

# Umbrales sociales de la política indígena en Chile: propuesta y recomendaciones para una política indígena con enfoque de derechos



## Índice

1. Presentación
2. Operacionalización del Convenio 169 en Chile
  - 2.1 Ratificación y status jurídico del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes en el derecho chileno
  - 2.2 Contenidos del Convenio, marco jurídico y principios para su implementación
    - 2.2.1 Titulares de derechos
    - 2.2.2 Naturaleza jurídica de los derechos
  - 2.3 Diagnóstico socio - demográfico de la población y Pueblos indígenas en Chile
    - 2.3.1 Perfil Demográfico de la población indígena en Chile
    - 2.3.2 Perfil socio económico de la población indígena
  - 2.4 Evaluación y actualización de la política indígena
    - 2.4.1 Los lineamientos de la Política indígena de los gobiernos de la Concertación de Partidos Políticos
    - 2.4.2 Resultados de la Política Indígena
    - 2.4.3 Evaluación de la Política Indígena
  - 2.5 Medidas Programáticas de la política indígena en curso
    - 2.5.1 Análisis y Evaluación Programa de Gobierno
    - 2.5.2 Arreglo legales e Institucionales
3. Propuestas y Recomendaciones
  - 3.1 Recomendaciones para garantizar el derecho a la Tierra, Territorio y Recursos Naturales
  - 3.2 Políticas sociales y sectoriales
  - 3.3 Reformas Legales
4. Costo de las medidas
5. Bibliografía

## 1. Presentación<sup>1</sup>

La política indígena implementada durante los Gobiernos de la Concertación de Partidos Políticos por la Democracia encuentra su origen en el Acuerdo de Nueva Imperial adoptado en el año 1989 y suscrito entre el entonces candidato presidencial por dicha coalición don Patricio Aylwin Azócar y representantes de todos los Pueblos Indígenas del país. Este acuerdo se materializó en la creación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, creada por D.S. 30 del Ministerio Secretaría General de Gobierno de 1990 y la posterior promulgación de la Ley 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, en adelante la Ley Indígena de 1993. También se convino ratificar el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en adelante el Convenio 169, y el Reconocimiento Constitucional de los Pueblos Indígenas, iniciativas que fueron presentadas al Congreso Nacional en el año 1991 y que no prosperaron en lo inmediato. En efecto, el Convenio 169, según veremos a continuación, se ratificó diecisiete años más tarde y el Reconocimiento Constitucional aún está pendiente.

Los Gobiernos de Eduardo Frei Ruiz – Tagle y Ricardo Lagos Escobar evidenciaron una clara contradicción entre la política de reconocimiento de derechos indígenas, por una parte, y el modelo económico, por la otra, sustentado este último en la explotación de recursos naturales, mayoritariamente localizados en territorios y tierras indígenas. Las leyes sectoriales que ponen en el mercado de bienes y servicios recursos naturales (minerales, agua, recursos del mar, fuentes geotérmicas, etc.) colisionan con las que reconocen derechos indígenas. Paralelamente actividades industriales del tipo mono – productoras (forestales y acuícolas) contaminan el hábitat indígena y comprometen sus territorios y recursos naturales.

El Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet impulsó una nueva política hacia los pueblos indígenas la que se encuentra en fase de implementación y que ha recibido la denominación “Re – conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”<sup>2</sup>.

Este instrumento, según lo expresado por el Ejecutivo, fija una nueva agenda de discusión entre el Estado y los Pueblos Indígenas cuyo objetivo es: establecer modificaciones al sistema político; reorganizar el aparato gubernamental para atender de forma eficaz y eficiente las problemáticas de los pueblos indígenas; y, generar un cambio cultural que permita a todos los ciudadanos comprender y asimilar el carácter multicultural de la sociedad chilena.

La Presidenta Bachelet ha desdeñado aquellas posturas que sostienen que el problema de los pueblos indígenas es sólo la pobreza y que, por tanto, una buena focalización de subsidios sería la política más adecuada. Por el contrario, ha sido enfática en sostener que

---

<sup>1</sup> Documento elaborado con apoyo de Nancy Yáñez Fuenzalida Abogada, Universidad de Chile; Magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, University of Notre Dame – USA; Co – directora del Observatorio Ciudadano – Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas; Profesora invitada Facultad de Derecho de la universidad de Chile, cátedra de Antropología Jurídica y talleres de memoria en áreas temáticas que conciernen los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>2</sup> Presentada al país el 1 de abril del 2008.

“... éste es un asunto de derechos, de una identidad colectiva que busca expresarse en una sociedad multicultural”<sup>3</sup>

Coincidente con estos planteamientos cabe resaltar que el principal avance del anterior gobierno en materia de política indígena ha sido precisamente la ratificación del Convenio 169, que eleva los estándares de reconocimiento de derechos indígenas en Chile.

Por lo expuesto, el presente informe junto con hacer una evaluación de la política indígena a la luz de los compromisos gubernamentales asumidos por los gobiernos concertacionistas (1990 – 2009), utilizará como estándar mínimo de garantías sociales que deben ser cauteladas por el Estado a los Pueblos Indígenas y sus miembros los derechos reconocidos en el Convenio 169 (1989).

## **2. Operacionalización del Convenio 169 en Chile**

### **2.1 Ratificación y status jurídico del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes en el derecho chileno**

El Convenio 169, fue adoptado en 1989, y es el tratado internacional especializado sobre derechos de los pueblos indígenas<sup>4</sup>.

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en adelante el Convenio 169, fue ratificado por el Estado de Chile el día 4 de marzo del año 2007. Este instrumento ingresó al Congreso Nacional el 8 de Enero del año 1991 y fue promulgado por DS N° 236 del Ministerio de Relaciones Exteriores, correspondiente al año 2008 y publicado el 14 de octubre del mismo año.

La ratificación fue registrada con fecha 15 de septiembre del año 2008, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 38 numeral 3 del Convenio entrará en vigencia el 15 de septiembre del año 2009.

El Convenio 169 es un instrumento internacional de derechos humanos que reconoce derechos específicos a los Pueblos Indígenas. Como tal, forma parte del bloque de constitucionalidad que cautela en el ordenamiento jurídico chileno aquellos derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana y que están recogidos en instrumentos internacionales y en las garantías fundamentales consagradas en la Constitución Política de la República. La incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos a la Constitución esta establecido en el artículo 5 inciso 2 de la Carta Fundamental, que dispone que los tratados sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigente se entienden incorporados al texto constitucional. Por otra parte, el capítulo III de la misma

---

<sup>3</sup> Intervención de Michelle Bachelet al anunciar la Agenda Indígena Re – Conocer Pacto Social por la Multiculturalidad. Gobierno de Chile (abril, 2008) Re – Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad.

<sup>4</sup> Solo 20 países han ratificado el Convenio 169. A pesar de lo reducido del número, cabe notar que los que lo han ratificado son aquellos que tienen población indígena. De esos 20 un total de 14 son latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, Venezuela, Dominica y Chile.

Constitución insta los derechos y deberes constitucionales a través de los cuales reconoce los derechos esenciales de la persona.

Así concebido el Convenio 169 es una norma legal que tiene jerarquía constitucional y, por tanto, goza de primacía frente a otras normas legales de inferior rango cuyos contenidos normativos puedan entrar en contradicción con los preceptos de dicho Convenio y, específicamente, con los derechos que allí se reconocen a los Pueblos indígenas y sus miembros.

La aplicación del Convenio 169 exige, por una parte, que no se menoscabe los derechos y las ventajas garantizados a los Pueblos Indígenas en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales, de conformidad al artículo 35 del Convenio. Conforme a ello el Convenio 169 constituye un estándar mínimo, de modo que si el Estado ha reconocido derechos y ventajas superiores para los pueblos indígenas está obligado a cautelar el máximo estándar.

La cuestión es relevante, pues los derechos de Pueblos Indígenas han evolucionado respecto a los estándares consagrados en el Convenio 169. Este mejoramiento sostenido de derechos ha sido reconocido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>5</sup> y de algunos órganos del Sistema de Naciones Unidas como son el Comité de Derechos Humanos<sup>6 7</sup> y el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales<sup>8</sup>, entre otros. Estas instancias a través de una interpretación evolutiva de los tratados internacionales de su competencia han reconocido los derechos de los Pueblos Indígenas, tratados que a su turno han sido ratificados por Chile y se encuentran vigentes en el derecho interno. Este reconocimiento de derechos se sustenta en el Convenio 169 y, además, en los derechos reconocidos por la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas adoptada en el seno de la Naciones Unidas en septiembre del año 2007, en adelante la Declaración de Derechos Indígenas. De esta forma la Declaración de Derechos Indígenas, que en principio no constituye un instrumento vinculante, pasa a serlo por la aplicación que de ésta hacen los órganos internacionales al interpretar los tratados de derechos humanos en base a los estándares que fija dicha declaración.

