.
- A la Asamblea General que proclame un decenio internacional de las poblaciones indígenas del mundo que comience en enero de 1994 y comprenda programas orientados a la acción definidos de común acuerdo con las poblaciones indígenas. Debe establecerse con este fin un fondo fiduciario voluntario. En el marco de dicho decenio deberá considerarse la creación de un foro permanente para las poblaciones indígenas en el sistema de las Naciones Unidas.

## **2.7. Constitución Política del Estado de Chile (1980)**

Este documento es clave para entender la problemática existente entre los Pueblos originarios y el Estado, y a la forma como se ha abordado la situación de derechos y garantías en general y particular. A continuación un extracto de la forma que se manifiestan derechos y garantías de manera general a los ciudadanos chilenos:

En el Artículo 1: "Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos".

"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".

"Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional."

Según el Observatorio de derechos de los Pueblos Originarios, éste artículo señala que la Constitución reconoce el derecho de cada persona a desarrollar su personalidad y organizar su vida. Nadie puede ser forzado a abandonar su propia cultura o a vivir en una distinta a la que libremente elija. Además obliga al Estado a promover y proteger las diversas culturas que existen en el país -incluyendo las de los Pueblos Indígenas- porque se trata de "condiciones sociales" que permiten la realización material y espiritual de las personas.

Los indígenas son pueblos y no grupos intermedios pero la Carta les reconoce autonomía a estos últimos. En su artículo 23, el cual indica que la ley establecerá las sanciones por el "mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos". Lo importante es que si el ejercicio de la autonomía indígena en el sentido que reconoce el derecho internacional, no puede entenderse como "mal uso". Luego el Art. 3 indica "El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. La ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente

descentralizada". "La calidad de unitario del Estado no impide que ciertas normas se apliquen sólo a quienes se encuentren en determinadas circunstancias como los Pueblos Indígenas o a determinadas porciones de territorio"<sup>70</sup>. La regionalización puede entenderse en un sentido político, o sea, "como una agrupación humana asentada en un territorio, que presenta determinadas características comunes..., y que es considerada no sólo como un objeto de administración sino también como un sujeto responsable de su propio proceso de desarrollo. Esta segunda visión involucra una connotación de carácter político que implica la autogeneración de sus propias autoridades"<sup>71</sup>

El Artículo 4 indica "Chile es una República Democrática", es decir se cuenta con una organización del Estado en que las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo, mediante mecanismos de participación directa o indirecta, que confieren legitimidad a sus representantes. Con lo cual orienta toda interpretación y aplicación de la Constitución.

El Artículo. 5 indica " La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio. El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes".

Los límites al ejercicio de la soberanía: Existe un bloque de constitucionalidad que actúa como límite a la actividad del Estado (Gobierno, Congreso y Tribunales):

- Los derechos que emanan de la naturaleza humana: son los derechos y libertades beneficiados con la protección constitucional o internacional. Aquí se incluye el derecho internacional general o *ius cogens* (ej. Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas y Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos)
- Los derechos garantizados por la Constitución: se refiere a los consagrados en el artículo 19°.

---

<sup>70</sup> Silva Bascuñan, Alejandro, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo IV. La Constitución de 1980, Bases de la institucionalidad. Nacionalidad y ciudadanía. Justicia Electoral, 2a edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1997, p.79

<sup>71</sup> Noguera, Humberto en Primer Informe de Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Senado), 6 de noviembre de 2001, p. 81.



- Los derechos consagrados por tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren actualmente vigentes: entre ellos el Convenio 169 de la OIT y los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y Económicos y Sociales.

### **Deberes y Derechos Constitucionales:**

Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:

2º.- La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley. Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias;

3º.- La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos...

### **La Constitución garantiza a todas las personas:**

El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales.

- Permite incluir la propiedad indígena ancestral en la garantía.
- Autoriza la expropiación por "causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador". Permitir el ejercicio de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, puede requerir de la expropiación (de tierras o aguas), lo que es parte del "interés nacional". Así lo ha entendido la CIDH (CIDH, Caso de la Comunidad Yake Axa vs. Paraguay, 2005, párr. 144)

## **2.8. Ley Indígena, sobre Protección, Fomento y Desarrollo Indígena (CHILE 1993)**

La Ley Indígena<sup>72</sup> recogió parcialmente los planteamientos hechos por las comunidades y organizaciones indígenas en más de 2.000 encuentros sectoriales, comunales y regionales que culminaron con el Congreso Nacional de los Pueblos Indígenas de Chile, realizado en Temuco entre el 16 y 18 de enero de 1991. Varias de las disposiciones propuestas por el Congreso Indígena fueron modificadas o simplemente eliminadas en el Congreso Nacional, como por ejemplo: el reconocimiento del concepto de "pueblo", que fue reemplazado por el de "etnia", o los de "territorios de desarrollo indígena", reemplazado por las "áreas de desarrollo". Para el caso de los indígenas urbanos la ley reemplazó la propuesta de reconocimiento jurídico de las "comunidades indígenas urbanas" por las "Asociaciones Indígenas Urbanas"

<sup>72</sup>Ley N° 19.253, publicada en el Diario Oficial el 05 de Octubre de 1993

Esta Ley reconoce a los indígenas como parte esencial de la nación chilena, lo que implica respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, sus familias y comunidades. En términos generales establece:

- El Estado reconoce que los indígenas de Chile son 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 etnias de Chile a la Mapuche, Aymara, Rapanui, las comunidades Atacameñas, Quechuas y Collas del norte, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes.
- El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación Chilena, país como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores.
- 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 a tales fines.
- Se entenderá por hijo de padre o madre indígena a quienes descendan de habitantes originarios de las tierras identificadas en el artículo 12.... Otros requisitos para identificarse como indígena son: "Un apellido no indígena será considerado indígena, para los efectos de esta ley, si se acredita su procedencia indígena por generaciones.... 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...
- Se entenderá por indígenas urbanos aquellos chilenos que, reuniendo los requisitos se auto identifiquen como indígenas y cuyo domicilio sea un área urbana del territorio nacional y por indígenas migrantes aquellos que, reuniendo los mismo requisitos de origen precedentes, tengan domicilio permanente en una zona rural no comprendidas en los artículos 60, 62, 66 y 72.
- Las Asociaciones Indígenas Urbanas o Migrantes será una instancia de organización social, desarrollo cultural, apoyo y mutua protección entre los indígenas urbanos migrantes, respectivamente.

La ley está compuesta por nueve títulos en los cuales se intenta abarcar el máximo de temáticas de protección para los pueblos originarios indígenas.

## **2.9. Decreto 124, Instrumento regulador de la Consulta y la Participación de los Pueblos Indígenas (Derogado en el año 2013).**

Luego de ratificarse el Convenio 169, se publica el mismo año, el Decreto N°124 del Ministerio de Planificación - MIDEPLAN, con el fin de regular la consulta y participación de los pueblos indígenas tal como lo señala el Artículo 6 del mismo documento, el cual "consagra el deber general de consultar a los Pueblos Indígenas interesados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente", y del Art. 7 del mismo Convenio el cual consagra el derecho de los Pueblos Indígenas interesados a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles a afectarles directamente".

Desde la creación de este Decreto fue evidente por parte de los pueblos originarios su rechazo ya que este decreto reglamentaba de manera provisoria la consulta a los pueblos indígenas, pero cuyo procedimiento no estaba consultado a las etnias chilenas, por lo tanto la consulta era inadecuada para lo que se esperaba fuera el Convenio, la participación, y la consulta ciudadana específicamente.

En septiembre de 2009 el Relator Especial de Naciones Unidas, James Anaya, en su Informe de Recomendaciones a Chile se refirió al reglamento provisoria y en él se señala; "(...) tal reglamento debe ser consultado previamente con los pueblos indígenas del país y debe contemplar los requisitos esenciales de la consulta establecidos en las normas internacionales." <sup>73</sup>

En Diciembre de 2010, el Instituto Nacional de Derechos Humanos, en su primer Informe Anual analizó extensamente el Decreto 124 estableciendo que no cumple con las obligaciones internacionales recomendando al Gobierno su modificación<sup>74</sup>. En Febrero de 2011 la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios de la OIT hizo una Solicitud Directa al estado de Chile, observando que el Decreto 124 incumple las normas del Convenio 169 y recomendando su modificación. Entre las principales críticas al contenido del Decreto 124 se señala que:

- Es una simple norma interna dictada por el Ejecutivo chileno, que transgrede los artículos 6 N° 1 letra a) y N° 2, y 7 N° 1 oración segunda, y Artículo 15 del

<sup>73</sup> Párrafo 12, Informe A/HRC/12/34/Add.6, 2009

<sup>74</sup> INDH: Informe Anual 2010

Convenio N° 169, que forman parte de la legislación vigente desde su ratificación y son autoejecutables.

- Transforma la Consulta en un mero proceso de difusión de las medidas propuestas desde el estado para recoger opinión y comentarios indígenas.
- Suplanta a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, adjudicando al Consejo de CONADI, entidad estatal, una supuesta representación.
- Limita geográficamente la obligación de consultar solo a los casos ubicados en áreas de desarrollo indígena o tierras indígenas, excluyendo situaciones que afectan tierras, recursos y territorios reclamados.
- Deja al arbitrio de las autoridades el determinar cuándo corresponde o no, realizar una "consulta", dejando la adopción de medidas a la "ponderación" y arbitrio de las mismas autoridades.
- Impone plazos y procedimientos inapropiados, y permite casos aberrantes como cuestionarios a responder por internet, pretendiendo que la no respuesta implica aceptación.
- Introduce una arbitraria distinción local entre "actos" y "medidas administrativas", dejando fuera de las consultas a una inmensa mayoría de decisiones administrativas que afectan a los pueblos indígenas.
- No contempla un procedimiento para un diálogo de buena fe tendiente a acuerdos.
- En suma, el Decreto 124 atenta contra la esencia del Convenio 169.

En una declaración de mayo de 2011 los pueblos Originarios declaran que *"exigimos al Gobierno, y en particular a MIDEPLAN la derogación del ilegal e inconsulto decreto 124 -que es rechazado por todos los pueblos indígenas en Chile, Y en particular, emplazamos y exigimos al Ministro de MIDEPLAN, Felipe Kast actúe como corresponde en un estado de derecho, y que sus declaraciones sobre "no aplicación del Decreto 124", sean seguidas por "la derogación del mismo Decreto 124".*<sup>75</sup>

Finalmente en el Gobierno de Sebastián Piñera este Decreto fue derogado, luego de un trabajo de varias mesas de Consenso, que se iniciaron el 12 de marzo culminando el 29 de julio de 2013, y que consistieron en nueve sesiones de trabajo de aproximadamente tres días cada una.

En ellas participaron 44 delegados indígenas provenientes de trece regiones del País en representación de sus organizaciones y comunidades, donde se discutió en profundidad todos los temas referidos a la consulta. Como

---

<sup>75</sup> <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/c169noticias/742-declaracion-encuentro-mayo2011.html>

resultado de ello los representantes de los pueblos indígenas y el Gobierno firmaron un protocolo en el que se señala que hay acuerdo en más del 80% de la normativa, entre ellos la derogación del decreto supremo 124, el objeto de la consulta, los órganos de la consulta, los sujetos e instituciones representativas, el rol de la CONADI, buena fe, procedimientos apropiados, responsable del proceso de consulta, el carácter previo, la pertinencia de la consulta, los plazos y etapas de la consulta, entre otros.

## **2.10. Ley 19.300 Bases Generales del Medio Ambiente, promulgada el 01 de marzo de 1994, modificada el 13 de noviembre de 2010 por ley 20.473, Chile**

La Ley 10.300 contiene siete párrafos que van del artículo 6 al 50 que establecen y regulan los instrumentos de gestión ambiental que pueden ser utilizados para lograr los objetivos de calidad ambiental en nuestro País. Los instrumentos que incluye son:

- La educación e investigación
- El sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA)
- La participación de la comunidad
- Las normas de calidad ambiental y sobre preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental naturaleza y conservación del patrimonio ambiental.
- Las normas de emisión; los planes de manejo, prevención y descontaminación.
- La participación ciudadana

Es aquí donde se norma que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (artículos 8 al 31) e indica que tipo de proyectos deberán someterse a evaluación de su impacto ambiental y señala los criterios para determinar si el proyecto deberá efectuar una Declaración de Impacto Ambiental (DÍA) o si se deberá elaborar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) documento más complejo, aplicable fundamentalmente a grandes proyectos de inversión, que pueden tener un impacto en el medio ambiente y cuyos efectos potenciales efectos no están regulados en su totalidad.

### **2.11. Decreto Supremo 40. Aprueba Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA, Chile**

Este documento establece las disposiciones por las cuales se regirá el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y la Participación de la Comunidad en el proceso de evaluación de Impacto Ambiental de acuerdo a lo estipulado en la Ley 19.300, siendo recién de conocimiento público a fines de febrero de 2013, tras exigencias vía redes sociales. Dicho Reglamento fue inmediatamente objeto de críticas por parte de organizaciones indígenas y ambientalistas, presentando un recurso de protección, por no haber debidamente consultado a los pueblos originarios de nuestro País, y porque el Reglamento contiene normas sobre consulta que no se ajustan a los estándares internacionales.

Una arista muy importante en este tema es que a inicios de Noviembre de 2012, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, presentó a Chile su Informe sobre la Propuesta de Reglamento de Consultas, en donde abordó también el Reglamento SEIA. El Relator Especial observó que el Reglamento SEIA es un instrumento conexo al reglamento general de consultas, y por ello formuló recomendaciones expresas respecto a estándares que debe cumplir el Reglamento. En sus conclusiones, señala que se debe elaborar un nuevo proyecto de Reglamento de SEIA y realizar un proceso de consulta. Fue así como una delegación del Gobierno de Chile encabezada por el Director del SEA, viajó expresamente a Arizona a reunirse con el Relator Especial el 27 de Noviembre de 2012. Recibiendo el documento de observaciones y recomendaciones. Sin embargo, posteriormente, el Gobierno de Chile de la época se desentendió de las observaciones y recomendaciones del Relator ONU, tanto en el Reglamento del SEA como en la propuesta de Reglamento General.

### **2.12. Decreto Supremo 66, Regula Procedimiento de Consulta, Chile**

En Noviembre del año 2013 se aprueba este reglamento que regula el procedimiento de Consulta en virtud del Artículo 6 N°1 Letra A y N° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y que viene a derogar el Reglamento N° 124 adoptado durante la anterior administración de Michelle Bachelet. Tomado de razón el 25 de febrero de 2014 por la Contraloría General de la República.