El Tribunal Constitucional se pronunció expresamente sobre la constitucionalidad del Convenio. En primer lugar a consecuencia de un requerimiento formulado ante esta instancia por un grupo de parlamentarios pertenecientes a la Cámara de Diputados (causa rol N° 309 – 2000) y, asimismo, con ocasión del control de constitucionalidad que corresponde a todo acto legislativo (causa rol N° 1050 – 2008). En estas ocasiones sancionó la constitucionalidad del tratado, pero determinó que ciertas normas requerían para su plena exigibilidad de ciertas condiciones<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Guahibos c/ Colombia, Yanomani c/ Brazil, Dann c/ Estados Unidos, Awas Tigni (Mayagna – Sumo) c/ Nicaragua, Yakye Axa c/ Paraguay, Sawhoyamaxa c/ Paraguay, Saramaka c/ Surinam-

<sup>6</sup> Agrupación del Lago Lubicon c/ Canadá N° 167/1984, Informe a/44/40 (1989).

<sup>7</sup> Observación General N° 14, 15 y 23.

<sup>8</sup> Observación General N° 3

<sup>9</sup> Considerando 48, rol 309-2000.

Sostuvo el Tribunal Constitucional que en el Convenio 169 existen normas auto – ejecutables y no auto- ejecutables. Al primer tipo pertenecen aquellas normas cuya exigibilidad es inmediata, tan pronto entre en vigencia el Convenio 169. Una norma de este tipo es aquella que establece que los pueblos indígenas deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculo ni discriminación<sup>10</sup>. Mientras que las normas no auto – ejecutables imponen al Estado el deber de adoptar medidas administrativas o legislativas para garantizar su exigibilidad.

## **2.2 Contenidos del Convenio, marco jurídico y principios para su implementación**

### **2.2.1 Titulares de derechos**

El Convenio 169 reconoce a los Pueblos Indígenas como “Pueblos” e incorpora la categoría de “Pueblos Tribales”, lo que extiende la aplicación del Convenio a todas las regiones del mundo. No obstante, restringe las consecuencias legales de este reconocimiento a los derechos reconocidos en el Convenio<sup>11</sup>.

(2.3) El Convenio se aplica a Pueblos Tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial<sup>12</sup>.

(2.4) Asimismo, el Convenio se aplica a los Pueblos Indígenas en países independientes considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o partes de ellas<sup>13</sup>.

Dispone el Convenio que la auto - identificación es un criterio fundamental para determinar la identidad indígena o tribal<sup>14</sup>. Complementariamente la Declaración de Derechos indígenas introduce este mismo criterio. Plantea la Declaración que los pueblos e individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. En este contexto, concluye que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello sin menoscabar el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.

---

<sup>10</sup> Artículo 3.1, Convenio 169.

<sup>11</sup> Artículo 1.3, Convenio 169.

<sup>12</sup> Artículo 1.1.a, Convenio 169.

<sup>13</sup> Artículo 1.1.b, Convenio 169

<sup>14</sup> Artículo 1.2, Convenio 169.

Cabe tener presente que este criterio de auto – identificación a que adhieren los instrumentos antes citados, es relevante porque el mismo es recogido en la legislación chilena a través del artículo 2 de la Ley 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, en adelante la Ley Indígena.

### **2.2.2 Naturaleza jurídica de los derechos**

Los derechos reconocidos por el Convenio 169 a los Pueblos Indígenas y Tribales tienen la particularidad que los mismos son de tipo colectivo y se sustentan en la convicción que dicho reconocimiento corresponde a los pueblos indígenas en su calidad de sujeto colectivo de derecho; y, asimismo, que el pleno goce de los derechos humanos de quienes integran estos pueblos está supeditado al ejercicio de los derechos colectivos que le asisten como miembros de dicha colectividad.

Es así como el enfoque de derechos económicos, sociales y culturales, que utilizaremos en este informe, aplicado al reconocimiento y exigibilidad de derechos de pueblos indígenas, implica incorporar en el análisis su derecho colectivo al territorio, las tierras, los recursos naturales y el medio ambiente como condición necesaria para asegurar una vida digna y su pleno acceso a los demás derechos humanos, estos es Derechos Civiles y Políticos (DCP) y Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

En el caso específico de Pueblos Indígenas, la jurisprudencia internacional ha evidenciado la relación entre derechos territoriales y Derechos, Económicos, Sociales y Culturales. En el año 2005, la Corte Interamericana, estableció que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio que está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida<sup>15</sup>. En el caso citado el fallo concluye que los recurrentes indígenas viven en condiciones de miseria extrema como consecuencia de la falta de tierra y acceso a recursos naturales, y que a consecuencia de ello ven imposibilitado el acceso a una vivienda adecuada dotada de los servicios básicos mínimos, así como a agua limpia y servicios sanitarios<sup>16</sup>.

Siguiendo estas directrices el Convenio 169 ha impuesto a los Estados el deber de adoptar medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los Pueblos Indígenas con el consentimiento indígena y sin discriminación<sup>17</sup>. Conjuntamente el Convenio 169 aspira al mejoramiento continuo de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, enfoque que debe ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan<sup>18</sup>.

#### **a) Derecho a la participación, consulta y consentimiento libre e informado**

---

<sup>15</sup> *Caso Yakye Axa con Paraguay*, 2005.

<sup>16</sup> Pár. 164, *caso Yakye Axa con Paraguay*, 2005.

<sup>17</sup> Artículo 4.1, 4.2 y 4.3, Convenio 169.

<sup>18</sup> Artículo 7.2, Convenio 169.

### **i) Participación**

La Participación es un principio general que inspira el Convenio 169. Su objetivo fundamental es garantizar la participación indígena en la toma de decisiones que involucra sus intereses, particularmente en la formulación e implementación de los planes y programas de desarrollo que se ejecuten en sus territorios. Asimismo, se garantiza la participación en la utilización de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios y/o tierras.

- Participación en general (2.1)
- Participación en la toma de decisiones (6.b)
- Desarrollo de las Instituciones de los Pueblos Indígenas (6.c)
- Participación en los planes y programas de desarrollo (7.1)
- Participación en la utilización de los recursos naturales (15.1)

### **ii) Consulta**

El Convenio ha impuesto a los Estados partes la obligación de consultar a los pueblos indígenas y generar procedimientos adecuados al efecto en los siguientes casos:

- Consulta para la aplicación del convenio y la adopción de medidas legislativas y administrativas (6.2)
- Consulta en el caso de explotación del suelo y subsuelo (15.2)
- Consulta en caso de enajenación de las tierras (17.2)
- Consulta en materia de planes educativos (28.1)

El Estado debe consultar mediante procedimientos apropiados y a través de las instituciones representativas de los interesados, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los Pueblos Indígenas<sup>19</sup>.

La particularidad del estándar de consulta es que no tiene fuerza vinculante, pero debe efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas<sup>20</sup>.

### **iii) Consentimiento previo, libre e informado**

El consentimiento es un estándar vinculante exigido para ciertos casos específicos, a saber:

- Medidas a favor de los Pueblos indígenas (bienes, trabajo, cultura y medio ambiente) no deben contrariar los deseos libremente expresados de los Pueblos Indígenas (4.2)
- Prohibición general de desplazamiento forzoso, (16.1);
- Consentimiento para traslado o reubicación; (16.2);

---

<sup>19</sup> Artículo 6.1.a, Convenio 169.

<sup>20</sup> Artículo 6.2, Convenio 169.

- Derecho a regresar a sus tierras; (16.3),

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en un fallo reciente de abril del pasado año 2008 se ha pronunciado sobre estos estándares (participación, consulta y consentimiento) aplicando el Convenio 169 y la Declaración de Derechos Indígenas para interpretar las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>21</sup>. El fallo establece que antes de dar concesiones que en la práctica van a restringir de algún modo los derechos territoriales o el modo de vida de los pueblos, los estados están obligados a asegurar **3 garantías**:

1. La **participación efectiva** de los Pueblos Indígenas en los planes de inversión o desarrollo
2. **Beneficios razonables** para los Pueblos Indígenas
3. **Estudios de impacto** ambiental y social **técnicos e independientes**.

En una interpretación progresiva, la Corte analiza los derechos de participación efectiva de los Pueblos Indígenas en los planes de inversión o desarrollo, reconoce el derecho de consulta previa, como un proceso comunicativo continuo, y el derecho al consentimiento previo, libre e informado, como **salvaguardas** necesarias que los estados están obligados a cumplir antes de otorgar cualquier concesión en tierras indígenas.

La Corte establece, además, que en los casos de planes de desarrollo o inversión de gran escala (**megaproyectos**), el Estado no solo está obligado a la consulta sino a obtener el **consentimiento libre, informado y previo**.

#### **iv) Derechos al territorio, tierra, recursos naturales y medio ambiente**

El Convenio 169 desarrolla ampliamente los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y sus recursos naturales. Reconoce la "*importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios*".<sup>22</sup> Define los territorios indígenas como aquellos que cubren "*la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de una u otra manera*".<sup>23</sup>

El Convenio 169 reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico, así como a mantener y fortalecer su identidad, lengua y tradiciones dentro del marco de los Estados en que viven.<sup>24</sup> Desde esta perspectiva, el Convenio establece que los pueblos indígenas deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a su vida, 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

---

<sup>21</sup> Saramaka c/ Surinam.

<sup>22</sup> Artículo 13.1, Convenio 169.

<sup>23</sup> Artículo 13.2, Convenio 169.

<sup>24</sup> Preámbulo, numeral 5, Convenio 169.

pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarlos en forma directa.<sup>25</sup>

Este instrumento impone a los gobiernos el deber de velar por que se efectúen estudios, siempre que haya lugar, 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 estos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.<sup>26</sup>

Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan<sup>27</sup>. En lo que respecta a los recursos naturales, el Convenio impone a los Estados partes la obligación de proteger especialmente los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras. Estos derechos de protección especial comprenden el derecho de estos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.<sup>28</sup>

Al referirse específicamente a los recursos del subsuelo, establece que en caso de que el Estado tenga la propiedad de dichos recursos (minerales, hídricos o de otro tipo), o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras de los pueblos indígenas, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de estos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Asimismo, reconoce el derecho de los pueblos interesados a participar, siempre que sea posible, de los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de tales actividades.<sup>29</sup>

Junto con lo anterior, el Convenio insta a los gobiernos a promover la autogestión indígena en materia de desarrollo. Para estos efectos, se dispone que los Estados, a petición de los pueblos interesados, deberán facilitar, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada para la gestión de los recursos propios, que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo.<sup>30</sup>

En este mismo orden de cosas, dispone que los programas agrarios nacionales deben garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población y que contemplan las siguientes medidas específicas<sup>31</sup>:

---

<sup>25</sup> Artículo 7.1, Convenio 169.

<sup>26</sup> Artículo 7.3, Convenio 169.

<sup>27</sup> Artículo 14.1, Convenio 169.

<sup>28</sup> Artículo 15. 1, Convenio 169.

<sup>29</sup> Artículo 15. 2, Convenio 169.

<sup>30</sup> Artículo 23.2, Convenio 169.

<sup>31</sup> Artículo 19, Convenio 169.

- Asignación de tierras adicionales cuando las que dispongan sean insuficientes para garantizar una existencia normal o para hacer frente al crecimiento demográfico de la población indígena<sup>32</sup>;
- Otorgamiento de medios necesarios para el desarrollo de tierras que dichos pueblos tienen en posesión<sup>33</sup>

Reconociendo la interrelación entre medio ambiente y derechos territoriales indígenas, el Convenio 169 impone un deber general de salvaguardar el medio ambiente indígena y preservarlo, para cuyos efectos impone la obligación de efectuar Estudios de Impactos Ambientales a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre estos ecosistemas.

- Salvaguardia del Medio Ambiente, 4.1;
- Estudios de Impacto Ambiental, 7.3;
- Preservación del Medio Ambiente, 7.4 y 32

#### **v) Trabajo, condiciones de empleo, formación profesional, artesanía e industrias rurales**

Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo. Debiendo adoptar medidas específicas cuando estos derechos laborales no están resguardados en la legislación aplicable a los trabajadores en general<sup>34</sup>.

El principio que inspira esta normativa es el de no discriminación<sup>35</sup>. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que los trabajadores pertenecientes a los pueblos indígenas, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen<sup>36</sup>

En esta misma perspectiva el Convenio introduce normas para garantizar la formación profesional con pertinencia cultural<sup>37</sup>. La participación (formulación e implementación) es el mecanismo a través del cual se garantiza que los programas de formación profesional respondan a las necesidades especiales de los pueblos indígenas<sup>38</sup>.

---

<sup>32</sup> Artículo 19.a, Convenio 169.

<sup>33</sup> Artículo 19.b, Convenio 169.

<sup>34</sup> Artículo 20.1, Convenio 169.

<sup>35</sup> Artículo 20.2, Convenio 169.

<sup>36</sup> Artículo 20.3.a, Convenio 169.

<sup>37</sup> Artículo 21, Convenio 169.

<sup>38</sup> Artículo 22, Convenio 169.

El Convenio 169 reconoce la existencia de actividades económicas tradicionales (la artesanía, las industrias rurales y comunitarias, entre otras) a través de las cuales los pueblos indígenas resuelven su subsistencia y que constituyen las bases económicas de su cultura y desarrollo económico, imponiendo a los Estados la obligación de velar porque se fomentan y fortalezcan dichas actividades<sup>39</sup> y se les provea de asistencia técnica acorde a las técnicas tradicionales y a la necesidad de garantizar un desarrollo sostenido y equitativo<sup>40</sup>.

#### **vi) Seguridad Social y salud**

Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna<sup>41</sup>. Los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados. El estándar aspira al máximo nivel posible de salud física y mental<sup>42</sup>. Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario en cooperación con los pueblos indígenas y acorde a sus prácticas médicas tradicionales de prevención y curativas<sup>43</sup>. Para la atención primaria se prevé la capacitación y empleo de personal sanitario de la comunidad local<sup>44</sup>.

#### **vii) Derechos a la Educación y al uso de la lengua vernácula**

El Convenio impone a los Estados la obligación de adoptar medidas para garantizar a los indígenas el acceso a la educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional<sup>45</sup>.

Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos indígenas deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares. Los contenidos curriculares de dichos programas deberán incorporar la historia, conocimientos y técnicas, sistemas de valores y todas las demás aspiraciones sociales, económicas y culturales de los Pueblos Indígenas<sup>46</sup>.

La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.

Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas

---

<sup>39</sup> Artículo 23.1, Convenio 169.

<sup>40</sup> Artículo 23.2, Convenio 169.

<sup>41</sup> Artículo 24, Convenio 169.

<sup>42</sup> Artículo 25.1, Convenio 169.

<sup>43</sup> Artículo 25.2, Convenio 169.

<sup>44</sup> Artículo 25.3, Convenio 169.

<sup>45</sup> Artículo 26, Convenio 169.

<sup>46</sup> Artículo 27.1, Convenio 169.

mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin<sup>47</sup>.

Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo<sup>48</sup>

Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país en el caso que hubiera más de una con ese estatus.

Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos indígenas y promover el desarrollo y la práctica de las mismas<sup>49</sup>.

Se plantea como un objetivo de la educación de los niños indígenas deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional<sup>50</sup>

Finalmente, dispone en la materia el Convenio 169, que deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos indígenas o tribales<sup>51</sup>

### **viii) Derecho a la información**

Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos indígenas, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe el trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio<sup>52</sup>.

A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos<sup>53</sup>.

## **2.3 Diagnóstico socio - demográfico de la población y Pueblos indígenas en Chile**

---

<sup>47</sup> Artículo 27.3, Convenio 169.

<sup>48</sup> Artículo 28.1, Convenio 169.

<sup>49</sup> Artículo 28.2 y 3, Convenio 169.

<sup>50</sup> Artículo 29, Convenio 169.

<sup>51</sup> Artículo 31, Convenio 169.

<sup>52</sup> Artículo 30.1, Convenio 169.

<sup>53</sup> Artículo 30.1, Convenio 169.

En este acápite se efectuará un diagnóstico socio – demográfico de la población y pueblos indígenas en Chile. A partir de los antecedentes estadísticos proporcionados por los Censos de población del año 1992 y 2000 respectivamente, habida consideración que éstos por primera vez incorporaron la variable indígena en las bases censales. Además, se ha considerado la encuesta CASEN 1996, 2000, 2003 y 2009, la que al igual que el censo incorpora la variable indígena a partir del año 1996. Los datos proporcionados por estos instrumentos son relevantes para determinar las particularidades socio - demográficas de la población y Pueblos Indígenas en Chile y las brechas sociales y económicas con otros sectores sociales.

El análisis de los datos estadísticos evidencia que Chile es un país cuya composición étnica es multicultural, donde la población indígena representa el 6.9% de la población total. Un aspecto relevante para la focalización de políticas públicas es que según los datos en análisis la población indígena mantiene una alta tasa de ruralidad, lo que se expresa en que el 31,1% de la población indígena habita en zonas rurales. Esta constatación permite cuestionar aquellas opiniones que critican el enfoque “ruralista” de la política indígena y también de las demandas indígenas. Cabe resaltar, asimismo, que los datos que a continuación analizamos evidencian que las brechas sociales y económicas entre la población indígena y no indígena persisten, a pesar de los esfuerzos desplegados por la política pública en materia de políticas sociales hacia este sector. En efecto, los ingresos de los hogares indígenas son inferiores en un 35% a los hogares indígenas y las diferencias salariales persisten, discriminando contra la población indígenas en particular respecto de aquellos que han alcanzados mayores índices de escolaridad.