Este Decreto del Ministerio de Desarrollo Social, ha sido duramente cuestionado ya que vulnera el derecho de consulta que tienen los pueblos originarios, consagrado en el Convenio 169 de la OIT, debido al rol que le compete a las instituciones

públicas durante todas las etapas del proceso de consulta, por lo que vulnera completamente el derecho a la consulta de los pueblos originarios, al dejar subordinado este procedimiento básicamente a los intereses de los empresarios, a la actividad económica.

En detalle un punto importante que contraviene el Convenio 169 es el artículo 7 del Decreto Supremo 66 ya que afirma que:

*"(...) legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas los anteproyectos de ley y anteproyectos de reforma constitucional, o la parte de éstos, cuando sean causa directa de un impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas en su calidad de tales, afectando el ejercicio de sus tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras.*

*Son medidas administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas aquellos actos formales dictados por los órganos que formen parte de la Administración del Estado y que contienen una declaración de voluntad, cuya propia naturaleza no reglada permita a dichos órganos el ejercicio de un margen de discrecionalidad que los habilite para llegar a acuerdos u obtener el consentimiento de los pueblos indígenas en su adopción; y, cuando tales medidas sean causa directa de un impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas en su calidad de tales, afectando el ejercicio de sus tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras.*

*Las medidas dictadas en situaciones de excepción o emergencia, incluyendo terremotos, maremotos, inundaciones y otras catástrofes naturales, no requerirán consulta por su carácter de urgente. Los actos de mero trámite y las medidas de ejecución material o jurídica se entenderán comprendidas en la consulta del acto terminal o decisorio al que han servido de fundamentos o que deban aplicar.*

*Las medidas administrativas que no producen una afectación directa respecto de los pueblos indígenas no están sujetas a consulta, como sucede con aquellos actos que no producen un efecto material o jurídico respecto de terceros, como ocurre con los dictámenes, actos de juicio, constancia o conocimiento, así como los actos que dicen relación con la actividad interna de la Administración, como los nombramientos de las autoridades y del personal, el ejercicio de la potestad jerárquica o las medidas de gestión presupuestaria".*

Este artículo contraviene al Convenio 169 ya que el Convenio determina que se deben consultar las medidas de carácter legislativo o administrativo<sup>76</sup> que toma el Estado porque reconoce que en dichas instancias la participación de los pueblos indígenas debe ser reforzada dado que históricamente los pueblos indígenas han sido excluidos de estos espacios de toma de decisión. Frente a lo anterior la OIT (2009) determinó que la obligación de consulta de medidas legislativas y administrativas se sustenta en la necesidad de tener una *“participación efectiva en todos los niveles de la toma de decisiones en los órganos políticos, legislativos y administrativos (...)”*<sup>77</sup>, por lo que dicha consulta previa debe realizarse en todos los casos en los que medidas administrativas o legislativas tengan la posibilidad de afectar de manera directa a los pueblos indígenas. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR o Comisión) en el 2009 también estableció que los procesos de consulta previa se deben hacer previa a la aceptación de *“(...) todas las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a pueblos indígenas y tribales”*.

El otro problema es el artículo 8 del Decreto 66, ya que dice:

*“La Resolución de calificación ambiental de los proyectos o actividades que ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, de conformidad a lo establecido en el artículo 10 de la ley N° 19.300, y que requieran un proceso de consulta indígena según lo dispuesto en dicha normativa y su reglamento, se consultarán de acuerdo a la normativa del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, dentro de los plazos que tal normativa establece, pero respetando el artículo 16 del presente instrumento en lo que se refiere a las etapas de dicha consulta.*

*La evaluación ambiental de un proyecto de inversión que considere la realización de un proceso de consulta indígena acorde a la Ley N°19.300 y su reglamento, incluirá en todo caso, las medidas de mitigación, compensación o reparación que se presenten para hacerse cargo de los efectos del artículo 11 de la Ley N°19.300.*

*Para la realización de los procesos de consulta que se realicen en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, la autoridad ambiental podrá solicitar la asistencia técnica de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena – CONADI, en los términos señalados en el artículo 14 de este reglamento”.*

---

<sup>76</sup> pár. A, núm. 1, art. 6, Convenio 169)

<sup>77</sup> OIT: 2009, pág. 60



Lo anterior conlleva al desacuerdo debido a que el Decreto Supremo 40 que es el que Aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>78</sup>, ya que es donde se establecen las disposiciones por las cuales se regirá el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y la Participación de la Comunidad en el proceso de evaluación de Impacto Ambiental de acuerdo a lo estipulado en la Ley 19.300, no cumple con los estándares internacionales sobre el derecho a la consulta previa.<sup>79</sup> Lo que se explica por una parte porque este Decreto no fue consultado de manera que garantizara un diálogo genuino y también porque el proceso de participación propuesto por el SEA para la adopción de un reglamento de la ley 19.300 fue resistido por los pueblos indígenas como también los consejeros nacionales indígenas electos, quienes en su oportunidad manifestaron no estar de acuerdo con el proceso como tal, e, incluso, solicitaron la paralización de éste por no cumplir con los estándares internacionales. Y por otro Parte porque las normas contenidas en el DS 40 y que hacen referencia a derechos de los pueblos indígenas, no disponen de un mecanismo claro de consulta, un ejemplo de ello es que el artículo 85 de este reglamento delega al SEA el deber de “diseñar y desarrollar un proceso de consulta de buena fe, que contemple mecanismos apropiados según las características socioculturales propias de cada pueblo y a través de sus instituciones representativas, de modo que puedan participar de manera informada y tengan la posibilidad de influir durante el proceso de evaluación ambiental”.

---

<sup>78</sup> Decreto N° 40, publicado el 12 de agosto de 2013- <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1053563>

<sup>79</sup> Instituto Nacional de Derechos Humanos, El Deber de consulta Previa en la Propuesta de Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental, Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 13 de mayo de 2013 – Sesión Extraordinaria 152, 13 de mayo de 2013.

## **CAPITULO III - MARCO METODOLOGICO DE ESTUDIO**

### **1. TIPO DE INVESTIGACION:**

La presente investigación será de exploratoria – descriptiva:

Debido a que el tema de la presente tesis es Conocer el Estado de la Implementación del Convenio 169 de la OIT en Chile, el cual no registra estudios académicos, ni de otra índole, solo es posible encontrar documentos legales o bien periodísticos del proceso, pero sin el análisis que requiere un instrumento público, comparando la jurisprudencia de países vecinos, la doctrina de autores especialistas en asuntos públicos tanto chilenos como extranjeros, y debida participación que los procesos democráticos exigen hoy en día. Se puede afirmar que el presente estudio será el primero de su tipo para este Convenio.

Por medio de la descripción de los pasos que la implementación del Convenio avanza, permitirá una análisis tanto de los procedimientos, como de los efectos que han tenido con los pueblos originarios, quienes han estado pendiente de los cambios, reaccionando con una mirada crítica las consecuencias que éstos avances han producido en la población, territorio y en derechos.

### **2. METODO DE INVESTIGACION:**

Debido a que el método de investigación se basará en principios teóricos como métodos de recolección de datos no cuantitativos, la interacción social de los actores, como los elementos constitutivos de la realidad de este proceso, las experiencias vividas por los participantes, la percepción de las personas que han participado y todo lo que pudiera ser relevante para este trabajo, con el propósito de explorar las relaciones sociales y describir la realidad tal como la experimentan sus correspondientes protagonistas con una mirada desde la administración pública. Esto nos llevará a un aporte al conocimiento sobre la realidad concreta y no generalizable ni cuantificable de lo que sucede con la implementación del Convenio en Chile. Por lo tanto nuestro método de investigación será cualitativo.

### **3. INSTRUMENTOS:**

Los instrumentos que se utilizará en este estudio serán una "Revisión Bibliográfica", una "Matriz de Actores", y por último la "Entrevista".

La Revisión Bibliográfica, consistirá en la observación y análisis de los instrumentos legales que el proceso del Convenio ha aportado, además de los periodísticos y noticiosos, declaraciones públicas de organizaciones y comunidades, parlamentarios y actores en general, se realizará principalmente consultando bibliotecas y sitios públicos en internet, como fuentes de prensa, la Biblioteca del Congreso Nacional, jurisprudencia nacional e internacional, y otras fuentes similares por descubrir.

La Matriz de Actores permitirá ubicar comparativamente los principales participantes del proceso se realizará en una tabla de dos entradas en la cual existirá en una la organización y en la otra entrada cualidades diferenciadoras que en su conjunto aportarán una posición comparativa de la organización, también se sistematizará la opinión del sujeto mostrando su posición respecto al convenio, desde el principio.

La Entrevista estará dirigida a los actores disponibles para este estudio, en todo lo que respecta a la Implementación del Convenio y sus consecuencias, principalmente será realizada en forma personal, si no es posible, se realizará una segunda opción vía telefónica y como una última opción se utilizará el correo electrónico. En la entrevista se presentará una serie de preguntas como guía, cuyas respuestas serán analizadas y sistematizadas. Esta técnica se ajusta a las necesidades de levantamiento de información para esta investigación de carácter exploratoria.

La Entrevista estará enfocada a resolver los objetivos de esta Tesis, principalmente consultando por el proceso de tramitación del Convenio en Chile, cuales son los principales agentes involucrados, cual es la participación de las comunidades indígenas, la manera de participación en la consulta y otros temas importantes para el trabajo, así como también si se ha visto algún cambio en nuestro País desde la implementación del Convenio en materias laborales, educacionales, económicas, etc.

A continuación se presentan las preguntas de la Entrevista:

1. A su juicio, ¿cómo describiría el desarrollo de la tramitación del Convenio 169?  
Lenta, Compleja, Rápida, Simple, porque?
2. A su juicio, ¿cuáles son los hitos que reconoce en el proceso de implementación del Convenio?

3. En su opinión, ¿cuáles son los puntos más difíciles que ha enfrentado la implementación del Convenio 169?
4. ¿Cuáles son los actores que identifica como involucrados en la implementación del convenio?
5. ¿Cuáles de éstos señalados anteriormente son los principales en el proceso de implementación del convenio 169?
6. ¿A su juicio cual es el grado de representatividad de estos actores principales, indique si considera que son representativos entre sus pares?.
7. ¿Usted cree que los 24 representantes indígenas que participan en las Mesas de Consenso (o las Comisiones Regionales), con el objetivo de definir una manera de consultar a los pueblos originarios, son representativos de los Pueblos, reconocidos en la Ley Indígena?
8. ¿En su opinión, cree que se han logrado avances importantes en temas de la implementación este año?
9. ¿Cuál es su opinión en relación a la derogación del Decreto 124?.
10. ¿Cuál es su opinión en relación a la creación de un Parlamento de Pueblos Originarios con el motivo de crear y promover políticas públicas indígenas que resguarden sus derechos e intereses garantizados en el Convenio?.
11. ¿Con que método se han recogido las demandas de los P.O. en el proceso de la consulta?.
12. ¿Cuál es su opinión respecto al Decreto 66 del año 2013?.

# CAPITULO IV - ANALISIS

## 1. MATRIZ DE ACTORES

N°	CARGO	¿Qué tipo de actor es?	¿Cómo se observa el entrevistado, en relación al Convenio?	¿Qué relación sostiene con los demás actores involucrados entre sí?	¿Qué nivel de apoyo demuestra a la implementación del Convenio el actor?	Como describe la expectativa del entrevistado sobre el Convenio	¿Qué tipo de capital moviliza para influir en las decisiones
1	Dirigente Comunidad Luma Mapuche de Paillaco - Ex Directora ANAMURI - Pueblo Mapuche.	Afectado Directo	Ansioso y demostrando conocimiento sobre la materia	Dirigente	Máximo nivel de apoyo	Ansioso	Cap. Social y Político
2	Lonko Maikillahue (San José de la Mariquina) - Pueblo Mapuche	Afectado Directo	Desanimado, demostrando conocimiento sobre el tema	Dirigente	Máximo nivel de apoyo	Justicia	Cap. Social y Político
3	Vocero Parlamento Pueblo Aymara Qullana Jalanta qullana suyu Arica y Parinacota	Afectado Directo	Entusiasmado	Paridad	Máximo nivel de apoyo	Justicia	Cap. Social y Político
4	Autoridades Tradicionales y Dirigentes de los Pueblos Indígenas autoconvocados Aymara	Afectado Directo	Entusiasmado	Paridad	Máximo nivel de apoyo	Justicia	Cap. Social y Político
5	Autoridades Tradicionales y Dirigentes de los Pueblos Indígenas auto convocados Aymara	Afectado Directo	Ansioso Entusiasmado	Paridad	Máximo nivel de apoyo	Justicia	Cap. Social y Político
6	Autoridades Tradicionales y Dirigentes de los Pueblos Indígenas auto convocados Aymara	Afectado Directo	Demostrando conocimiento	Paridad	Máximo nivel de apoyo	Justicia	Cap. Social y Político
7	Coordinador Derechos Humanos Universidad Central	Afectado Indirecto	Demostrando conocimiento	Académico	Máximo nivel de apoyo	Justicia	Centro de pensamiento académico y político
8	Oficial de programación OIT CONOSUR	Afectado Indirecto	Demostrando conocimiento	Observador	Máximo nivel de apoyo	Justicia	Núcleo de pensamiento académico y político
9	Representante Mapuche Región Metropolitana Mesa de Consenso 2013	Afectado Directo	Entusiasmado	Líder	Máximo nivel de apoyo	Lograr igualdad	Cap. Social y Político
10	Dirigente Pueblo Mapuche / Dirigente Pueblo Colla / Dirigente Pueblo Mapuche / Dirigente Pueblo Kaweskar	Afectado Directo	Entusiasmado demostrando conocimiento	Líder	Máximo nivel de apoyo	Justicia	Cap. Social y Político
11	Consejero Nacional Lican Antay	Afectado Directo	Ansioso	Líder	Máximo nivel de apoyo	Justicia	Cap. Social y Político
12	Presidenta Consejo Nacional Aymara de Mallkus y T'allas	Afectado Directo	Demostrando conocimiento	Líder	Máximo nivel de apoyo	Justicia	Cap. Social y Político
13	Representante Pueblo Indígena Mapuche Auto convocado	Afectado Directo	Entusiasmado, Demostrando conocimiento	Independiente	Máximo nivel de apoyo	Autodeterminación	Cap. Social y Político

La Matriz de Actores, como instrumento complementario, nos aporta ciertos antecedentes que nos permiten conocer la posición del entrevistado, y el estado de la Implementación del Convenio desde la entrevista, según nuestra observación en el desarrollo de ella. La mayoría de los entrevistados tiene relación directa con el convenio, por lo que existen aspectos positivos en el estado de ánimo durante la entrevista, ya que pese a las complicaciones existentes en la tramitación existe entusiasmo y ansiedad. La mayoría son líderes de sus comunidades y demuestran conocimiento respecto de la materia y la motivación es lograr justicia e igualdad. Dado que son líderes de sus comunidades, la mayoría mueve capital social y político.

De los datos observados de los entrevistados, podemos inferir que existen grandes expectativas y entusiasmo en alcanzar justicia, apoyando con conocimiento y liderazgo al proceso

## 2. OBJETIVO GENERAL DE LA ENTREVISTA

Conocer el nivel de la implementación en Chile del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, en el periodo 2009-2013.

### 2.1. Entrevista según Objetivos Específicos.

PREGUNTAS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
1. ¿A su juicio, ¿cómo describiría el desarrollo de la tramitación del Convenio 169?	Describir los orígenes del Tratado Internacional sobre pueblos indígenas.
2. ¿A su juicio, ¿cuáles son los hitos que reconoce en el proceso de implementación del Convenio?	Describir el desarrollo de la tramitación del Convenio 169 en Chile.
3. ¿En su opinión, ¿cuáles son los puntos más difíciles que ha enfrentado la implementación del Convenio 169?	Describir el desarrollo de la tramitación del Convenio 169 en Chile.
4. ¿Cuáles son los actores que identifica como involucrados en la implementación del convenio?	Conocer los principales Agentes involucrados en Chile.
5. ¿Cuáles de éstos señalados anteriormente son los principales en el proceso de implementación del convenio 169?	Conocer la Participación de las comunidades indígenas, respecto del Convenio en nuestro País.
6. ¿A su juicio cual es el grado de representatividad de estos actores principales, indique si considera que son representativos entre sus pares?	Conocer la representatividad de los líderes de los P.O. participantes en la tramitación de la Consulta

7. ¿Usted cree que los 24 representantes indígenas que participan en las Mesas de Consenso (o las Comisiones Regionales) , con el objetivo de definir una manera de consultar a los Pueblos Originarios, son representativos de los Pueblos, reconocidos en la Ley Indígena?	Conocer la representatividad de los líderes de los P.O. participantes en la tramitación de la Consulta
8. ¿En su opinión, cree que se han logrado avances importantes en temas de la implementación este año 2013?	Describir el desarrollo de la tramitación del Convenio 169 en Chile.
9. ¿Cuál es su opinión en relación a la derogación del Decreto 124?	Describir el desarrollo de la tramitación del Convenio 169 en Chile.
10. ¿Cuál es su opinión en relación a la creación de un Parlamento de Pueblos Originarios con el motivo de crear y promover políticas públicas indígenas que resguarden sus derechos e intereses garantizados en el Convenio?	Describir el desarrollo de la tramitación del Convenio 169 en Chile.
11. Con que método se han recogido las demandas de los Pueblos Originarios en el proceso de la consulta.	Describir el desarrollo de la tramitación del Convenio 169 en Chile.
12. Cuál es su opinión con respecto al decreto 66	Describir el desarrollo de la tramitación del Convenio 169 en Chile.

## 2.2. Preguntas y respuestas recibidas

<p><b>1. A su juicio, ¿cómo describiría el desarrollo de la tramitación del Convenio 169?</b></p>	<p><b>Resp. 1:</b> “Lenta, Debido a que los funcionarios de los Servicios Públicos en su mayoría no lo conocen”.</p> <p><b>Resp. 2:</b> “Malo, por el Decreto 124 existe un atropello. La Consulta sobre la Consulta es un abuso a los pueblos originarios porque destruyen la cultura y todo lo ancestral”.</p> <p><b>Resp. 3:</b> “No existe voluntad política de parte de los gobernantes, de los que se van y de los que llegan, también de la clase política y un enorme desconocimiento de la sociedad Chilena, autoridades regionales, considerando además a las comunidades y una buena cuota de dirigentes indígenas. Es más lenta cuando los dirigentes de las comunidades no tiene experiencia en su aplicación y puesta en práctica, tampoco de los funcionarios de los servicios públicos del Estado de Chile”.</p> <p><b>Resp. 4:</b> “Compleja, creo que se ha llevado a cabo por instituciones del estado que en realidad han tenido poca aceptación por parte de las comunidades indígenas, a pesar de que el objetivo sea el difundir y promover los derechos en beneficio de los pueblos originarios”.</p> <p><b>Resp. 5:</b> “Compleja, porque el convenio es una forma de protección del territorio y su medio ambiente, pero tengo la impresión de que el Estado no quiere hacer que se respete lo que se firmó”.</p> <p><b>Resp. 6:</b> “Lento y no se ha hecho con la participación de las comunidades, solo contempla algunas de ellas”.</p> <p><b>Resp. 7:</b> “Lenta y compleja. Básicamente porque existían (existen) fuertes aprehensiones en relación al reconocimiento de un pueblo dentro del Estado, por el temor a que este concepto se vinculara con la idea de autodeterminación y el ejercicio de potestades públicas. También presentaba dificultades la idea de reconocer derechos especiales a un grupo determinado dentro de la población chilena”.</p> <p><b>Resp. 8:</b> “Compleja, porque las relaciones entre el Estado (Gobierno) y los pueblos indígenas son complejas en un sinnúmero de aspectos, en el Convenio 169 no podía ser de otra manera”.</p> <p><b>Resp. 9:</b> “Muy lenta, Porque han pasado varios años desde aquel encuentro nacional comenzó un trabajo en todo el país, relacionando así la participación de los dirigentes y sus organizaciones territoriales, garantizando la organización autónoma de estas frente a la pertinencia que podría tener el Estado. Fueron 150 talleres de consulta a lo largo del país, cuyos objetivos principales fue discutir internamente sobre los alcances del Convenio 169 en Chile, desarrollar una discusión ampliada sobre la reglamentación de la consulta previa y desarrollar propuestas de reglamentación desde las organizaciones indígenas. En efecto, se presentaron 9 contrapropuestas indígenas instalando las diferencias con lo presentado con el gobierno, cuestión que permitió iniciar una “Mesa de Consenso” entre dirigentes indígenas y representantes del gobierno chileno”.</p> <p><b>Resp. 10:</b> “Nulo, veo que se pasa a llevar mucho de los derechos de las comunidades indígenas al aplicar cualquier proyecto de inversión, en I. Pascua, recién con el Pdte. Piñera se comenzó a consultar, y luego en febrero de este año se sacó un documento, es decir una consulta”.</p> <p><b>Resp. 11:</b> “En realidad es muy lenta considerando que el convenio tiene vigencia desde el año 89, donde los estados se pusieron de acuerdo, un tema de DDHH con los pueblos indígenas, y entra en vigencia el 2009”. La aplicación o implementación ha sido más lenta, y evidentemente responde a políticas bien pensadas, porque el convenio se transformó solo en un eslogan, sin estudios del contenido del convenio, demostrado por las declaraciones públicas de los dirigentes. En este tema existen dos partes: Estado y Pueblos indígenas. Mientras no se entienda que existen estos dos actores serán buenos intentos, no habrá un sentido correcto de la implementación del Convenio. La libre determinación de los pueblos por ejemplo. Concepto de Pueblos”.</p> <p>“El eje del convenio para su implementación radica en la consulta y en la participación de los pueblos, habla de territorio, empleo, educación pero la implementación al final pasa por la CONSULTA como derecho elemental. Si no existe la consulta en los estados no hay garantía. Chile tiene doble sentido en esto. No se ha implementado por la consulta y no existe mecanismo de consulta. Si seguimos en la misma lógica pueden pasar 10 años. Los pueblos no lo tomaron antes porque los dirigentes indígenas no se han preocupado de entender el convenio, no se han dado el trabajo de entenderlo”.</p> <p><b>Resp.12:</b> “Muy lento, por más de veinte años que se ha tramitado, el 2008 se promulga pero aún no se aplica en Chile”.</p>
---	--



<p><b>Resp. 13:</b> "Tengo dudas con respecto a la pregunta".</p> <p><b>Resp. 14:</b> "La implementación es fallida porque tiene un problema de origen, específicamente porque el Decreto 124, distorsionó el espíritu del convenio, ya que lo cercenó y lo redujo a un artículo de la Ley Indígena, además no se hizo lo que corresponde en el sentido de adecuar la legislación interna e institucionalidad para validar el Convenio. Otro problema de fondo es la base de sustentación del Estado con los Pueblos Originarios como fue realizado el año 1989 la realidad a esta época que son dos décadas las realidades han cambiado. El instrumento no se adecua a la lógica política de este país, ya que nos caracterizamos por el totalitarismo, un sistema político que tiene una relación de dominación y no de colaboración, si esto no se transforma, es muy difícil que una norma lo realice. Entonces la política pública es fallida, ya que tanto la implementación como los instrumentos la distorsionan".</p>
--

Las respuestas de esta serie, revelan que las dificultades se han presentado principalmente porque no existe una metodología ni rigurosidad, que permita establecer condiciones básicas para una tramitación. Cuando pensamos en tramitación, observamos una serie de acciones, y procesos establecidos en una ruta bien definida, con una meta clara, y al cumplirse cada tramo, comienza otra de manera organizada, metódica y ordenada. Esto sin duda no ha ocurrido porque el País, ni el Estado están organizados para procedimientos de políticas públicas de calidad, que es hacia donde tenemos que avanzar.

<p><b>2. A su juicio, ¿cuáles son los hitos que reconoce en el proceso de implementación del Convenio?</b></p>	<p><b>Resp. 1:</b> "Que Chile se adhiera al Convenio y que se realicen las consultas previas e informadas, especialmente las relacionadas con el medio ambiente y en segundo lugar la promulgación del Decreto 124 como un tremendo obstáculo".</p> <p><b>Resp. 2:</b> No existen hitos, no se ha trabajado en nada. En Chile se ha violado el tratado de Trapihue de 1825, que dice "Ambos pueblos se prestaran ayuda mutuamente y el que no cumpla caerá en ilesa humanidad".</p> <p><b>Resp. 3:</b> "Solo el interés del gobierno por acentuar la "consulta indígena" desde o bajo la mirada del Estado y carente de participación y de interculturalidad".</p> <p><b>Resp. 4:</b> "La firma del tratado para la implementación del convenio en Chile, la creación del artículo 124 del Mideplan y el proceso de consulta indígena llevado a cabo hasta la actualidad".</p> <p><b>Resp. 5:</b> "No reconozco ningún hito"</p> <p><b>Resp. 6:</b> "No reconozco ningún hito, ya que no existe ningún documento formal que se acredite como hito.</p> <p><b>Resp. 7:</b> "Su ratificación por el Estado, su vigencia desde 2009, el Decreto 124 que "reguló" la consulta, las sentencias de la Corte Suprema que hasta el 2011 (septiembre) no le reconocieron carácter autónomo al derecho de consulta pero que a partir de esa fecha le han reconocido fuerza obligatoria, la mesa de consenso del 2012, el reglamento de la SEIA y el nuevo decreto de "consulta sobre la consulta"</p> <p><b>Resp. 8:</b> ""Hitos han sido:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Dictación del Decreto 124 que reglamentó y buscó "Regular La Consulta y la Participación de los Pueblos Indígenas" (25 septiembre 2009),</li> <li>b) Informe Memoria de Primer año de Implementación del Gobierno de Chile (septiembre 2010)</li> <li>c) Informes Alternativos de la CUT y otros sectores sindicales (2010)</li> <li>d) Informe del Comité de Expertos de la OIT sobre Informe de Implementación (2012)</li> <li>e) Fallos de Tribunales de Justicia desde el fallo de la Machi hasta fallos de Sistema de Evaluación Ambiental, entre otros.</li> <li>f) Fallos del Tribunal Constitucional sobre Convenio 169 (2013)</li> <li>g) Dictación del reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (2013)</li> <li>h) Dictámenes de la Contraloría General de la República que dan aplicación al Convenio 169 de la OIT.</li> <li>i) Congresos y Encuentros de los Pueblos Indígenas sobre Aplicación del Convenio 169, en particular el Encuentro Nacional de Pueblos Indígenas, impulsado por las Autoridades Ancestrales y Dirigentes de los Pueblos Indígenas Auto convocados, (3 y 4 de Octubre 2011) en el Congreso Nacional; Gran Encuentro Nacional de Pueblos Originarios en el Hotel Crowne Plaza (diciembre 2012) y la Cumbre por el Autogobierno Mapuche del Cerro Nielol (enero 2013), entre varios otros.</li> <li>j) Realización de la Mesa de Consenso Gobierno Pueblos Indígenas (2011-2013)</li> <li>k) Presentación de Reglamento General de Consulta por el Gobierno de Chile (diciembre 2013) En toma de razón de la Contraloría.</li> </ul> <p><b>Resp. 9:</b> ""Establece la base conceptual de los derechos colectivos que tienen los Pueblos Indígenas. El reglamento que se trabajo tiene por finalidad regular el ejercicio del derecho a la consulta con participación de los pueblos indígenas, en conformidad con el Convenio 169 de la OIT y los demás instrumentos internacionales aplicables". "Es un tratado de derechos humanos. Establece obligaciones para el Estado, proteger a los Indígenas, medio ambiente, cultura, diversidad, entre otros establece los derechos autogobierno, autodesarrollo. Que Chile después de varios intentos finalmente intenta someter a consulta la aplicación del reglamento del convenio 169 de la OIT".</p> <p><b>Resp. 10:</b> "El hecho que Chile haya reconocido este Convenio, se considera un hito, para que sea implementado. En las dos décadas no hay otro hito hasta la consulta, el resto ha sido política pública como la ley indígena, pero el resto es más de lo mismo.</p> <p><b>Resp. 11:</b> "Es un hito porque de alguna manera si no si el instrumento no se puede evitar que la consulta es tema gracias a lo que nos instalamos, antes era tema el convenio pero no la consulta. El estado hoy sabe que no puede hacer política sin consulta".</p> <p><b>Resp. 12:</b> "no veo hitos sólo confusión, desinformación y mucha desconfianza en su aplicación, considero que es una estrategia de los gobiernos y el estado que no exista claridad en su aplicación.</p> <p><b>Resp. 13:</b> "Me voy a referir a Hitos como tal tanto los positivos como negativos. - El primer intento fallido de regular la consulta mediante Decreto 124, inconsulto, que</p>
--	---