### 2.3.1 Perfil Demográfico de la población indígena en Chile

La población indígena según el Censo 2002 representa un 4,6% de la población total del país<sup>54</sup>, esto es 692.192 personas<sup>55</sup>.

De acuerdo a los antecedentes proporcionado por la encuesta CASEN 2009, la población indígena que se autoidentifica como perteneciente a alguno de los Pueblos Indígenas en Chile alcanza al 6,9% de la población total, esto es 1.146.922 personas<sup>56</sup>.

#### Cuadro. Población Indígena en Chile (1996 – 2006)

1996	2000	2003	2009
4,4%	4.4%	5.3%	6.9%

<sup>54</sup> Fundación Equitas (2008), Revistas ISEES 01, datos para el Debate.

<sup>55</sup> Instituto Nacional de Estadísticas (INE) Censo 2002. Según los datos del Censo 2002 la población de Chile a esa fecha era de 15.116.435 habitantes.

<sup>56</sup> Elaboración propia a partir base casen 2009.

Fuente: Serie CASEN 1996- 2009.

### **Composición étnica de la población indígena**

Los pueblos Indígenas reconocidos por el Estado a través de la Ley Indígena y sus posteriores modificaciones son Mapuche, Aymara, Lickan antai o Atacameño, Quechua, Colla, Diaguita, Rapa Nui, Kawesqar o Alacalufe, Yámana o Yagan de los Canales australes.

La población indígena en su mayoría se autoidentifica como mapuche (87.2%)<sup>57</sup>

#### **Cuadro: Población Indígena – autoidentificación según Pueblo Indígena (1996 – 2009)**

Pueblo	1996	2000	2003	2009
Aymara	14,5	9,6	8,1	7,8
Rapa Nui	1,2	0,4	0,5	0,5
Quechua	0,5	2,2	1,5	1,5
Mapuche	81,0	85,5	87,7	85,8
Atacameño	1,6	1,0	1,8	2,3
Coya	0,9	0,7	0,2	0,5
Kawésqar	0,0	0,6	0,1	0,2
Yagan	0,2	0,1	0,1	0,2
Diaguita	0,0	0,0	0,8	1,3
Total	100	100	100	100

Fuente: Serie CASEN 1996- 2009.

### **Distribución Geográfica**

En todas las regiones del país es posible encontrar población indígena. La mayor concentración de población indígena se da en la IX Región (24,6%) y en la Región Metropolitana cuya población indígena es de 24%. En orden de importancia siguen la X Región con un 14,5%, VIII Región (6,7%) y la I Región con un 4,0%<sup>58</sup>

#### **Cuadro: Distribución geográfica por regiones**

Región	% población indígena (INE – Censo 2002)	% CASEN 2009
Arica Parinacota		4,0

<sup>57</sup> El Censo 2002, arrojó un porcentaje similar, 87,3%

<sup>58</sup> Parte importante de la población indígena que aparece censada (2002) en la I Región, se concentra en la XV Región de Arica Parinacota.

Tarapacá <sup>59</sup>	7,1	3,2
Antofagasta	3,4	2,7
Atacama	1,1	1,8
Coquimbo	0,8	1,1
Valparaíso	2,7	4,8
Libertador Bernardo O'higgins	1,5	1,4
Maule	1,2	1,4
Bío Bío	7,8	6,7
La Araucanía	29,5	24,6
Los Ríos		5,3
Los lagos <sup>60</sup>	14,7	14,5
Aysén	1,2	1,8
Magallanes y la Antártica Chilena	1,4	2,9
Región Metropolitana	27,7	24,0

Fuente: Censo 2002 y Encuesta CASEN 2009, adaptado por la autora.

### **Cuadro: Porcentaje de ruralidad de los Pueblos Indígenas**

Pueblo	Población rural
Mapuche	37,6%
Aymara	21,5%
Quechua	19,3%
Lickan Antay	17,2%
Collas	14,2%
Yámana	13,2%
Kaweshkar	12,5%
Rapa Nui	7,7%

Fuente: Censo 2002

### **Población Indígena según zona de residencia (1996 – 2009)**

Año	No indígena rural	Indígena rural	No indígena urbano	Indígena urbano
1996	13,3%	48,3%	86,7%	51,7%
2003	11,7%	37,4%	88,3%	62,6%

<sup>59</sup> Ibidem

<sup>60</sup> Parte de la población indígena que aparece censada (2002) en la X Región, se concentra en la XIV Región de Los Ríos.

2006	11,4%	31,1%	88,6%	68,9%
------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Serie CASEN 1996- 2009.

### 2.3.2 Perfil socio económico de la población indígena

El 55,9% de la población indígena es parte de la población activa. Esta cifra incluye personas menores de edad en un rango de 15 a 18 años. De este grupo, un 49,9% está empleado y el índice de cesantía es de 5,9%<sup>61</sup>.

Esta cifra si bien es levemente superior al índice de desocupado en la población no indígena (5,5%)<sup>62</sup>, debe ser relativizada. Un 25% de los trabajadores indígenas se desempeña como trabajador no calificado. Además, la población indígena tiende a concentrarse en aquellas ocupaciones de inferior rango y más bajas remuneraciones, evidenciando que las condiciones de empleo son inferiores a las de la población no indígena.

Los ingresos percibidos por los hogares indígenas<sup>63</sup> son inferiores a los recibidos por los hogares no indígenas. En el año 2003, según estudio efectuado por la Fundación Equitas, el ingreso total de los hogares no indígenas es un 35% superior al de los hogares indígenas. Las diferencias se agudizan según la zona de residencia, especificándose que el ingreso de los hogares urbanos es superior al de los hogares rurales en 2,23 veces<sup>64</sup>.

#### Cuadro: Brecha pobreza entre Población Indígena y no indígena 2009

Población	Indigente	No indigente	Total
No indígena	3,6	11,2	14.8
Indígena	5,7	14,3	20.0
Total	3,7	11,4	15.1

Fuente: Encuesta CASEN 2009

### Condiciones de Empleo

Los resultados de la encuesta CASEN 2009 determinan que la tasa de participación laboral de la población indígena y no indígena crece y no se advierten diferencias entre ambas. En el año 2009 la tasa de participación laboral de la población indígena era de 55,2%, mientras

<sup>61</sup> Fundación Equitas. Revista ISEES 01 (2008) Datos para el debate, pág. 37.

<sup>62</sup> Fundación Equitas. Revista ISEES 01 (2008) Datos para el debate, pág. 37.

<sup>63</sup> En Chile se catastrado 245.495 hogares indígenas, representando un 5,9% del total de hogares del país. Fundación Equitas. Revista ISEES 01 (2008), Datos para el Debate, pág 33.

<sup>64</sup> Idem, pág. 36

que la de la población no indígena era de 55,8%, manteniendo una constante desde el año 1996.

La brecha se da a nivel de salarios y si bien ha disminuido la diferencia salarial a excepción del 2009, esta sigue siendo excesiva y se alza por sobre el 33,2% para el año 2009<sup>65</sup>.

<b>Brecha Población</b>	<b>1996</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2009</b>
Indígena y no Indígena	33,1%	38,5%	29,4%	33,2%

Fuente: Serie CASEN 1996- 2009.

Los salarios promedios de la población indígena evidencia una brecha importante en la zona urbana con respecto a la población no indígena. Al mes de noviembre del año 2009 el salario promedio en la población no indígena alcanzaba a \$365.050 (pesos chilenos), mientras que en la población indígena ascendía a \$259.596<sup>66</sup>.

### **Analfabetismo y educación**

El analfabetismo en la población indígena ha disminuido considerablemente en los últimos años y consecuentemente también ha disminuido la brecha con la población no indígena. Educación intercultural no está operando.

Población	1996	2003	2009
No indígena	4,6%	3,7%	3,3%
Indígena	10,0%	8,8%	6,1%

Fuente. Serie CASEN 1996- 2009.

### **Años de Escolaridad Promedio**

Población	1996	2000	2003	2009
No indígena	9,6%	10,0%	10,3%	10,5%
Indígena	7,3%	8,1%	8,3%	9,1%
Brecha	2,3	1,9	2,0	1,4

Fuente. CASEN 2009

### **Nivel educacional (2009)**

Población	Sin educación	Básica	Media	Superior	Superior
-----------	---------------	--------	-------	----------	----------

<sup>65</sup>Casen 2009.

<sup>66</sup> Idem.

	formal y básica incompleta	completa media incompleta	y completa	incompleta	completa
No indígena	17.3%	29.7%	27.1%	10,1%	12,9%
Indígena	27.6%	33.5%	30.1%	6,8%	5,0%

Fuente. CASEN 2009

## **Vivienda y Salud**

No hay cifras desagregadas que permitan identificar niveles de acceso y déficit de la población indígena a vivienda y salud. No obstante, analizadas la política pública se observa que las misma se sustentan en las dificultades de acceso de la población indígena y que se asocia, en términos generales, a las variables de pobreza y ruralidad.