	<p>no respetó el convenio sino se basó en el artículo 34 de la Ley Indígena y mediante el cual se hicieron o intentaron hacer varias consultas e incluso combos de consultas 2 en 1.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El segundo intento fallido fue el querer generar un proceso o generar un reglamento con los Consejeros Nacionales, debido al poco contacto que mantienen con organizaciones de base, no se logró el objetivo de participación y si se invirtieron muchos recursos.</li> <li>- Tercer hito, la presentación de una propuesta de Reglamento de Consulta de parte del Gobierno la cual no tuvo mucha aceptación más que nada por desconocimiento del mismo Convenio por parte de las organizaciones convocadas como por el contenido nada afable con los derechos de los PI.</li> <li>- Cuarto hito el llamado a ser parte de la construcción de un proceso de Consulta, en este proceso se logró una coordinación nacional que para algunos no es del todo representativa (es normal) pero que logro consensuar algunos artículos en forma directa con gobierno y sin intermediarios o ONG's, un proceso nuevo, innovador y obviamente cuestionado. Se logró un trabajo general dejando o resaltando la particularidad de cada territorio y la potestad de los mismos eso sí, dejando pendiente artículos no consensuados con gobierno y generando eso el término del proceso.</li> <li>- Quinto Hito, el Decreto 66 dictado por el gobierno creado con artículos sin consenso, impuestos y haciendo uso de la potestad del gobierno.</li> </ul> <p><b>Resp. 14:</b> "No reconozco una implementación del Convenio, solamente reconozco la decisión de adoptar el convenio en nuestro País, ya que por ejemplo la consulta de la consulta está en veremos aún, la CONADI es representante estatal, y no de los pueblos indígenas, por lo tanto el convenio sienta un precedente para los Pueblos de L.A.. El Director de la CONADI es quien maneja al Consejo de los P.O. como las decisiones se votan democráticamente, siempre va a ser favorable al gobierno, porque el director representa el 50 + 1 y el resto los Pueblos Originarios. Los Consejeros de la CONADI son parte de la institucionalidad estatal, no corresponde".</p>
--	--

Existe una variedad de respuestas, desde que se reconoce como hito que Chile se haya adherido al Convenio, otros ven las fallas de la implementación, hasta otros no reconocen hitos. Desde el punto de vista de las Políticas Públicas, los hitos deberían reconocerse como aquellos que permiten avanzar en la aprobación de la leyes, como por ejemplo el envío a la Cámara de Diputados y luego al Senado de ciertas discusiones parlamentarias y opiniones de expertos y/o afectados o usuarios, aprobación y promulgación. Sin embargo los hitos generalmente reconocidos por los actores, son en su mayoría los que han dificultado el avance de este instrumento, no se reconoce un proceso, se observa desconocimiento pero también falta de instrumentos formales de información.

**3. En su opinión, ¿cuáles son los puntos más difíciles que ha enfrentado la implementación del Convenio 169?**

**Resp. 1:** "La creación del Decreto 124, era un obstáculo desde todo punto de vista, la sociedad en su conjunto no ha tenido disposición ni para conocerlo".

**Resp. 2:** "El artículo 124, mientras exista y no se derogue no habrá avance, el agua sucia seguirá corriendo.

**Resp. 3:** "La imposición del Decreto 124 y las instancias de participación donde ninguna de las actividades ejecutadas por el gobierno han existido avances y planteamientos que permitan madurez y responsabilidad política cuando se trata de implementar el Convenio 169".

**Resp. 4:** "el hito más difícil que ha enfrentado la implementación del convenio es el proceso denominado "la consulta de la consulta".

**Resp. 5:** "Los puntos más difíciles han sido principalmente la metodología utilizada por el Gobierno, lo que ha llevado al desconocimiento de las comunidades al no conocer el trasfondo real del Convenio, no se ha entregado información, ni tampoco instrumentos formales. Otra situación es que el Gobierno ha validado como representante a personas que no tienen tierras ancestrales quienes autorizan derechos de agua y otorgan otros derechos".

**Resp. 6:** "El punto más difícil es la Consulta previa, debido a que es el punto que toca los intereses de otras personas".

**Resp. 7:** "El Convenio en general ha sido inaplicado. Sólo el derecho a consulta ha tenido alguna aplicación por parte de los organismos públicos (con notorias deficiencias) y de los tribunales (la Corte Suprema a partir de septiembre de 2011). En salud y educación también ha tenido alguna aplicación relativa".

**Resp. 8:** "a) Las desconfianzas construidas por años entre los dirigentes de los pueblos indígenas y los representantes gubernamentales. b) El distinto nivel de expectativas que tienen los múltiples actores de estos procesos. c) La falta de claridad en la forma de implementación de los derechos contenidos en el Convenio 169 de la OIT, en particular del derecho a Consulta Previa (puro y simple, reglamento o ley). d) El nivel de fragmentación de los liderazgos indígenas para disponer de una sola voz colectiva. e) Las presiones de diversos sectores que obligan a los gobiernos a contener las propuestas y acotar el ámbito de aplicación".

**Resp. 9:** "En general todavía en la consulta del reglamento de aplicación del convenio, lo más difícil; son tres artículos como en particular, se discutieron los supuestos sostenidos por el gobierno chileno para justificar las posturas por las cuales no se llegaron a consenso en lo relativo a: (i) Proyectos de inversión; (ii) medidas susceptibles de afectar directamente; y, (iii) afectación directa. En lo que respecta a (iii) afectación directa, el gobierno chileno avanzó una definición de su propio entendimiento de la afectación directa, sin dejar un espacio de autonomía para que los pueblos indígenas puedan determinar cómo es que una medida puede o no ser susceptible de afectarlos directamente. Para el gobierno una afectación directa se tiene que demostrar con criterios específicos rechazando así la propuesta indígena que avanza que los pueblos indígenas pueden expresar libremente la afectación directa".

**Resp. 10:** "Los proyectos de inversión que el País se propone para el crecimiento, con un estado empoderado y que permita realizar una fiscalización".

**Resp. 11:** "La consulta como derecho eje central del convenio, aparece el 2012, antes el Gobierno trato de hacer consulta, pero no hubo detractores y nos fuimos pocos que nos opusimos. El convenio es una ley superior, por eso sacamos adelante el convenio, la toma de decisiones está ahí. La consulta es de consenso de acuerdo, hay diferencias con muchos porque la consulta no es vinculante, porque el convenio es lógica de acuerdos y consentimientos. El acuerdo se toma en cuenta por lo tanto es vinculante. El convenio nos dice busquemos acuerdos. Los conflictos surgen por la desconfianza de los PO. al Estado. Otros consideraron que los recursos involucrados, el tipo de decisiones.

Por el lado del Estado los proyectos de inversión, donde no hay consenso, cuales son las medidas a ser consultadas. La clave está aquí, quien define cual es el grado que gatilla el consentimiento, el reglamento tiene varias trampas a favor de los PO, porque cuando se habla de cultura y cosmovisión se habla de esencias. La consulta es el derecho para ser consultado o establecer el consentimiento. Sin embargo lo que complica es la consulta en la inversión, los PO no quieren inversión? o los PO no se quedan con los recursos económicos?, esto último es lo que gatilla la crisis. Como se entiende a partir de una concepción colonialista.

Los primeros grandes enemigos de la consulta fueron los consejeros, porque la consulta

	<p>al final se tiene que hacer a las instituciones representativas de los P.O. y la mesa no es una entidad representativa de los P.O., la CONADI es una institución del Estado. Al abrir la consulta el consejo queda desperfilado. Llego al Consejo a defender derecho, abrimos la consulta y se le entrega al consejo el desarrollo, en la práctica no tenían nada que hacer, entonces como no hay representatividad queda invalidada, por eso se abre la instancia.</p> <p>Participó mucha gente, todos los representantes. La participación es voluntaria pero se decidió seguir adelante porque era una oportunidad de entablar el tema y así se podría derogar el Dec. 124, lo que es un paso porque se logró.</p> <p>Llegaron muchas propuestas de reglamentos, los PO consensuaron una consulta y la mesa de consenso siguió adelante y no se sabía cómo dialogar, pero frente al tema se comenzó a consensuar desde el método, entre todos interviniendo, moderando, con veedores (ONU DDHH) para que observaran el proceso. Se solicitó asesores que no tenían vocería porque solo los PO podrían dialogar. Sacamos el tema de la participación del convenio, se restringía el tema de la participación cuyo derecho es mucho más amplio, por lo tanto jurídicamente hablando no se podía concebir y logramos consenso, por lo tanto la participación quedo sin ser restringida”.</p> <p><b>Resp. 12:</b> “El desconocimiento por parte de las organizaciones indígenas del convenio, especuladores en derecho que han dificultado aún más su aplicación, reglas del juego por parte del estado de Chile poco claras con respecto a su aplicación, manipulación de parte de empresas para su no aplicación”.</p> <p><b>Resp. 13:</b> "Viéndolo desde el gobierno, los intereses que defiende y la relación directa que esos tienen que ver con la falta de organizaciones supras que aglutinen escalonadamente a los indígenas de los diversos pueblos, la falta de voluntad del gobierno de no adecuar la normativa interna porque todo se contrapone a la implementación del Convenio 169 y la formación de la Bicameral que no entrego resultados y que está atrasado por cuanto todo proyecto legislativo deberá pasar por una consulta echa por el congreso y ahí no hay nada”.</p> <p><b>Resp. 14:</b> "La consulta de la consulta, tienen que hacerse sobre los estándares de buena fe, se contradice con la mala fe que tiene el gobierno quien quiere favorecer a los empresarios. El decreto 124 responde a la lógica de los intereses del Gobierno anterior, ahora es difícil que el Gobierno se posiciona desde los estándares del convenio. La codeipa de la isla de Pascua eligen a uno y tienen una organización más ordenada, los clanes se dividen por territorios al interior de la Isla, y hay varios quienes van por la independencia, y el codeipa va en relación con el estado, ellos plantearon una negociación que se articulan en forma paralela, el convenio hace que los derechos sean para todos. La Isla de Pascua proclamó una ley de consulta propia”.</p>
--	---

La mayoría indica que la promulgación del Decreto 124 ha sido lo más difícil de enfrentar desde la implementación del Convenio, lamentablemente para un Convenio de esta naturaleza un punto difícil podría encontrarse en alguna discusión parlamentaria con expertos o usuarios, sin embargo la promulgación del Decreto 124, no tiene mayores explicaciones al ser promulgado en medio de un procedimiento democráticamente político, es una prueba de la falta de metodología, información y voluntad política en el tratamiento de esta temática. El Estado debe resguardar, por la propia integridad del Estado de Derecho, que los procedimientos democráticos, como la puesta en marcha de un Convenio Internacional, cuente con las garantías suficientes que permitan lograr políticas de calidad.

<p><b>4. Cuáles son los actores que identifica como involucrados en la implementación del convenio?</b></p>	<p><b>Resp. 1:</b> "Todos los servicios públicos del País, pero deberían conocerlo y tener disposición y voluntad política para implementarlo y no es así".</p> <p><b>Resp. 2:</b> "El Estado, El Gobierno, los Lonkos, Machis y a todos los líderes de los Pueblos Originarios".</p> <p><b>Resp. 3:</b> "Los Consejeros Nacionales Aymaras de la Región de Arica y Parinacota, electos por las comunidades para la representación política. Además Dirigentes con trayectoria en los procesos de "ratificación" e implementación, validados por las comunidades".</p> <p><b>Resp. 4:</b> "Estado con sus instituciones (puedo incluir también a las empresas) y los dirigentes de pueblos originarios".</p> <p><b>Resp. 5:</b> "A parte de los Servicios Públicos están las Mineras y sus operadores".</p> <p><b>Resp. 6:</b> "Reconozco al Gobierno, pero también existen representantes como por ejemplo del Pueblo Quechua que se autodenominaron y no tienen nuestro apoyo. Hemos preguntado y nadie los conoce".</p> <p><b>Resp. 7:</b> "Estados, empresas y organizaciones indígenas".</p> <p><b>Resp. 8:</b> "Gobierno de Chile y autoridades del ejecutivo (Políticas Públicas); Congreso Nacional y parlamentarios; dirigentes/as indígenas y organizaciones de los pueblos originarios de diverso nivel; medios de comunicación; especialistas y expertos".</p> <p><b>Resp. 9:</b> "Los pueblos originarios, el Gobierno, la sociedad, los empresarios, las autoridades".</p> <p><b>Resp. 10:</b> "El Gobierno de Bachelet, Viera Gallo, el Instituto de Desarrollo Indígena, el Observatorio, INDH, las empresas inversionistas, el Ministerio de Justicia, en la Mesa de Consenso estaban todos sentados, los representantes de los P.O.".</p> <p><b>Resp. 11:</b> "Influyen muchos actores, pero formalmente son los dos indicados. Solo el Gob. puede hacer una consulta, no una industria o empresa. Están por detrás porque tocan sus intereses particulares, luego los P.O. quienes deben decidir".</p> <p><b>Resp. 12:</b> "Pueblos Indígenas de Chile especialmente y el estado de Chile para que genere las condiciones para su aplicación".</p> <p><b>Resp. 13:</b> "Según el convenio son dos, quien consulta (Gobierno) o (congreso) en el caso de legislación que afecte y la contraparte que son los pueblos indígenas pero yo visualizo tres. Gobierno, pueblos indígenas y empresariado".</p> <p><b>Resp. 14:</b> "Lo que pasa es que el convenio 169 transfiere los derechos a los pueblos y a las organizaciones indígenas, y cada pueblo tiene su forma de organización, por ejemplo en huasco hay unos que actúan independientemente, además están los Aymaras, con sus consejos autónomos, están los P.O. y cada pueblo con su forma de organización. El pueblo mapuche hay que amplificarlo, porque el territorio es más amplio, están los loncos repartidos por todo el territorio. El territorio chileno tiene muchos líderes de P.O. sobre todo los mapuche y muchísimos otros actores entre cada Pueblo Originario.</p> <p>Otro actor importante es el Estado a través del Poder Ejecutivo, también están las universidades y centros de estudio, Organismos internacionales, el Sistema de Naciones Unidas que es Intergencial con la OIT, el INDH (el cual es del estado pero autónomo), la SEGPRES, La CONADI El Ministerio de Medio Ambiente, la Unión Europea, el Observatorio, la Facultad de Derecho de la U de Chile, El Parlamento a través de la Comisión de Derecho de la Honorable Cámara de Diputados, etc".</p>
---	---

Al revisar las respuestas, se aprecia que existe una visión sesgada de los actores involucrados en la implementación del convenio, actores tan relevantes como la Sociedad Civil, los Parlamentarios, o los mismos Líderes de sus comunidades no son vistos como actores. La mayoría piensa que el Gobierno y los Pueblos Originarios deberían ser los actores relevantes, porque lo establece el Convenio.