Es interesante destacar que la encuesta CASEN al analizar los requerimientos regionales de vivienda concluye que las regiones que superan el promedio nacional son Tarapacá; Arica y Parinacota, Antofagasta y Atacama, donde se concentra la población Aymara, Atacameña, Quechua y Colla. Sin embargo, entre las regiones con menos requerimientos están Los Lagos, Los Ríos y La Araucanía donde se concentra el Pueblo Mapuche y en donde los requerimientos por vivienda no superan el 7%.

En materia de salud, la falta de datos responde al enfoque biomédico que caracteriza a la política de salud pública y que tiende a estandarizar a los beneficiarios y, asimismo, las prestaciones de salud que se proveen. Desde esta perspectiva, entonces, la información revela la situación de acceso regional desagregada territorialmente a nivel de regiones o comunas, pero no ha incorporado la variable étnica. Esta situación, según veremos en los acápite posteriores, varía a partir de la implementación de una política de salud dirigida a los Pueblos Indígenas en Chile que incorpora la perspectiva multicultural y la asistencia de facilitadores interculturales en la atención primaria. No obstante, a la fecha está política de salud intercultural no se ha visto reflejada de manera desagregada por grupo étnico en las estadísticas de acceso a salud y calidad de vida.

## **2.4 Evaluación y actualización de la política indígena**

### **2.4.1 Los lineamientos de la Política indígena de los gobiernos de la Concertación de Partidos Políticos**

La política indígena de la Concertación de Partidos por la Democracia emana como ya fue señalado del acuerdo de Nueva Imperial suscrito con fecha 1 de diciembre de 1989, entre el entonces candidato a la Presidencia de la República, don Patricio Aylwin Azócar, con los representantes indígenas del país, acuerdo que quedó recogido en el Acta de Nueva Imperial.

Electo Presidente Patricio Aylwin Azócar (1990 – 1994), crea en el año 1990 la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), la que prepara un programa de trabajo orientado a

proponer un anteproyecto de Ley Indígena y, paralelamente, el desarrollo de un programa de acción para atender las demandas de la población indígena expresada en el Acta de Nueva Imperial.

En 1993, se promulga la Ley 19.253 sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, en adelante la Ley Indígena, la que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas. Las principales bases normativas de esta ley son el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica, la participación, la discriminación positiva, la protección y ampliación de las tierras y aguas indígenas, la focalización de recursos del Estado para el desarrollo indígena y el reconocimiento de derechos pluriculturales para la protección de las culturas indígenas y el desarrollo de un sistema de educación bilingüe e intercultural.

Los principales mecanismos instaurados por la Ley Indígena para hacer exigibles estos derechos son la creación del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, a través del cual se implementa la política indígena; la conciliación y arbitraje para la resolución de conflictos de tierras indígenas; el Fondo de Desarrollo para la focalización de recursos públicos en pro del desarrollo indígena; y, un programa específico de educación intercultural bilingüe.

La institucionalidad a cargo de diseñar y ejecutar la política indígena es la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), organismo encargado de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas en materia económica, social y cultural, así como de impulsar su participación en la vida nacional.

Esta institucionalidad fue concebida como un órgano que permitiría la participación indígena por la vía de la integración de representantes indígenas en el Consejo Nacional de la Corporación, entidad que preside el organismo. La entidad hizo crisis al entrar en contradicción los intereses indígenas con los del gobierno. La situación más crítica se dio en el Gobierno de Eduardo Frei (1994 – 2000) con ocasión de la aprobación de la Central Hidroeléctrica Ralco en territorio Pehuenche, lo que derivó en la destitución sucesiva de dos Directores Nacionales que se manifestaron públicamente contra la ejecución del proyecto, que generaba la inundación y erradicación de la población Pehuenche ribereña al área de emplazamiento de esta iniciativa.

En 1999 el Presidente Eduardo Frei impulsa los Diálogos Comunes, cuyo objetivo es restablecer la quebrada relación del Estado con el pueblo mapuche, tras el otorgamiento de los permisos ambientales a Ralco, y recoger la demanda mapuche. Este proceso culmina con la suscripción de un acuerdo denominado Pacto por el Respeto Ciudadano.

Simultáneamente, el Presidente Frei crea la Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena con el objeto de responder las demandas y aspiraciones de las comunidades indígenas del país y elaborar un Plan de Desarrollo de Inversión.

Las iniciativas promovidas por Frei fueron cuestionadas por organizaciones de origen mapuche, las que denunciaron que las organizaciones participantes de estos procesos no eran representativas y habían sido cooptadas por los órganos del Estado. Asimismo,

objetaron que la consulta sesgara el proceso a los temas de desarrollo y excluyera expresamente la demanda territorial.

Tan pronto asumió el gobierno Ricardo Lagos Escobar (2000 – 2006), en marzo de 2000 formó un Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas, al que se le asignó un plazo de 50 días para recoger nuevamente las demandas indígenas del país. El informe del Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas se tradujo en una Carta del Presidente a los Pueblos Indígenas de Chile en la que anuncia la adopción de “16 medidas”, dentro de las cuales se establece la creación de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato hacia los Pueblos Indígenas (CVHNT), encargada de asesorar al Presidente de la República, entregar la visión de los propios pueblos indígenas sobre los hechos históricos que conciernen la relación estado – pueblos indígenas en Chile y formular recomendaciones para una política de nuevo trato.

Conjuntamente se implementa un programa de desarrollo y se suscribe un convenio de préstamo de U\$ 133 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para su financiamiento. En septiembre de 2001, comienza la implementación del Programa Orígenes, que en una primera fase centra su acción en 642 comunidades indígenas de las regiones I, II, VIII, IX y X, favoreciendo un total aproximado de 24.500 beneficiarios directos en 44 comunas de alta densidad de población indígena.

En marzo de 2001 se crea Comisión Asesora Presidencial para la Coordinación de Programas y Política Indígena que viene a asumir tareas de coordinación de la política pública en materia indígena, las que de acuerdo a la Ley indígena correspondía a CONADI. Esta decisión gubernamental responde a la crisis institucional de CONADI, cuya gestión ha sido cuestionada por las organizaciones indígenas y también objetada por la Contraloría General de la República. La comisión asesora y su dirección Ejecutiva, tienen por mandato prestar asesoría al Presidente de la República, en todo cuanto diga relación con la articulación, implementación, seguimiento y coordinación de las acciones, programas, medidas y demás iniciativas gubernamentales, que tengan incidencia en el ámbito Indígena.

Las tareas que se asignan a esta instancia son:

- Identificar e impulsar acciones de asistencia técnica y fomento productivo en las zonas de desarrollo Indígena que se definan.
- Elaborar y proponer anualmente un Programa coordinado de inversiones Públicas Integradas en materia Indígena para su incorporación en el presupuesto de la nación.
- Identificar y proponer acciones de cooperación con el empresariado privado para promover las zonas de Desarrollo Indígena.
- Proponer modificaciones correcciones a los programas de Becas Estudiantiles, Promoción Micro-empresarial para aumentar su eficacia en el ámbito Indígena.
- Promover el Desarrollo de actividades Culturales Indígenas especialmente en los centros Urbanos.

La Comisión Asesora fue Presidida por el Subsecretario del Ministerio de Planificación y Cooperación e integrada por el Subsecretario de Justicia, el Subsecretario Vivienda y

Urbanismo, el Subsecretario Obras Públicas, el Subsecretario Bienes Nacionales, el Subsecretario Educación, el Subsecretario de Salud, Subsecretario del Trabajo y Subsecretario Agricultura. En todo caso, quedó abierta la posibilidad de invitar a participar a otras instancias de la Administración del Estado.

La constitución de la CVHNT y de la antes referida Comisión asesora presidencial, emergen en un escenario de efervescencia del movimiento indígena por la recuperación de tierras, que se tradujo en movilizaciones y ocupaciones de tierras reivindicadas históricamente por las comunidades mapuche principalmente, coyuntura a la que el Estado respondió con extremada severidad, exacerbando su poder punitivo por la vía de la aplicación de leyes de excepción, tales como la ley de seguridad interior del Estado, la Ley Antiterrorista o aumentando la penalidad de delitos comunes cuya autoría ha sido adjudicada a los mapuche como es el caso del delito de abigeato o robo de animales. En una evaluación paradójica de esta coyuntura política, el gobierno señaló que las principales consideraciones para la creación de la Comisión Asesora Presidencial para la Coordinación de políticas y Programas Indígenas, y su dirección Ejecutiva, es: “que se requiere de una política de tierras que no solo asegure una respuesta a las demandas ancestrales o históricas de nuestras etnias, sino que permita avanzar en el desarrollo económico para superar la situación de pobreza que las afecta.”<sup>67</sup>

En abril de 2004, en base a las recomendaciones del Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato hacia los Pueblos Indígenas, don Ricardo Lagos anuncia la Política de Nuevo Trato 2004-2010, focalizando el trabajo en tres ejes: Derechos de los Pueblos Indígenas; Desarrollo con Identidad; y Adecuación del Estado a la Diversidad Cultural. Esta política no recoge las propuestas formuladas por la Comisión en materia de restitución de tierras y protección de derechos territoriales amenazados por la ejecución de megaproyectos en sus territorios.

La Presidenta Bachelet dio a conocer en abril de 2008 los lineamientos que orientarían el accionar de su gobierno en relación a los pueblos indígenas, la que se estructura bajo el lema "Re-conocer: Pacto social por la multiculturalidad"<sup>68</sup>. En sus anuncios Bachelet reiteró su compromiso de ratificar e implementar el Convenio 169 de la OIT, y de promover el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. Propuso además reformas para asegurar la participación indígena en distintas instancias del Estado, desde el Congreso Nacional hasta el nivel municipal, y el reconocimiento legal de los derechos indígenas sobre recursos naturales en Áreas de Desarrollo Indígena<sup>69</sup>.

En materia de institucionalidad pública, y a partir del reconocimiento de la crisis de CONADI, propuso la instauración de una Subsecretaría de Asuntos Indígenas radicada en el Ministerio de Planificación para la definición de la política pública en materias que conciernen a los Pueblos Indígenas. Además, planteó la creación de un órgano de

---

<sup>67</sup> Arce Giuliani, Mario (s/f) La Política Indígena de los últimos años. .Disponible en: [http://www.anepe.cl/anepeV3/articulos/politica\\_indigena.html](http://www.anepe.cl/anepeV3/articulos/politica_indigena.html)

<sup>68</sup> Disponible en: [http://www.mideplan.cl/final/especiales\\_detalle.php?idesp=91](http://www.mideplan.cl/final/especiales_detalle.php?idesp=91)

<sup>69</sup> Figura creada en la Ley 19.253 de 1993 para focalizar la acción de los entes públicos a favor del desarrollo indígena (artículo 26 Ley 19.253).

representación indígena de rango legal que actúe como espacio de debate y consulta, y que cuente con financiamiento público<sup>70</sup>.

Bachelet propuso, además, priorizar la respuesta a las demandas de tierras hoy en tramitación en CONADI, la generación de mesas de trabajo sobre recursos hídricos y el perfeccionamiento de las Áreas de Desarrollo Indígena, incorporando la participación indígena. Junto a ello propuso diversos planes y programas, incluyendo el fortalecimiento del Programa "Orígenes" para impulsar el desarrollo productivo de los pueblos indígena. Al igual que sus predecesores, la Presidenta Bachelet no abordó la problemática de las tierras antiguas de los pueblos indígenas que corresponde a la demanda histórica.

Finalmente, Bachelet anunció políticas focalizadas hacia los indígenas urbanos, acciones orientadas a que la sociedad chilena asuma su carácter multicultural y el establecimiento de un código de conducta responsable que regule los proyectos de inversión en Áreas de Desarrollo y tierras indígenas.

El Programa Re – conocer, reafirmó los lineamientos de una política indígena focalizada en el ámbito urbano y así lo señala expresamente, haciendo caso omiso del alto porcentaje de ruralidad que según se ha consignado en este informe sigue siendo un rasgo distintivo de la población indígena. Los ejes que estructuran esta política urbana son: el mejoramiento de la calidad de vida (emprendimiento productivo, vivienda e infraestructura); fortalecimiento de la identidad (deportes, salud, señalética, jardines infantiles, visibilización de la diversidad cultural); y promoción de los derechos y no discriminación (atención municipal, programas de género, capacitación, medios, sedes comunitarias y acciones contra la discriminación)<sup>71</sup>.

Por otra parte, hizo particular énfasis en la elaboración de un código de conducta responsable para responder a los conflictos que se generan como consecuencia de la ejecución de mega – proyectos extractivos de recursos naturales e industriales en territorios indígenas. Según lo anunciado, éste debería considerar algunos de los derechos reconocidos a los Pueblos Indígenas en el Convenio 169, como son: la consulta, la participación de los pueblos indígenas en los beneficios que estos proyectos generan, el empleo local y la compensación por los daños que provoquen. Este mecanismo no resguarda el derecho de los pueblos indígenas a establecer sus prioridades en materia de desarrollo, por el contrario, favorece el desarrollo integrado por la vía de la negociación de los impactos negativos de los proyectos de inversión en territorio indígenas. Llama la atención, además, que este mecanismo sea voluntario para los privados, lo que no permite garantizar adecuadamente derechos que al ser reconocidos expresamente en el Convenio 169 son normas de carácter obligatorio para quienes operen en territorios indígenas, sean órganos públicos o privados<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Observatorio Ciudadano (2009), Informe al relator Especial para los derechos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. Disponible en [www.observatorio.cl](http://www.observatorio.cl).

<sup>71</sup> Gobierno de Chile (abril, 2008), *Re – Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad*.

<sup>72</sup> idem

En junio de 2008 Bachelet emitió un Instructivo Presidencial<sup>73</sup> para dar implementación a las iniciativas propuestas en su política “Re-conocer”. En el dispone la creación de una Unidad de Asuntos Indígenas en cada Ministerio e Intendencia del país. Planteó la necesidad de que estas reparticiones adecuasen sus políticas y programas para incorporar la pertinencia indígena, y establezcan mecanismos de información y consulta a los pueblos indígenas para el diseño de medidas legislativas y administrativas que puedan afectarles. Esto último a objeto de dar cumplimiento a los compromisos que en materia de derecho a la consulta impone el Convenio 169.<sup>74</sup>

## **2.4.2 Resultados de la Política Indígena**

A continuación analizaremos los resultados de la política indígena en los gobiernos de la concertación. Centraremos el análisis en los principales ejes de la política indígenas, esto es tierras, agua, desarrollo, educación y salud.

### **Tierra y territorio**

En materia de tierras, el total de hectáreas transferidas a comunidades indígenas para el período 1994 – 2000 alcanzó a 34.813. En ese mismo período se traspasaron cerca de 140.000 hectáreas, que corresponden a transferencia de Bienes Nacionales<sup>75</sup>.

De acuerdo a los antecedentes proporcionado por CONADI para el período 2002 – 2005, se destinaron M\$ 11.691.857 al otorgamiento de subsidios de tierras individuales y/o comunitarias permitiendo la adquisición de 8.542 hectáreas para 903 familias en su gran mayoría mapuche (artículo 20 letra a ley Indígena). A ello se agregó la destinación de M\$ 30.994.500 en el mismo período para la adquisición de 29.126 hectáreas a comunidades con conflictos históricos de tierras (artículo 20 letra b ley Indígena). CONADI y Bienes Nacionales concretaron en el mismo período el traspaso a comunidades indígenas a lo largo del país de 107.796 hectáreas de tierra fiscales, históricamente ocupadas por ellos, para un total de 6.917 familias, con una inversión de M\$ 312.891 (CONADI, 2006). A ello se suma, por último, el saneamiento y la regularización de las tierras anteriormente reconocidas a indígenas por el Estado el que para el período comprendido entre el 2000 – 2004 fue estimado por CONADI en 120.000 hectáreas.

Sin embargo, es importante resaltar que del total de tierras adquiridas, transferidas y saneadas a indígenas en el país en este período, sólo 37.668 hectáreas constituyen ampliación propiamente de tierras<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Instructivo Presidencial 005, 25 junio 2008.

<sup>74</sup> Idem.

<sup>75</sup> Guzman, Eugenio Editor (2003). La Cuestión Mapuche: Aportes para el Debate. Instituto Libertad y Desarrollo, pág 130.

<sup>76</sup> Aylwin José (2007) La Política de nuevo Trato; antecedentes, alcances y limitaciones. En: Yáñez, Nancy y José Aylwin (editores). El Gobierno de Lagos, Los Pueblos Indígenas y el Nuevo Trato, editorial LOM, pág 47.

En el período 2006 – 2007, la compra y subsidio de tierras ha permitido comprar 23 mil hectáreas, beneficiando a un total de 2.200 familias indígenas. En el año 2008 se asignó al Fondo de Tierras y Aguas que gestiona CONADI un presupuesto total de MM\$23.314.428, de los cuales MM\$19.555.443, fueron destinados a la compra de tierras<sup>77</sup>.

En lo concerniente a la propiedad de las tierras de las comunidades indígenas del norte, conviene consignar que a partir de la promulgación de la ley Indígena, se inició un plan de saneamiento y regularización de la propiedad que permitió demarcar los territorios ocupados por cada una de ellas, hacer catastros y avanzar en la regularización de la propiedad de las tierras. Con ello se pretendía tener claridad sobre los territorios ocupados ancestralmente, conocimiento a partir del cual se procedió a constituir las comunidades sobre esos mismos territorios.