<p><b>5. Cuáles de éstos señalados anteriormente son los principales en el proceso de implementación del convenio 169?</b></p>	<p><b>Resp. 1:</b> “Todos los servicios públicos, con disposiciones e instrucciones que deben bajar desde el Gobierno hacia los servicios Públicos y los mandos medios a implementarlo y aplicarlo. Los propios beneficiarios (nosotros los Pueblos Originarios) debemos mencionarlo en todas las instancias posibles de lo contrario pasa inadvertido.</p> <p><b>Resp. 2:</b> “Todos los nombrados en la pregunta anterior.</p> <p><b>Resp. 3:</b> “ambos: Consejeros Nacionales Aymaras de Arica y Parinacota y os Dirigentes con trayectoria en el proceso.</p> <p><b>Resp. 4:</b> “Los Dirigentes Indígenas, ya que han luchado por la adecuada implementación del convenio, no obstante se les ha tomado poco en cuenta por parte del estado.</p> <p><b>Resp. 5:</b> “Mineras, Mineras que tienen a sus operadores</p> <p><b>Resp. 6:</b> “El Gobierno.</p> <p><b>Resp. 7:</b> “Todos; Estado, empresas y organizaciones indígenas</p> <p><b>Resp. 8:</b> “Gobierno de Chile y dirigentes indígenas.</p> <p><b>Resp. 9:</b> “El estado y los Indígenas.</p> <p><b>Resp. 10:</b> “Los P.O. y los que representan al Estado.</p> <p><b>Resp. 11:</b> “Influyen muchos actores, pero formalmente son los dos indicados. Solo el Gob. puede hacer una consulta, no una industria o empresa. Están por detrás porque tocan sus intereses particulares, luego los P.O. quienes deben decidir”.</p> <p><b>Resp. 12:</b> “Pueblos Indígenas de Chile especialmente y el estado de Chile para que genere las condiciones para su aplicación.</p> <p><b>Resp. 13:</b> “Los pueblos indígenas pero lamentablemente no tenemos autonomía ni para juntarnos, no tenemos orgánica propia potente, y el Gobierno que tiene que tener la voluntad de permitir el ejercicio del derecho y no puede porque los intereses que defienden por el llamado “desarrollo” son un escollo para que eso se produzca.</p> <p><b>Resp. 14:</b> “El Congreso, los Organismos Internacionales y Los Empresarios, los más importantes mencionados anteriormente, creo que en realidad los Pueblos Originarios no inciden</p>
--	---

Al revisar las respuestas, se aprecia que existe una visión sesgada de los actores involucrados en la implementación del convenio, actores tan relevantes como la Sociedad Civil, los Parlamentarios, o los mismos Líderes de sus comunidades no son vistos como actores en la mayoría de las respuestas.

<p><b>6. ¿A su juicio cual es el grado de representatividad de estos actores principales, indique si considera que son representativos entre sus pares.</b></p>	<p><b>Resp. 1:</b> “Los servicios públicos no son representativos, ya que son los dirigentes de los Pueblos Originarios son los encargados de exigir que se aplique, ellos representan a las bases que son”.</p> <p><b>Resp. 2:</b> “No tiene ningún grado de representatividad, ya que no fueron escogidos por nosotros”.</p> <p><b>Resp. 3:</b> “Solo de optima de validación, entendiendo que no todos tiene experiencia para su análisis, negociación y planteamientos que respondan a los intereses de las comunidades frente a otros Pueblos y al propio Estado de Chile”.</p> <p><b>Resp. 4:</b> “Son representativos en ciertos sectores de las comunidades indígenas, más emparentadas con el estado y el concepto civilización que con la realidad de las comunidades, por ejemplo para el caso aymara muchos dirigentes son profesionales representantes de organizaciones indígenas y que mantienen adherencia, no obstante aquellos líderes rurales que se mantiene en los pueblos rurales y que es según yo es donde se presentan los problemas más evidentes y repudiables, como mineras y semillas transgénicas, no han tenido una representación verosímil como voceros de los indígenas del norte en la implementación del convenio”.</p> <p><b>Resp. 5:</b> “No representan a nadie, ni siquiera han sido escogidos”.</p> <p><b>Resp. 6:</b> “Pocos son los que representan nuestros intereses”.</p> <p><b>Resp. 7:</b> “Por el Estado y empresas no hay mayores problemas en cuanto a la representatividad. En el lado indígena hay problemas importantes de representatividad debido en parte a la acción del Estado que no favorece una representación consistente</p>
---	--

	<p>y también al fraccionamiento del mundo indígena”.</p> <p><b>Resp. 8:</b> “Son quienes tienen la mayor responsabilidad. El gobierno debe esforzarse por cumplir con sus obligaciones internacionales y los dirigentes indígenas por lograr amplitud y participación; de esta forma ambos construirán una mayor legitimidad”.</p> <p><b>Resp. 9:</b> “Esta es una pregunta compleja, sin embargo, el convenio debe ser aplicable a los Pueblos también así como familia y personas, es decir, respetar y reconocer los derechos colectivos”.</p> <p><b>Resp. 10:</b> “Falta gente con representatividad, además de los que existen, muchos otros se han eximido de la participación, porque no estaban las condiciones necesarias, consultando en los lugares donde están efectivamente los P.O., sin embargo, la Isla de Pascua tiene su ordenamiento y representatividad claramente definido desde antes. Allá se creó el CODEIPA donde hay 8 representantes escogidos por el pueblo, por lo tanto ya se habían realizado ejercicios democráticos y representativos, por lo tanto existía un terreno ganado al momento de levantarse la necesidad de levantar un representante.</p> <p><b>Resp. 11:</b> “Evidentemente que sí, hay mucha representatividad. Puede ser difícil de responder pero a nivel práctico son representativos de su territorio. Cuáles son las Org. Representativas en el País, no hay entidades representativas, este tema es un desafío. Las consultas locales no son problemas. En las consultas nacionales está el conflicto. Hay alguno que están de acuerdo con el derecho indígena, hay otros que no entienden la consulta, entonces la representatividad es difícil. Legitimidad a partir del contenido, del contexto. Hoy el contexto me impone los temas, es ambiguo.</p> <p><b>Resp. 12:</b> “Es muy importantes que sean legitimados por sus pueblos.</p> <p><b>Resp. 13:</b> “Hablar de representatividad es complicado porque siempre habrá sectores que no se sentirán representados pero si hablamos de la representatividad que conlleva la potestad de hablar o ejercer por los que representa es válido porque la diversidad produce una forma de desintegración y falta de acciones unificadas. Es un trabajo pendiente y que obedece a una evolución en el cómo, hoy por hoy tenemos organizaciones de papel o de echo que dicen ser representantes y ni siquiera conocen a los supuestos representados en cambio hay representaciones más pequeñas pero que si mantienen el nexo y el apoyo y si miramos a cabalidad nos daremos cuenta que si son representantes. En todo caso es un temón el tema de la representatividad indígena en Chile.</p> <p><b>Resp. 14:</b> “Efectivamente creo que no hay representatividad porque tampoco existe un proceso donde se validen los representantes, lo que habría que construir a través de espacios propios donde cada pueblo definiera cuáles y como serán elegidos sus líderes.</p>
--	--

Sin duda, el grado de representatividad para lograr resultados en cualquier asunto es de enorme relevancia. De las respuestas se desprende que no existe un alto grado de representatividad, quizás por un parte, se debe a la complejidad de las Organizaciones Indígenas sumado a que su forma es diferente también entre uno y otro pueblo, situación que dificulta su representatividad. Tampoco el Estado ha podido contribuir de buena manera a establecer mecanismos para garantizar la representatividad.



<p><b>7. Usted cree que los 24 representantes indígenas que participan en las Mesas de Consenso (o las Comisiones Regionales), con el objetivo de definir una manera de consultar a los pueblos originarios, son representativos de los Pueblos, reconocidos en la Ley Indígena?</b></p>	<p><b>Resp. 1:</b> “si son representativos en la medida que estén empoderados en su conocimiento, tengan posturas definidas y cumplan con el objetivo por el cual fueron elegidos.</p> <p><b>Resp. 2:</b> “Esos representantes son agentes del Estado.</p> <p><b>Resp. 3:</b> “No, en absoluto. Solo representan a sus sectores o comunidades . En el caso del pueblo Aymara (Arica y Parinacota) tengo antecedentes que se retiraron de este proceso. En los hechos, personalmente me retire antes.</p> <p><b>Resp. 4:</b> “creo que en muchos casos a pesar de ser dirigentes indígenas los representantes no son “autoridades tradicionales” o líderes con una trayectoria tradicional lo que genera que en las mismas comunidades halla un rechazo hacia el actuar de estos líderes.</p> <p><b>Resp. 5:</b> “No representan</p> <p><b>Resp. 6:</b> “No representan</p> <p><b>Resp. 7:</b> “No, sólo de una fracción.</p> <p><b>Resp. 8:</b> “Sí, son dirigentes representativos. No son todos los dirigentes ni disponen de toda la representatividad, pero eso, al parecer, ninguna organización lo alcanzaría en el día de hoy.</p> <p><b>Resp. 9:</b> “La verdad es que los 24 representantes cada uno de ellos o ellas representan comunidades y/o asociaciones Indígenas y son pertenecientes a Pueblos diferentes e igual tal vez nunca va ser suficiente el grado de representatividad.</p> <p><b>Resp.10:</b> “Difícil que todos sean representativos, porque las comunidades están muy disgregadas, y repartidas por los territorios, unos si están representados y otros no, pero habría que hablar de comunidades</p> <p><b>Resp.11:</b> “Son representativos de su territorio, localmente no hay problemas, éste suscita cuando las consultas son a nivel nacional.</p> <p><b>Resp. 12:</b> “Se ha sido enfático con respecto a la representatividad de la mesa de consenso, las 24 personas no son representantes de Pueblos sin son indígenas pero no son legitimados por instancias internas de los pueblos o por la Ley Indígena. Ha excepción de dos Consejeros Indígenas de CONADI.</p> <p><b>Resp. 13:</b> “Si, como parte de ella si representan a los que dicen representar y abarca gran parte del territorio nacional pero también hay un déficit geográfico y numeral y eso debido a que muchas otras organizaciones no quisieron sentarse a trabajar en esta mesa que obviamente conlleva riesgos porque es sin precedente un trabajo de ese tipo.</p> <p><b>Resp. 14:</b> “No son representativos, más que el tema numérico representan una postura y hay sujetos que nunca preguntaron a nadie si representaban o no.</p>
--	--

No existe una percepción favorable de la mayoría de los representantes de los Pueblos Originarios, no se consideran representativos, ahora bien, es posible que no todos tengan la representatividad necesaria, sin embargo sería difícil obtenerla, debido a que las comunidades son muchas y se encuentran repartidas por todo el territorio, se debe insistir en realizar un procedimiento metódico y sistemático para este efecto, que facilite que la mayoría se sienta representada.

<p><b>8. En su opinión, cree que se han logrado avances importantes en temas de la implementación este año 2013?</b></p>	<p><b>Resp. 1:</b> “No, falta voluntad política para implementarlo y aplicarlo”.</p> <p><b>Resp. 2:</b> “Ningún avance, mientras no se derogue el Decreto 124, no habrá avances”.</p> <p><b>Resp. 3:</b> “Ninguno”</p> <p><b>Resp. 4:</b> “no, creo que las instituciones del estado que han llevado a cabo los procesos consultivos y participativos del convenio hayan sido rechazados por parte de las comunidades indígenas dilatando la implementación del convenio”.</p> <p><b>Resp. 5:</b> “Ningún avance, tramitaron todo el año la derogación del artículo 124”.</p> <p><b>Resp. 6:</b> “No estamos informados ya que no hemos sido considerados en esta gestión”.</p> <p><b>Resp. 7:</b> “Muy por debajo de los estándares internacionales”.</p> <p><b>Resp. 8:</b> “Sí, por ejemplo, se derogó el Decreto 124 que era una demanda sentida del movimiento indígena en su conjunto”.</p> <p><b>Resp. 9:</b> “Los fallos de Tribunales de Justicia logran generar espacios de participación y respeto de los derechos contenido en el Convenio 169, como en proyectos ambientales o de recursos naturales”.</p> <p><b>Resp. 10:</b> “Tal cual algunos avances, pero, totalmente insuficientes”.</p> <p><b>Resp. 11:</b> “No, recién el 2014 se está hablando sobre la consulta, sin embargo la consulta del Gob. no es una consulta a fondo, dado que se toma en cuenta el trámite más que la resolución, es decir no es vinculante, la interpretación jurídica de todos los documentos son interpretados por los abogados quienes son tendenciosos. Solo el decreto 66 , lo que si sería bueno es ver cuántas solicitudes de consulta hay en el mes, el acuerdo decía que hay 20 días, pero Contraloría dice que deben responder en 10 días, Lo importante es que solo uno puede solicitar la consulta. Hay que leer el decreto y buscar”.</p> <p><b>Resp. 12:</b> “No hay avances, esto se demuestra en la gran cantidad de proyectos que se han judicializado por parte del poder judicial a lo largo de Chile, el estado de Chile no ha generado las condiciones para su implementación”.</p> <p><b>Resp. 13:</b> “Creo que si se avanzó pero no lo suficiente, es un gobierno de derecha es aún más difícil obtener logros pero pese a ello se intentó y si no se llegó a acuerdo en los articulados fue porque nosotros no fuimos a esa mesa a entregar derechos sino a defenderlos. El hecho de que aun así el gobierno sacara un reglamento, era una potestad que cabe en ellos porque a pesar de convenio y todo, no tenemos derecho a veto y esa es una realidad y riesgo conocido al desarrollar una consulta”.</p> <p><b>Resp. 14:</b> “No hay avances importantes, porque el convenio está dado para los empresarios, hay una serie de artículos en el Decreto 124 y ahora en el 66 que se antepone incluso al convenio, la metodología no es clara, es inaplicable, tiene problemas de forma, legitimidad, y de metodología, no hay calidad en la Política Pública. No existe una metodología clara en protocolos, por lo tanto el proceso de dialogo no es efectivo por lo que no hay idoneidad para plantear algo, es tema de sentido común”.</p>
--	---

En general no hay percepción de avance del proceso, sin embargo, el Decreto 124 fue derogado, debido a mesas de trabajo que se establecieron y trabajaron durante varios meses del año 2013, finalmente se estableció un documento (que aunque no estuvieron todos de acuerdo en su forma y fondo) que deroga el 124 que entró en vigencia el 4 de marzo de 2014 lo cual no fue informado formalmente a las comunidades en su oportunidad.