La situación actual de las tierras aymara ha sido definida mediante un catastro levantado en 1998 por el Ministerio de Bienes Nacionales. Según el catastro, las tierras aymara ubicadas en el altiplano de la región de Arica-Parinacota y Tarapacá corresponden a 190 propiedades. De estas, 30 ocupaciones (15,8%) corresponden a tierras fiscales, y 160 (84,2%) son de propiedad aymara, predios estos últimos que tienen en conjunto una superficie cercana a 1.400.000 hectáreas. Las tierras aymara representan en la comuna de General Lagos, provincia de Parinacota, 95% de la superficie comunal; en Putre, 45%; en la comuna de Camarones, provincia de Arica, 10%; en la comuna de Colchane, provincia de Iquique, 70%; y en la comuna de Pica, 10% de la superficie comunal.

También hay propiedad agrícola aymara constituida en las quebradas altas y bajas que nacen en el altiplano y bajan hasta la costa o la pampa intermedia en los oasis y en la Pampa del Tamarugal. Las quebradas son Azapa, Camarones y Tarapacá; los oasis, Mamiña, Pica-Matilla y Guatacondo, y las zonas de la Pampa del Tamarugal corresponden a los sectores de Huara y Pozo Almonte.

En las últimas décadas el Estado constituyó áreas silvestres protegidas, dependientes del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), en los territorios de propiedad y tenencia aymara, áreas protegidas que en algunos casos se superpusieron a los títulos de dominio de las comunidades aymara. De esa manera, en el altiplano se traslapan tierras aymara con las áreas protegidas correspondientes al Parque Nacional Lauca, a la Reserva Nacional Las Vicuñas y al Monumento Natural Salar de Surire, de una superficie conjunta de 311.906,7 hectáreas, que cubren nueve propiedades fiscales y 59 propiedades aymara. Esta superposición de dominios se da también en la comuna de Colchane, provincia de Iquique, entre el Parque Nacional Volcán Isluga y las comunidades lugareñas.

Cabe notar que uno de los argumentos esgrimidos por las autoridades gubernamentales para postergar el reconocimiento de la propiedad indígena en estos territorios es bastante paradójico, el deseo de proteger el ecosistema de la zona, habida cuenta de su extrema fragilidad y su gran valor ambiental. Las autoridades de gobierno sostienen haber advertido los posibles peligros que entrañan los intereses mineros en la zona, y han hecho hincapié en que estos podrían comprometer seriamente el equilibrio ambiental del territorio, toda vez

---

<sup>77</sup> Las compras de tierras benefician principalmente a familias de origen mapuche.

que las empresas podrían aprovechar la circunstancia de que estas tierras son traspasadas a los indígenas precisamente para eludir las obligaciones ambientales que emanan del SNASPE. Pero lo cierto es que, en la práctica, ha sido el propio Estado el que ha soslayado sus obligaciones ambientales y ha permitido la instalación de proyectos mineros en estas áreas protegidas, como lo atestiguan la situación de la mina Choquelimpe,<sup>78</sup> de Minera Vilacollo,<sup>79</sup> y la explotación de bórax y sales minerales por la compañía chilena Quibórax SA. en el Salar de Surire. En síntesis, los únicos postergados han sido los indígenas y sus reivindicaciones territoriales.

Entre 1990 y 1998, las comunidades atacameña identificaron sus deslindes tomando en cuenta las ocupaciones materiales, rituales e históricas y los cerros tutelares. Como resultado de este proceso, la demanda atacameña para el reconocimiento de sus tierras antiguas en posesión del Fisco de Chile suma más de 3.133.800 hectáreas y hasta la fecha no se registran avances sustanciales. En efecto, la transferencia de tierras alcanza a la fecha 151.638 hectáreas.

El proceso de demarcación territorial en el caso del Pueblo Colla se inició en 1996, a partir de estudios en que se identificaron y demarcaron los territorios perimetrales. Estos consideraban vegas, aguadas, campos de pastoreo y sitios eriazos que quedaban dentro de un perímetro constituido por los cerros altos que bordean las cuencas. Mediante ese proceso se delimitó un territorio de 451.957,61 hectáreas.

El Estado chileno sostuvo que, dada su amplitud, no era posible regularizar esas extensiones como territorios, y dispuso que el saneamiento se hiciera sobre los fondos de quebradas y campos de pastoreo. Por tal motivo, las comunidades collas presentaron en 1997 solicitudes referidas a la regularización de esos sectores. La comunidad de Diego de Almagro (o Potrerillos) solicitó 33.450,29 hectáreas, que incluyen 43 vegas, 44 aguadas y numerosos campos de pastoreo del altiplano. Por su parte, la de la comuna de Copiapó (o Quebrada Paipote) solicitó 3.546,48 hectáreas —que comprenden 42 vegas y 17 aguadas—, superficie que representaba 1,22% de la superficie total demarcada en 1996, con excepción de las veranadas de los collas de Paipote, que son terrenos de propiedad particular situados entre la Puerta y Vegas de Tapia, mientras que los terrenos restantes eran de propiedad fiscal. A su vez, la comunidad colla del río Jorquera y sus afluentes solicitó 13.236,74

---

<sup>78</sup> El terreno correspondiente a tales pertenencias está parcialmente emplazado sobre el perímetro de la Reserva Nacional Las Vicuñas, zona declarada de interés científico para efectos mineros, en virtud del DS N° 129 de 1983 del Ministerio de Agricultura. Debido a ello, la realización de esas labores mineras requirió la obtención de un permiso expedido al efecto por el Presidente de la República, mediante DS N° 36 del 12 de abril de 1988, en cumplimiento de lo estatuido por las normativas vigentes con respecto a la Minera Vilacollo (Areaminera, 2002).

<sup>79</sup> Sociedad Contractual Minera Vilacollo, empresa controlada por Minera Can-Can SA, en la que participan la Compañía de Petróleos de Chile SA (Copec SA, 51%) y el grupo local QDS (49%). Hoy día Vilacollo está ejecutando un proyecto de 15 millones de dólares consistente en la construcción de dos túneles, uno de 120 y otro de 400 metros, destinados a la explotación subterránea del mineral sulfurado. Las obras complementarán un túnel ya existente. El proyecto tiene como objetivo explotar reservas cercanas a 1,5 millones de toneladas, con 14 gr/ton de oro equivalente, para producir cerca de 120.000 onzas anuales de oro contenidas en concentrados, a un costo del orden de 200 dólares la onza. La mina Choquelimpe fue explotada en los años ochenta en forma conjunta por la Citiminera, la Billiton plc (filial en ese momento del grupo The Royal Dutch Shell) y por la empresa canadiense Northgate Exploration Limited.

hectáreas —2,93% del total demarcado en 1996— de fondos de valles y quebradas, donde había 204 vegas. No obstante, el proceso de regularización terminó reconociendo solo terrenos bajo “ocupación efectiva”, por un total de 8.622,85 hectáreas.

La situación del pueblo diaguita y, en particular, de los diaguita Huascoaltinos, no difiere de las anteriores. Estos regularizaron sus títulos de dominio en 1903, mediante un procedimiento judicial que reconoció la prescripción adquisitiva sobre las tierras. El título de dominio denominado “Estancia de los Huascoaltinos” les asignó en propiedad 377.964 hectáreas de tierras de pastoreo de uso comunitario, como también aquellas de fondo de valle en que se encuentran las tierras bajo riego de posesión familiar. Este dictamen fue ratificado, también por sentencia judicial, en 1997, a través de un procedimiento administrativo ante el Ministerio de Bienes Nacionales.

La regularización se aplicó a las tierras originarias de los diaguita Huascoaltinos, por estimarse que pertenecían a una comunidad adscrita a una legislación especial, a saber, el DFL N° 5 de 1968 y sus posteriores modificaciones, que reglamentaban la situación de las comunidades territoriales de las provincias de Atacama y Coquimbo. En la regularización del Ministerio de Bienes Nacionales se excluyeron del inmueble común todos los bienes raíces que, estando dentro de los deslindes generales del predio común, estuviesen saneados o regularizados a nombre de personas naturales o jurídicas de derecho público o privado,<sup>80</sup> con lo cual se logró que las propiedades usurpadas dentro de la estancia y cuestionadas por los comuneros mantuvieran sus títulos de dominio, uno de los cuales lo adquirió la Compañía Minera Nevada SA (CMN), filial en Chile de Barrick Gold Corporation. En el terreno correspondiente a este título se desarrolla actualmente el proyecto minero Pascua Lama.

El proceso de usurpación de tierras acaecido en la décadas de 1910 y 1920 se vuelve a replicar en la actualidad. En efecto, usando los mismos mecanismos de compra de derechos de estancia, particulares han creado una hacienda ficticia y la han inscrito en el conservador de bienes raíces con el nombre de “Estancia Pinte”, apropiándose de 12.089,34 hectáreas de terrenos ancestrales *diaguita*, en circunstancias que adquirieron acciones pro indivisos en las tierras comunitarias equivalentes a 0,4 hectáreas. Esta apropiación sustrae del dominio comunitario 11.951,34 hectáreas y 138 hectáreas de pequeñas propiedades indígenas.