<p><b>9.Cuál es su opinión en relación a la derogación del Decreto 124.</b></p>	<p><b>Resp. 1:</b> “Debe hacerse a la brevedad, ya que nunca debió haberse creado, era un obstáculo”.</p> <p><b>Resp. 2:</b> “Si no se deroga no hay avance”.</p> <p><b>Resp. 3:</b> “Un decreto insostenible ante la comunidad internacional, inconstitucional y altamente discriminator. Solo hechos y palabras “de buena crianza” de parte del gobierno para obtener un nuevo decreto tan malo como el 124”.</p> <p><b>Resp. 4:</b> “En primer lugar considero que el decreto 124 es una burla a los tratados internacionales en materia de reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios, por lo que creo que la derogación de este decreto es el primer compromiso que debe asumir el estado de Chile para que el convenio sea aplicado con toda sus virtudes”.</p> <p><b>Resp. 5:</b> “Es una mala cadena que la Presidenta Bachelet dejó”.</p> <p><b>Resp. 6:</b> “Siempre se ha solicitado su derogación, ya que fue un Decreto impuesto y se mantuvo por mucho tiempo”.</p> <p><b>Resp. 7:</b> “Debió ser derogado mucho antes”.</p> <p><b>Resp. 8:</b> “Fue un intento de regular la operación práctica del Convenio 169 de la OIT, pero no fue consultado con los pueblos, lo que le hizo perder legitimidad y validez”.</p> <p><b>Resp. 9:</b> “Es lo mejor que puede suceder pero a cambio qué?”.</p> <p><b>Resp. 10:</b> “Desde el principio, nunca tuvo que haber existido”.</p> <p><b>Resp. 11:</b> “Perfecto, porque hay muchas consultas 10 o 20 que se ingresaron, por ej. con los bosques, no hubo dirigentes que reclamaron por esas consultas. El 124 hizo mucho daño con la ley de pesca x ej. Hoy hay que poner al día a nuestros logros”.</p> <p><b>Resp. 12:</b> “El decreto 124, no cumple con los estándares internacionales de reconocimientos de derechos humanos, fue echo a la medida del gobierno de turno y según los principios de la ley indígena, no es el indicado para aplicar una consulta indígena”.</p> <p><b>Resp. 13:</b> “Fui una de las que presento reclamaciones en tiempo determinado para que el D124 fuera derogado pero fue un intento fallido debido al personalismos de quienes aún funcionan con lo que no hacen ellos esta malo y esa es la contaminación que tenemos. El Decreto 124 es aún más nefasto en cuanto no implementa el C-169, el D. 66 si lo hace pero tiene su gran falencia en esos tres articulados impuestos que pienso deben ser motivo de negociación con el gobierno presente”.</p> <p><b>Resp. 14:</b> “Está bien derogado ya que era una afrenta a la inteligencia humana, es una burla a Pueblos Originarios y debió haber sido derogado desde hace mucho tiempo”.</p>
---	---

<p><b>10. Cuál es su opinión en relación a la creación de un Parlamento de Pueblos Originarios con el motivo de crear y promover políticas públicas indígenas que resguarden sus derechos e intereses garantizados en el Convenio.</b></p>	<p><b>Resp. 1:</b> “Es necesario, debemos tener formas de resguardos con condiciones claras, objetivas y precisas.</p> <p><b>Resp. 2:</b> “Sería lindo tener un parlamento, sin embargo lo malo es que todo se manosea, por eso creo que sería una pantalla. A nosotros nos conviene la Ley Internacional de Derechos Humanos.</p> <p><b>Resp. 3:</b> “Pareciera una buena propuesta , lamentablemente la inmadurez política de los dirigentes puede ser inconsecuente al verdadero interés de los PO. Declaro que sin una nueva constitución política para Chile , sin una responsable Asamblea Constituyente, nunca será posible tener un verdadero reconocimiento constitucional y tampoco será posible la implementación y aplicación del Convenio 169, desde la buena fe , o cualquier otro laudo internacional.</p> <p><b>Resp. 4:</b> “Considero que es un buen planteamiento la creación de un parlamento de pueblos originarios, ya que omitiría el asistencialismo recurrente e infructífero que ha ejercido el estado. Considero eso sí que dicho parlamento debe estar constituido por todos los pueblos originarios de Chile (no solamente los pueblos reconocidos por el estado) y en donde no se ejerza la predominancia de un pueblo por sobre otros.</p> <p><b>Resp. 5:</b> “Es una buena idea, ya que no es justo que la ley no permita organizarse por etnia. Nosotros los Aymaras deberíamos tener un buen porcentaje de representatividad, y es en eso que fallamos ahora.</p> <p><b>Resp. 6:</b> “Es necesario, es a lo que deberíamos llegar.</p> <p><b>Resp. 7:</b> “Me parece que si es resultado de un proceso autónomo y participativo de los indígenas puede ser interesante en cierto nivel de decisiones públicas.</p> <p><b>Resp. 8:</b> “Los pueblos indígenas deben ser capaces de construir representaciones más amplias y representativas, un Consejo Nacional de Pueblos debiera aportar a esta necesidad, como también ser un órgano propositivo en políticas públicas.</p> <p><b>Resp. 9:</b> “Este es un tema recurrente propuesto y aprobado en encuentros, seminarios y congresos también por muchos dirigentes, esto es parte de los objetivos que forma parte del convenio 169 de la OIT.</p> <p><b>Resp. 10:</b> “Es importante que estén representados en el Congreso, en pleno, así como otros Ministerios, como la Mujer y otros similares. Que los P.O. que estén representados sería lo más digno, este país si tiene una base de gente honesta es por los P.O.</p> <p><b>Resp. 11:</b> “Nosotros estamos por eso, el problema es que tendremos cuidado con ir a la consulta, los P.O. son consultados desde el anteproyecto. El congreso nacional no tiene consulta por lo tanto nosotros no entramos ahí.</p> <p><b>Resp. 12:</b> “Considero que atrasa más el proceso de reconocimiento, estaremos fácilmente tres años dialogando para lograr un consenso entre pueblos lo que en estos tiempos no es oportuno, creo que se debe trabajar con el enfoque de participación política a nivel regional, nacional y en el congreso , donde exista cuotas para representantes indígenas. Considero oportuno si realizar una modificación a la constitución para dar soluciones estructurales.</p> <p><b>Resp. 13:</b> “En lo personal no estoy de acuerdo si va a ser como el Consejo Ante la Conadi, pienso que puede ser una buena instancia si fuera de otra manera por ejemplo habría que ver la orgánica del mismo, el financiamiento que pueda tener para realmente poder trabajar con las bases y sobre todo la buena coordinación para sacar adelante los intereses de sus representados.</p> <p><b>Resp. 14:</b> “Creo que es una mala idea porque el parlamento responde al Estado Chileno, no debe haber una institución autónoma, ya que los Pueblos Originarios hace su propia política a partir de la discusión del Parlamento. ( ver parlamento sami)</p>
--	--

La idea de un Parlamento Indígena aceptada muy favorablemente por todos indica la necesidad de sentirse representados. Pero ahora finalmente se encuentra en Agenda de Gobierno y se está trabajando para que los Pueblos Originarios sean representados democráticamente en el Congreso, lo que conlleva nuevamente a crear procesos entre los Pueblos para lograr su representatividad.

<p><b>11. Con que método se han recogido las demandas de los P.O. en el proceso de la consulta.</b></p>	<p><b>Resp. 1:</b> "Todas las demandas se han recogido por escrito, con registros de fotografías y listas de asistencia".</p> <p><b>Resp. 2:</b> "No existe método".</p> <p><b>Resp. 3:</b> "Asambleas comunales, proceso intervenido por Conadi que en los hechos no da cuenta de ningún fruto, avance y menos implementación".</p> <p><b>Resp. 4:</b> "La metodología es muy asistencialista y burocrática, por consiguientes las repuestas a las demandas tienes que pasar por un mediador no indígena quien hace el esquema de demandas que en muchos casos deben ser defendidas por abogados que no pueden aplicar la ley pues esta invalidada con el artículo 124. El proceso de consulta creo que ha sido un derroche de plata puesto que no sido representativo ni inclusivo, sino más bien asistido e impuesto".</p> <p><b>Resp. 5:</b> "No hay metodología, debe hacerse un llamado generalizado el cual no se ha hecho".</p> <p><b>Resp. 6:</b> "Debe hacerse un llamado generalizado, el cual no se ha hecho. A nadie le han preguntado formalmente nada. No hay un sistema ni siquiera valido".</p> <p><b>Resp. 7:</b> "El método al menos en la "mesa de consenso" se fue haciendo sobre la marcha. Primó la improvisación y la desprolijidad".</p> <p><b>Resp. 8:</b> "Reuniones con dirigentes de distinto nivel (local, comunal, provincial, regional y nacional) del mismo modo se establecieron mesas de trabajo, incluso una Mesa de Consenso final entre las organizaciones y el Ejecutivo".</p> <p><b>Resp. 9:</b> "Por medio de foros, reuniones, jornadas de trabajo tanto en territorio rural y urbano".</p> <p><b>Resp. 10:</b> "No hay método, de recolección de datos, salvo la última quienes se realizaron actas y consultas".</p> <p><b>Resp. 11:</b> "No ha habido método porque la demanda va a cambiar, antes hubo método tienen sus organizaciones territorios y espacios, a su manera fueron eligiendo delegado x delegado hasta llegar aquí. Ahí fue donde nosotros tomamos protagonismo, y donde nosotros pensamos en realizar un trabajo propio, y viajamos a las regiones (Arica- Antofagasta) y comenzamos a trabajar un reglamento propio, y entre reunión y reunión fuimos tomando las decisiones y elaborando el trabajo en común. Asumimos la responsabilidad de hacer nuestro documento ser parte. Antes era si pedir opinión, ni idea, no habíamos tenido la oportunidad de ponerlo por escrito personalmente. Hubo un cambio de cabeza, por primera vez nos dejaba hablar. "Luego surgió por un tema de liderazgo la resolución. Si nosotros no trabajamos esto ahora, y se formó la coordinación con los nueve pueblos. La representatividad ahora estamos representados, desde la academia, los profesores universitarios y abogados nos miraban extraño porque ellos no querían concebir que nuestra organización tenía voz propia. En Villarrica se izó la bandera mapuche y se fueron a Contraloría porque se inició una polémica con el Municipio, porque decían que no era un ícono Nacional".</p> <p><b>Resp. 12:</b> "No hay un trabajo claro".</p> <p><b>Resp. 13:</b> "Con la orgánica propia de cada organización (autonomía) la cual fue plasmada en propuestas por pueblos y luego en una propuesta única mediante la coordinadora nacional, si bien es cierto podemos llover en demandas como PI también debemos hacernos una autocritica que como PI en Chile no hemos tenido la madurez, capacidad y esfuerzo por lograr un consenso nacional y una autonomía, sin eso es difícil lograr consensos y apoyo de nuestros mismos pares. He visto y vivido procesos de organizaciones en otros países y es muy diferente, acá vivimos lo contrario, visualizamos a la contraparte en nuestros pares y mientras esa visión no cambie...difícilmente podremos incidir fuertemente en la política en pro de nuestras demandas. El enemigo o mejor dicho la contraparte es gobierno y de no ser proponentes siempre serán ellos quienes diseñen la política para nosotros. Lo que se trató de hacer en la Mesa de Consenso fue hacer un traje grande que pueda ser terminado a medida según los afectados por eso pusimos hincapié en quienes dicen cómo, dónde, cuanto tiempo, etc., atendiendo a la realidad y autonomía de cada una de las comunidades y entes afectados. "Por último permítame hacer un comentario final acerca de lo que fue este proceso, considero que los participantes crecieron en conjunto, tuvimos como pueblos que pensar en la unificación y muchas veces apoyarnos aun no estando de acuerdo al 100% o teniendo diferencias no sustanciales entre nosotros mismos porque pensamos en el objetivo mayor que tenía que ver con todos a la vez y con ninguno en particular, revisado desde ese punto de vista fue un proceso al cual no debieron restarse las organizaciones, si se hubiesen sumado, tengan por seguro que los articulados que el gobierno impuso los habríamos podido defender de mejor manera porque hay un dicho que tienen nuestra organización que creo no debemos olvidar todos quienes nos llamamos representantes. "Markasan parlapaja jiwasan ch'amasawa" que significa "La organización es nuestra fuerza" y en eso estamos al debe".</p> <p><b>Resp.14:</b> "No existe metodología en la recolección de antecedentes ni datos".</p>
---	---

Existen opiniones divididas y no un consenso sobre la metodología utilizada en la recolección de demandas, lo cual podría confirmar la falta de procedimientos en el avance del Convenio y el tratamiento del procedimiento de Consulta.

<p><b>12.Cuál es su opinión con respecto al decreto 66</b></p>	<p><b>Resp. 1:</b> “Un poco aspectos cosméticos que de alguna manera arregla el panorama, pero falta todo lo del reglamento del SEIA. Es un reglamento un poco trucho, pero tiene avances”.</p> <p><b>Resp. 2:</b> “Hay que aplicarlo, es el primer paso, hay que superarlo y hay que ver cómo funciona en el conejos de pueblo, o en la línea programática del Gob. que los resultados del consejo no dependen del reglamento, de la capacidad de los pueblos de defender contenidos. El reglamento solo define los mecanismos como se realizan los procesos, hay que poner énfasis en lo que viene, hay que llegar a un solo reglamento de consulta, y quedar en el SEIA. Hay mucha gente que no le gusta el decreto, todos conocen el decreto. Algunos hacen el comentario que quienes realizaron este reglamento no estaban capacitados para esta tramitación. Entonces existe un desafío.</p> <p>En Villarrica cada vez que se hacía una reunión se informaba en que estaban, se fue informando a las bases en cada momento. Los que no participaron no quieren reconocerlo, dejaron de ser protagonistas y eso los dejo fuera”.</p> <p><b>Resp. 3:</b> "Este decreto, se trabajó en la mesa de consenso pero no fue participativo, no fue legitimo porque en esa mesa tal cual le respondí participaron personas naturales y no representantes de pueblos indígenas de chile, como lo mandatan los estándares del convenio 169, la consulta no fue tal, no fue de buena fe y se vulneran derechos tan importantes como la información libre previa. Fue trabajado a la medida del gobierno y no de los pueblos indígenas de chile.</p> <p><b>Resp. 4:</b> "No tiene legitimidad ya que no tiene representatividad en la forma que fue creado, son cerca de 2 millones de personas que pertenecen a los Pueblos Originarios y fueron representados por los consejeros que son reconocidos por alrededor de 33 mil personas, son el 1,65% más o menos es decir es muy baja representatividad. Por otro lado queda sin representar el convenio, en términos de contenido, deja fuera los órganos autónomos como el banco central, a las municipalidades, entonces la cobertura está mal pensada, todo queda a discrecionalidad de la CONADI que debe proponer las consultas, sabiendo que la Conadi es del estado. En cuanto a la redacción existe mucho término condicional como podría, establecería, y quien aclara esto?</p> <p>En el ámbito metodológico hay falencias en los protocolos, hay temas técnicos que son graves y que pueden ser más dañinos que el 124, porque este podía objetarse, en cambio el decreto 66 no puede objetarse porque está validado.</p>
--	--

Pocos contestaron la pregunta, quizás por falta de información, ya que no llevaba tanto tiempo en vigencia el Decreto 66, algunos piensan que no es legítimo y que es muy parecido al Decreto 124 pero con algunas mejoras.

### **3. ANALISIS COMPARATIVO NACIONAL E INTERNACIONAL**

Con el objeto de facilitar la implementación del Convenio 169, en nuestro País como en los otros Gobiernos de los Países que lo han ratificado, se han creado programas y políticas públicas, con el objeto de asumir la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática para reparar y proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales, también como una forma de asegurar que existan Instituciones y mecanismos apropiados en su País para lograr avanzar en los temas atinentes. Chile no ha sido la excepción a lo anterior, pero sin los resultados esperados, ya que a pesar de las intenciones para fortalecer la institucionalidad del Convenio a través de la CONADI, los Gobiernos no han dimensionado la complejidad del proceso, produciendo omisiones, imprecisiones, descoordinaciones tanto en la asignación de recursos (económicos, humanos, investigaciones, procedimientos, etc.) como en la organización propia de los representantes de los pueblos convocados a los diversos procesos. A esto, además, debe sumarse la contingencia que se genera cada vez que cambia el Gobierno, lo que produce cambios en la visión ideológica y política, y en las prioridades del proceso en curso.

Los conflictos más importantes en los Países Latinoamericanos referenciados en este documento, tienen diversas connotaciones, la mayoría están entre la consulta y la cobertura de participación sobre temas sensibles, sin embargo la protección del patrimonio intangible, como el idioma, costumbres y rituales, también están presentes como grandes debilidades de la implementación del Convenio.

Sin duda la Consulta es uno de los temas de gran relevancia, pero existe la sensación de una sobrevaloración de los alcances logrados a la fecha, ya que en el ámbito internacional, aún existe una posición discriminatoria, al parecer, dado que la presencia de los representantes en foros internacionales sobre temas sensibles (como recursos naturales, derechos humanos, educación, igualdad, etc.) es limitada y poco participativa. Los logros en participación son locales y a baja escala, es necesario posicionar en el escenario internacional los representantes de Pueblos Originarios.

A diferencia de otros países, como Colombia y Bolivia, los Pueblos Originarios chilenos cuentan con una orgánica social y dirigente muy escasa, es más, existe un gran desorden en la estructuración de las comunidades que producen polémicas y desuniones entre ellos, presentando la dificultad, además, de establecer acuerdos menos consensuados. Solo los Rapanui han sido capaces de establecer una organización más estructurada y representativa.

En Colombia fueron necesarios muchos años de espera para se dieran las condiciones políticas precisas para adherirse al Convenio, y con ello comenzar a avanzar en materia de reivindicación de los derechos de minorías étnicas y raciales, que en ese País son los indígenas, negros y afro descendientes, raizales, palenques y el pueblo ROM (gitanos), aunque todavía es insuficiente ya que aún existen violaciones a los derechos humanos en la realidad de dichos pueblos Originarios.

Con respecto a México, Chile tiene la ventaja de tener una estructura política unitaria, y no federada, lo que trae consecuencias internas cuando el Convenio es ratificado por el país, cada Estado Mexicano debe ratificar, para ser validado por él, es decir la estructura política es ascendente. En Chile solo basta que el Gobierno haya ratificado el Convenio para que sea adoptado en todo el territorio.

Por otro lado, dado que el Convenio es un instrumento que estimula el diálogo entre los gobiernos y los Pueblos Originarios y Tribales, aunque se ha tratado de utilizar como herramienta para los procesos de desarrollo, prevención y solución de conflictos, esto no ha sido completamente efectivo, dado que el lobby y la presión de inversionistas aún es fuerte entre los países que han ratificado el Convenio, los órganos de supervisión de la OIT también han notado que existen varios desafíos en esta materia, observando y recomendando en sus informes periódicos, especialmente en relación a la participación, la necesidad de asegurar la consulta en las decisiones sensibles.

Para llegar a un diálogo constructivo resulta fundamental concentrarse en las buenas prácticas de los procedimientos que requiere dicho Convenio, pero el problema común que se instala, a pesar de haber legislado al respecto, es que en Chile no se han validado las demandas básicas de los Pueblos Originarios como devolución de tierras, desprivatización del agua, reconocimiento de la ocupación tradicional de tierras, etc., por lo que la OIT ha recomendado al Gobierno de Chile en reiteradas oportunidades corregir el curso de las de las acciones para garantizar el pleno cumplimiento del Convenio, y no ceder ante las presiones de inversionistas y particulares.

En el caso de Nicaragua, el Convenio fue ratificado en el año 2010, gracias a la persistente demanda y lucha de los pueblos Originarios y sus organizaciones por el reconocimiento de sus derechos colectivos. Debido a que los pueblos indígenas del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua afrontan desde los tiempos de la colonización hasta la fecha, el despojo de sus territorios, culturas, recursos tangibles e intangibles e inequidad en el acceso a los servicios básicos.



Aunque se está avanzando en temas de la implementación del Convenio, se avizoran los mismos problemas que enfrentan los Indígenas de otros Países y no será de extrañar que uno de los reclamos más importantes de los pueblos, es y seguirá siendo el reconocimiento de la titularidad de sus tierras ancestrales, ella constituye uno de los rasgos identitarios de los pueblos y comunidades indígenas, definitorio de su modo de vida y de su cosmovisión. La tierra tiene, para los pueblos y comunidades indígenas, un significado religioso, y constituye además la base de su economía, que está pautada generalmente por los ciclos de la naturaleza, también así su lengua que ha sido heredada por generaciones, a pesar de que en la mayoría de los Países se ha pretendido extirpar, junto a sus costumbres y todo lo que implique su cultura en general.

## **CAPITULO V - CONCLUSIONES**

Luego del extenso trabajo realizado en esta investigación, para lograr conocer el estado de la implementación en Chile, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, en el periodo 2009-2013, nos encontramos con dificultades para entrevistar a algunas personas, cuyo aporte era muy significativo para nuestra investigación, una perspectiva política que pensábamos eran de gran relevancia ya que todos ellos representaban las visiones de los partidos políticos por sus cargos de elección popular que los llevaron al Congreso Nacional, a defender los intereses de sus territorios, y justamente componer la Mesa Bicameral que trató el Convenio 169 en el Congreso y los temas indígenas, sin embargo ellos no quisieron aportar con sus opiniones a este trabajo. Tal vez el momento en que comenzamos a aplicar el instrumento nos jugó en contra ya que varios de ellos dejaron el Congreso, es decir coincidió con el cambio de Gobierno.

Por otro lado, quisimos la opinión de algunas personas que trabajaban en organismos independientes y expertos en la materia, quienes se negaron a entregar una visión personal debido al trabajo que realizan en estos organismos, lo que nos pareció muy negativo, ya que personas que trabajan en Universidades y otras instituciones no tuvieron problemas en responder la entrevista desde su perspectiva personal. Sin embargo, nos encontramos con personas que tienen gran interés y conocimiento en la problemática indígena y que les afecta directamente, participando y aportando en la generación de cambios en la política, lo que permitió ser un gran complemento para nuestra investigación.

De acuerdo a las respuestas recibida de los actores entrevistados, se revela que muchos de los problemas que ha afectado la implementación del Convenio es que no existe una metodología ni rigurosidad, que permita establecer condiciones básicas para una tramitación del Convenio, ya que cuando pensamos en tramitación, observamos una serie de acciones y procedimientos, entre las cuales está una ruta bien definida, con una meta clara, y que al cumplirse ciertos procesos, comienza otro de manera organizada, metódica y ordenada. Esto sin duda no ha ocurrido porque el País todavía no cuenta con los procedimientos necesarios para realizar políticas públicas de calidad, que es hacia donde se debería avanzar, un ejemplo de ello es que no se desarrollan jornadas evaluativas, tampoco existen metodologías para la recolección y distribución de información, reunión de los actores, sistematización de la información etc., todo el proceso se desarrolla, al parecer, desde una perspectiva muy improvisada, sin sistemas ni ordenamientos que aseguren que la tramitación del Convenio sea transparente, como

organizar las comisiones para hacerlas representativas, que reciban los insumos necesarios para deliberar y cómo deliberar, por esta razón se han tomado malas decisiones, como la publicación del Decreto 124, la elección de los representantes de los Pueblos originarios en la Mesa de Consenso, etc. lo que no ha aportado a la sucesión de procesos de deliberación democrática, consensuados ni representativos, aunque esto último sería muy difícil debido el carácter natural de los Pueblos Originarios del territorio nacional y sus estructuras socio-políticas.

Desde el punto de vista de las Políticas Públicas, los hitos deberían reconocerse como aquellos que permiten avanzar en la aprobación de la ley, o convenio. Para el caso del Convenio 169 se debería reconocer por ejemplo: el envío a la Cámara de Diputados, luego al Senado, ciertas discusiones parlamentarias y opiniones de expertos y/o afectados o usuarios, aprobación y promulgación. Sin embargo los hitos reconocidos por los actores en su mayoría son las dificultades en el avance, no se reconoce un proceso, se observa desconocimiento pero también falta de instrumentos formales de información.

Un punto difícil en la aprobación y posterior implementación de un Convenio Internacional podría encontrarse en alguna discusión parlamentaria con expertos o usuarios, sin embargo el punto conflictivo que más se reconoce es la promulgación del Decreto 124, esto llama la atención debido a la razón de su promulgación en medio de un procedimiento democráticamente político, esto es una prueba de la falta de metodología, información y voluntad política en el tratamiento de una temática, ya que es deber del estado, por la propia integridad del Estado de Derecho, resguardar los procedimientos democráticos para la puesta en marcha de un Convenio Internacional, como que se cuente con las garantías suficientes que permitan lograr políticas de calidad, como es el caso emblemático del Convenio 169 que contiene entre sus artículos más importantes el mecanismo obligado de consultas, ya que esto conlleva a que cada proyecto o iniciativa del Estado/ Gobierno/ Parlamento/ Privados que digan relación y/o que afecten los derechos reconocidos por el Convenio, sea consultado a los Pueblos Indígenas.

Después de este trabajo se puede concluir que entre los años 2008 y 2009, ante la realidad de la Consulta, se efectuaron diversas conversaciones con entidades y representantes indígenas para recabar información acerca de cómo se vislumbra entre los propios indígenas un mecanismo de consulta, esto ha sido llamado como el procedimiento de "consulta sobre la consulta", y uno de los primeros datos que se logró recoger fue que para algunos la consulta es a todo evento y bajo cualquier circunstancia y se refiere a que todos los que pertenecen a los distintos pueblos originarios pueden opinar sobre un determinado proyecto aun cuando éste no les afectase directamente,

como es el caso de los grandes proyectos localizados geográficamente en cualquier punto de nuestro País. Para otros, se trata de una consulta necesaria, con carácter vinculante, ante megaproyectos que impactasen su patrimonio territorial inmediato. Todo esto lleva a una confusión desde el principio a los Pueblos Originarios, y que complica aún más al Gobierno, ya que si todos los Proyectos, terminasen siendo consultados la desaprobación sería muy alta, sobre todo teniendo en cuenta que después de los que pasó con el Proyecto de la Centro Ralco en 1999, no querrán que se repitan los graves efectos que provoca una Central Hidroeléctrica.

Es por ello que, sin duda, el Gobierno de turno aprueba el Decreto N° 124, ampliamente discutido y objetado por los Pueblos Originarios, que no tenía otro fin que reglamentar la consulta indígena, y así una gran cantidad de proyectos de inversión del sector privado como minas, agua, carretera, y otros más podrían ser no sometidos a la consulta de los Pueblos Originarios que serían, sin duda, los más afectados con su puesta en marcha. Pero Chile, al haberse adherido al Convenio 169, no debe realizar ningún proyecto que afecte a las Comunidades de los Pueblos Originarios sin la realización del proceso de la consulta, fundado de ellos mismos, por lo que en un futuro no muy lejano las Empresas sean públicas o privadas deberán invertir en estudios, medidas de mitigación, educación, etc., con el fin de lograr avances en sus proyectos de inversión para lograr el cuidado y respeto que se le debe al medio ambiente y que los pueblos originarios han demostrado por siglos.

En definitiva, la modernidad no debe ser pagada por los Pueblos Originarios, un ejemplo de ello es que no son los indígenas quienes deben subsidiar el desarrollo energético o minero de todos los chilenos, por el contrario nuestro País debe ser capaz de crear políticas públicas de calidad, que consideren los necesarios estándares de calidad ambiental y así lograr asegurar la protección de nuestras muchas o pocas riquezas que van quedando. En resumen se debe invertir más en energías sustentables ya que bien sabemos que son los grandes complejos industriales los que más ocupan energía y mucho menos los particulares.

Es por ello que este tipo de desarrollo como es el sustentable, con energías limpias que las compañías privadas se niegan a implementar porque significará un gran desembolso de sus arcas y prefieren no respetar el Convenio 169. Siendo así, es difícil para los gobiernos llegar a un tipo de avance en este tema y sin duda es la gran razón del poco avance de la implementación en nuestro País.

Podemos inferir que el problema es mucho más amplio. Por lo que costará lograr avances respecto a los derechos de los Pueblos Originarios y no solamente en Chile, porque esta es la gran problemática de todos los Países que han adherido al Convenio.

Otro punto importante a tratar es que de las respuestas recibidas llama la atención, que si bien se reconocen actores involucrados en la implementación del convenio, existe una visión sesgada de los actores involucrados en la implementación del convenio, actores tan relevantes como la Sociedad Civil, los Parlamentarios, o los mismos Líderes de sus comunidades, no son vistos como actores, es decir cuando revisamos la participación de los actores involucrados directamente en la política pública nos encontramos que en ellos, los representantes de los Pueblos Originarios no cuentan con la debida representatividad, sin embargo considerando los antecedentes históricos de como ellos originalmente conviven es imposible pensar en una estructura de representatividad porque eso ya estaría fuera del convenio, debido que habría que generar un programa de Estado que avalara esta intervención y eso no lo permite el Convenio. Es así como se valora el esfuerzo de las comunidades que finalmente lograron llegar y establecerse para un fin común, es imposible pensar en un grado mayor de representatividad. Sería de mucha importancia para la implementación del Convenio, generar una institucionalidad fuerte que garantice la participación indígena amplia, los recursos necesarios y la debida coordinación estatal en los procesos de consulta y su seguimiento.

Desde el punto de vista de la continuidad de los representantes políticos (Diputados y Senadores específicamente), se suma la dificultad que presenta el cambio de estos actores, ya que el tratamiento de la temática indígena requiere que los representantes territoriales, sean realmente expertos en esta materia para comprender tanto los aspectos empresariales como sociales, por tanto su cambio por término de período político es un retroceso en el mismo proceso.

Cuando ponemos la mirada en el actor empresa, inmediatamente debemos recordar que la regulación del Lobby en Chile no existe, por lo tanto se genera una gran desventaja desde el punto de vista estratégico debido a que no existe transparencia en la relación empresa-política, sumándose a esta realidad el anonimato del financiamiento de las campañas políticas, se crea una nebulosa no muy alentadora para un proceso político que aspira a la calidad, y menos para el impacto que debería producir la política, debido a que las malas prácticas han desprestigiado a la Clase Política sembrando dudas sobre quienes votan, tanto en proyectos como en normativas, informes, etc. Sería importante capacitar a los funcionarios públicos de todos los niveles, en los procesos de consulta y su implementación para que se entienda que la finalidad de la consulta es un diálogo

genuino en busca de acuerdos y no solamente procesos informativos y de intercambio de opiniones.

Por último, el recibimiento de expertos en estas materias como James Anaya, quienes participan gracias a las organizaciones internacionales, son un actor que ha permitido los avances y direcciones que el Convenio merece, principalmente porque al país le preocupa su imagen internacional y prefiere respetar las observaciones de estos expertos quienes no han dudado en levantar críticas y recomendar lineamientos.

La idea de un Parlamento Indígena es aceptada muy favorablemente por la mayoría de los representantes, ya que refleja justamente la necesidad de sentirse representados, la problemática surgiría en cómo organizar a los pueblos, bajo sus preceptos culturales. Se espera que con la creación del Ministerio de Pueblos Originarios, el que se encuentra en proyecto en este momento, se logren mayores avances y representatividad, debido a que si se logra que la política pública sea transversal, le dará mayor fuerza en lograr los objetivos, empezando por normar y crear procedimientos para que la Consulta y Participación sean realmente efectivas en nuestro País. Lamentablemente con el Terremoto ocurrido en el 2010, con el Incendio en Valparaíso ocurrido en este año 2014, la Reforma Tributaria que se quiere implementar, el gran cambio respecto a lograr que la Educación sea de calidad y gratuita, son muchas las políticas que llevan la delantera y están en Agenda del Gobierno, por lo que por un buen tiempo no se le dará la importancia que tiene este tema para los Pueblos Originarios de nuestro País. Entonces sería importante que este Ministerio de Asuntos Indígenas, cuente con la mayor legitimidad posible de sus pueblos, con procesos de consulta previa, amplios y participativos, financiamiento apropiado y con voluntad política de avanzar para que considere una Agenda Legislativa de Derechos Indígenas que incorpore con urgencia y claridad no sólo el Derecho a Consulta Previa, sino que también debe considerar la adecuación de la legislación sectorial (Código de Aguas, Código de Minería, etc.), para ello es fundamental no sólo el compromiso y voluntad política del Ejecutivo sino que también la del Congreso Nacional, el cual hasta la fecha está en deuda.

En Chile como en otros Países, casi ningún Gobierno ha sido capaz de enfrentar la cuestión social indígena, que ha sido reducida a un problema de pobreza y falta de oportunidad, debido a que se ha considerado como un problema de campesinos rurales pobres. Es por ello que nace el Convenio 169, con el fin de dar a conocer lo que realmente afecta a los Pueblos originarios, como es la falta de reconocimiento de sus derechos integrales y la aplicación de medidas que sea correspondientes a tales

derechos, entre ellos los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y de auto-determinación.

Inicialmente nos sorprendió conocer la opinión de muchos líderes y miembros de comunidades, quienes renegaban completamente de la forma en que se ha llevado esta tramitación del convenio, sin embargo, no habían podido generar el espacio para poder incidir directamente con los cambios que proponían en el sistema. En cambio otros líderes y representantes, pese a que igualmente reconocían falencias en las tramitaciones y procedimientos, fueron capaces de permanecer y aportar para avanzar y lograr que el resultado fuera lo más participativo, democrático e inclusivo posible. Por otro lado cuando llegó el momento de escuchar a los expertos del tema fue posible cerrar el ciclo de aportes, debido a que sus observaciones fueron simplemente las desprendidas del proceso anterior, lo cual nos permitió concluir con coherencia.

De esta manera cuando pensamos en evaluar, considerando a Lahera en su percepción de políticas públicas de excelencia, con un mandala en el cual existe la participación de todos los actores involucrados en la política, nos encontramos con que los Pueblos Originarios de Chile no cuentan con un establecimiento u orden que les permita manifestarse bajo representatividad, de acuerdo a lo establecido por el mismo Convenio, ya que en nuestro territorio no existieron Pueblos ni culturas organizadas como políticamente se encuentran organizadas hoy, con uno o algunos representantes, sino que son muchas las comunidades las que requieren alinearse sobre el cómo hacer política, que es algo que ellos nunca lo han realizado. Es decir, las organizaciones políticas de nuestros Pueblos no son centralizadas porque su naturaleza social así lo determinaba, por lo tanto hoy es difícil encontrar representatividad entre ellos, sumado aparte todas las problemáticas que se han originado estos últimos 200 años donde existen comunidades desprestigiadas, por sus pares, dados los abusos y transacciones realizadas con otros gobiernos, lo que ha generado rencillas internas. También se ha permitido que comunidades sin propiedad de tierras ancestrales estén representadas con derecho a voz y voto, lo cual ha causado la sensación de abuso entre ellos.

## CAPITULO VI - RECOMENDACIONES

- Identificar claramente los actores relacionados en el Convenio 169. Mediante una declaración pública y la firma de un compromiso de colaboración recíproca, los actores involucrados deben realizar un acto público, en La Moneda de preferencia, con prensa, que permita darlos a conocer al país, pero sobre todo reconocerse entre ellos para que el compromiso establecido y firmado sea presente.
- Promover en los Pueblos Originarios la recuperación de sus tradiciones orgánicas o institucionales, que permitan identificar sus líderes y validarlos ante sí mismos. Se recomienda establecer un representante interino por comunidad, establecer contacto con el Consejo de Pueblos Indígenas mientras se prepara una agenda de trabajo con la Dirección de Organismos Sociales para la reconstrucción de orgánicas sociales que permitan identificar a los líderes validados por sus pares, es decir, ratificarlos, o bien descubrirlos.

Esta reorganización permitirá ir construyendo, no solo sus tradiciones orgánicas, sino también la manera de plantear sus temáticas y problemáticas comunitarias, dando la oportunidad de deliberar, demandar y consensuar soluciones a las situaciones que les afectan en lo cotidiano. Se deberá evaluar la posibilidad de apoyar estas actividades con un profesional adjunto, que ayude a conseguir sus metas de manera eficiente.

- Fomentar sistemas de evaluación de procesos. Es indispensable cumplir con la Ley de Transparencia e incluir los avances del Convenio en la Cuenta Pública de la CONADI, junto con publicar las actividades programadas para el avance del Convenio, establecer un sistema de evaluación de procesos que permita corregir los mecanismos que intervienen en la implementación, no solo de carácter financiero, sino también de procedimientos e impactos, el cual puede ser publicado en la plataforma [www.consultaindigena.gob.cl](http://www.consultaindigena.gob.cl).
- Fomentar el establecimiento de un sistema de comunicación transversal entre las comunidades originarias, de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169, es decir participativo y desde las mismas comunidades. Se sugiere que el Consejo de Pueblos Indígenas designe una comisión de comunicaciones encargado difundir información referente a consultas, proyectos y temáticas adhoc, las actividades pueden estar coordinadas desde la Dirección de Organizaciones Sociales y mediante la provisión de personalidad jurídica, podrán postular a fondos concursables, mientras se levanta



una agenda comunicacional que pueda financiarse mediante las partidas presupuestarias de la CONADI.

- Regular el lobby empresarial. En enero de este año fue aprobado el Proyecto de Ley que regula el Lobby, se sugiere dar prioridad e incluir temáticas que permitan establecer transparencia y control en actividades empresariales, proyectos, etc.
- Corregir la ejecución presupuestaria de la CONADI para incorporar en la gestión actividades que permitan implementar los instrumentos antes mencionados.

## BIBLIOGRAFÍA

- "Estadísticas Sociales de los Pueblos Indígenas en Chile – Censo 2002", Publicación elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas en Convenio con el Ministerio de Planificación Nacional.
- "De la Tutela Indígena a la Libre Determinación del Desarrollo, la Participación, la Consulta y el Consentimiento" Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. Yrigoyen Fajardo, Raquel Z. 2009.
- "Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas", Editado por el Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas. Primera edición, Santiago de Chile, octubre de 2008.
- "Dominación y resistencia en el cacicazgo de Pica". *Revista de Historia Indígena* N° 4, pp. 49-74 de Jorge Hidalgo. Facultad de Filosofía y Humanidades. Departamento de Ciencias Históricas. Universidad de Chile. Santiago. 2000.
- "Los atacameños del siglo XIX, una Antropología Histórica Regional" de Hans Gundermann. Documento de Trabajo N° 51. Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato. San Pedro de Atacama. 2002.
- "Arqueología del pukara de Turi" de Carlos Aldunate, Actas del XII Congreso nacional de Arqueología Chilena. Temuco. 1933.
- "Mis Viajes" de Ignacio Domeyko. Editorial Universidad de Chile. Santiago 1978.
- "Historia del Pueblo Mapuche" de José Bengoa, Sur Ediciones. Santiago 1996.
- "Guerra y Sociedad en Chile. La transformación de la guerra de Arauco y la esclavitud de los indios" de Alvaro Jara, Editorial Universitaria. Santiago. 1971.
- "Los Anales de la República". De Luis Valencia Avaria, Editorial Andrés Bello. Santiago. 1986.
- "Crisis Económica y Expansión Territorial: La ocupación de la Araucanía en la segunda mitad del siglo XIX" de Jorge Pinto, Estudios Sociales, N°72. Santiago. 1992.
- "Los Tehuelche y Otros Cazadores Australes" de Irma Bernal y Mario Sánchez, 1ª. Edición. Buenos Aires 1988.
- "La Patagonia Trágica" de José María Borrero, Primera Edición Kraft, Buenos Aires 1928.
- "Cultura Yagán" de Oscar Aguilera. Año 1999.
- "La Comunidad Kaweskar". Tierra, Territorio y Desarrollo Indígena, de José Fernández. Instituto de Estudios Indígenas.
- [http://www.fondoindigena.org/apc-aa-files/documentos/monitoreo/Definiciones/Definicion%20Variables/Variables%20de%20derechos-def/3\\_2\\_Variables\\_Derechos\\_Tabla.pdf](http://www.fondoindigena.org/apc-aa-files/documentos/monitoreo/Definiciones/Definicion%20Variables/Variables%20de%20derechos-def/3_2_Variables_Derechos_Tabla.pdf), consultado el 8/02/2014
- Indígenas, Universidad de La Frontera. Temuco, 1995. P 232.
- Naciones Unidas A/HRC/EMRIP/2012/1/Add.1 Asamblea General Distr. general 26 de abril de 2012 Español, Original: inglés

- "Los pueblos indígenas en el derecho internacional", de James Anaya. Madrid: Trotta, 2005.
- ANÁLISIS DEL D.S. N° 124 DE 2009 DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN QUE REGULA LA CONSULTA INDÍGENA, Proyecto América Corporación, *Programa de Política Indígena*, Santiago, abril 2012
- "Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo". Año 2008
- La Libre Determinación y la Autonomía de los Pueblos Indígenas: "El Caso de México", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLII, Núm. 124, enero-abril 2009, Wilhelmi Marco A, B
- "Estado, Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Adm. Pública", N° 17/ 2011, Mireya Dávila, Ximena Soto.
- "Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Derecho en América Latina" Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina (CELS), Abramovich, Víctor, Diciembre 2004.
- "Tratado de Derecho Constitucional, Tomo IV. La Constitución de 1980, Bases de la institucionalidad. Nacionalidad y ciudadanía. Justicia Electoral", de Alejandro Silva Bascuñán, 2a edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1997.
- "Primer Informe de Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento" de Humberto Noguera, noviembre de 2001.
- Ley N° 19.253, publicada en el Diario Oficial el 05 de Octubre de 1993
- Convenio 107 de la OIT. Año 1957.
- "Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas". Septiembre año 2007.
- Pueblos Indígenas y Derechos Humanos, Instituto de Derechos Humanos, Serie Derechos Humanos, Vol 14. Mikel Berraondo, Publicaciones Universidad de Deusto, Bilbao, 2006
- "El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración", artículo presentado en la Conferencia Internacional sobre libre determinación Sami, Anaya, James S., 2008.
- "Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales". Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976.
- "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos". Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.
- "Convenio Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial". Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965, y entró en vigor el 4 de enero de 1969
- "Declaración de Viena", año 1993.

- "Constitución Política del Estado de Chile", año 1980.
- "Ley Indígena, sobre Protección, Fomento y Desarrollo Indígena". Santiago de Chile 1993.
- Ley Indígena, sobre Protección, Fomento y Desarrollo Indígena. Santiago de Chile 1993.
- Decreto 124, Derogado en el año 2013.
- Ley 19.300 Bases Generales del Medio Ambiente, promulgada el 01 de marzo de 1994, modificada el 13 de noviembre de 2010 por ley 20.473.
- Decreto Supremo 40 del 30 de Octubre de 2012. Aprueba Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. (SEIA)
- Decreto Supremo 66, noviembre de 2013.
- Decreto Nº 40, publicado el 12 de agosto de 2013
- [http://www.fondoindigena.org/apc-aa-files/documentos/monitoreo/Definiciones/Definicion%20Variables/Variables%20de%20derechos-def/3\\_2\\_Variables\\_Derechos\\_Tabla.pdf](http://www.fondoindigena.org/apc-aa-files/documentos/monitoreo/Definiciones/Definicion%20Variables/Variables%20de%20derechos-def/3_2_Variables_Derechos_Tabla.pdf), consultado el 8/02/2014
- Informe Final de Evaluación Programa Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, Dascal, Guillermo; Moscoso, Cristián; Pacheco, Juan; Agosto 2008.