La consolidación del dominio de la “Estancia Pinte”, amenaza directamente el patrimonio de pequeños propietarios de los sectores de Pinte, La Plata, La Arena y La Angostura, e importantes porciones de terrenos comunes de la Estancia de los Huascolatinos. En el caso

---

<sup>80</sup> En virtud de esta norma, que regula las comunidades agrícolas, y en virtud de lo dispuesto en los artículos 1 bis a) y 27 inciso final del DFL N° 5 de 1968 del Ministerio de Agricultura, se excluyeron del inmueble común todos los bienes raíces que, estando dentro de los deslindes generales del predio común, se encontraran saneados o regularizados a nombre de personas naturales o jurídicas de derecho público o privado. Asimismo, se excluyeron los pueblos o villorrios existentes en el valle donde se emplaza la propiedad comunitaria, que son los siguientes: Juntas del Carmen; Ramadilla; El Tabaco; Punta Negra; El Terrón; Las Placetas; Las Marquesas; El Olivo; Chiguinto; Las Pircas; Los Perales – Alto y Bajo; Chancoquín Chico, Chancoquín Grande; El Tránsito; La Fragua; La Arena Alta y Baja; Pinte; La Angostura; La Pampa; El Parral; La Plata; Los Tambos; Quebrada de Colpes; Conay; Chollay; Pachuy; Albaricoque; Malaguín; El Corral; Juntas de Valeriano.

de Pinte, en la actualidad están amenazados 88 predios pertenecientes a 43 pequeños propietarios, cuyas propiedades abarcan una superficie total de 138 hectáreas. El resto de la quebrada es de propiedad comunitaria y está amparada en la inscripción de dominio de la Estancia de los Huascoaltinos.

### **Recursos Naturales y derechos de Agua**

No existe reconocimiento de derechos sobre los recursos naturales. Solo se reconoce el derecho indígena al agua y se disponen de fondos públicos para comprar derechos de agua y para regularizar derecho de uso tradicional con cargo al Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.

De acuerdo a un catastro realizado por el centro EULA de la Universidad de Concepción a petición de CONADI la situación de derechos de agua indígena a octubre del 2004 se resume en el siguiente cuadro

#### **Demanda Agua según pueblo (potencial, real, satisfecha e insatisfecha)**

<b>Pueblo Indígena</b>	<b>Número familias indígenas rurales demandantes</b>	<b>Demanda potencial de agua (lt/seg) (proyección = año 2012)</b>	<b>Demanda satisfecha de agua (lt/seg)<sup>81</sup></b>	<b>Demanda insatisfecha de agua (lt/seg)</b>
Aymara	2759	11.036	16.620	3.579
Atacameño – Quechua	655	2.619	4.048	90
Colla	333	1.333	2.544	711
Rapa Nui	312	312	s/i	s/i
Mapuche Bio Bio	1.502	3005	1.639	1.366
Mapuche Araucania	16.723	33.444	9.507	23.838
Mapuche Los Lagos	10.562	21.125	1.613	19.512
Kawésqar, Yagán, Huilliche	161	321	50	271
<b>Total</b>	<b>33.007</b>	<b>73.195</b>	<b>34.473</b>	<b>49.367</b>

Fuente: Centro EULA Chile – Universidad de Concepción<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> Corresponde a la totalidad de los derechos de agua efectivamente constituidos a favor de comunidades y población indígena en las regiones, zonas agroecológicas y comunas del estudio. Considera la regularización y constitución de nuevos derechos de uso consuntivo de aguas superficiales y subterráneas.

<sup>82</sup> Centro EULA (Octubre 2004). Proyecto Catastro de tierras, aguas y riego para indígenas. Resumen Ejecutivo, disponible en

[http://www.conadi.cl/documentos\\_fondotierras/RESUMEN%20EJECUTIVO%20CATASTRO%20DE%20TIERRAS%20Y%20AGUAS%20INDIGENAS%5B1%5D.pdf](http://www.conadi.cl/documentos_fondotierras/RESUMEN%20EJECUTIVO%20CATASTRO%20DE%20TIERRAS%20Y%20AGUAS%20INDIGENAS%5B1%5D.pdf)

La mayor brecha entre demanda y satisfacción se da en el caso del pueblo mapuche, toda vez que estas comunidades han quedado rezagadas en el proceso de constitución de derechos de agua debido fundamentalmente a que la zona no presentaba escasez de agua, sino en las últimas décadas. Esta zona, antaño con altos índices de pluviosidad y disponibilidad hídrica, ha sufrido cambios radicales como consecuencia de la monopolización de derechos de agua para fines hidroeléctricos fundamentalmente y la expansión del monocultivo de pino y eucaliptos lo que ha generado el desecamiento de las fuentes de agua. En el año 2001, las estimaciones sobre disponibilidad de agua evidenciaban que las principales cuencas del territorio mapuche se encontraban agotadas y era imposible constituir derechos a favor de las comunidades mapuche ribereñas. La información indicaba que la cuenca del río Bío Bío y Cautín están agotados y, por tanto, existe 0% de posibilidades de constituir derechos de agua, en la del Imperial un 10% y en la del Toltén un 20%. La situación, ha variado en la cuenca del río Bío Bío tras la devolución de derechos de agua efectuada por ENDESA S.A.

Hasta dicha fecha, solo un 17,63% del total de los caudales solicitados a través de programas de CONADI habían sido constituidos. Las dificultades para constituir derecho derivan del hecho de que tras 20 años de haberse promulgado el código de Aguas de Chile, prácticamente no existe disponibilidad de aguas para acceder a la demanda mapuche, ya que la mayoría de los derechos han sido constituidos por particulares.

Entre el año 2004 y 2007 se han solicitado a la Dirección General de Aguas (DGA) a nivel nacional 16.644 derechos de aprovechamiento, los cuales corresponden a un caudal total de 2.169.462 L/s, de los cuales un 17% corresponden a derechos de aprovechamiento solicitados por personas u organizaciones indígenas, con caudal total solicitado de 47.125 L/s.<sup>83</sup>

Entre los años 2006 y 2007 se han solicitado 2.722 derechos de aprovechamientos superficiales, de las cuales un 14% corresponden a solicitudes indígenas. Las solicitudes de derechos de aprovechamiento superficiales se concentran en las regiones del sur, principalmente en la Región de la Araucanía, con el 31% de las solicitudes<sup>84</sup>.

## **Desarrollo y Cultura**

En materia de desarrollo y cultura, la política pública sectorial también fue fortalecida, en particular con la intervención del programa orígenes. Dicho programa, que contó con financiamiento especial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del gobierno de Chile y que ha sido administrado por el Ministerio de Planificación, ha tenido como objetivo central el mejoramiento de las condiciones de vida y la promoción del desarrollo con identidad de los pueblos indígenas en el área rural (Orígenes, 2005).

---

<sup>83</sup> Agua y Sociedad - Fundación Facultad de Ciencias agronómicas de la Universidad de Chile (2008). Estudio Diagnóstico y Propuesta de Fomento al Riego y Drenaje para Pueblos Originarios, Comisión Nacional de Riego (CNR).

<sup>84</sup> Idem

De acuerdo a CONADI, en el período comprendido entre el 2002 y el 2005, este programa operó en las cinco regiones con más alta concentración de población indígena en el país, abarcando con su accionar un total de 646 comunidades indígenas con un total de M\$ 3.671.000. (CONADI, 2006). Entre las acciones impulsadas a través de orígenes que se encuentran orientadas a la educación y cultura indígena que permitieron el financiamiento de 291 proyectos de comunidades con M\$ 473.000. En el ámbito del desarrollo productivo, en tanto, se financiaron 767 proyectos presentados por comunidades con un total de M\$ 1.712.000 (CONADI, 2006).

El programa “Orígenes” en su primera fase favoreció a 22 mil familias de aproximadamente 645 comunidades indígenas (aymaras, Atacameñas y mapuches, de las regiones I, II, VIII, IX y X). En la segunda fase el Programa ya opera en las regiones de Tarapacá, Arica-Parinacota, Antofagasta, Bío Bío, La Araucanía, Los Lagos y Los Ríos. El presupuesto contemplado es de US\$ 109.900.000, lo que de acuerdo a los compromisos asumidos por el Gobierno deberá permitir beneficiar a 1.206 comunidades indígenas rurales.

De acuerdo a lo informado por la autoridad de este total, durante el 2007 se trabajó con 771 comunidades; las restantes ingresaron al proyecto durante el 2008<sup>85</sup>.

### **Educación**

Junto a lo anterior, el Ministerio de Educación (MINEDUC), fortaleció su programa de Becas para apoyar el acceso de estudiantes indígenas a la educación en todos sus niveles, desde la educación básica hasta la superior. El número de becas se incrementó de 6.000 en 1997, a 24.070 en el 2002, y 33.600 en el 2005. El total acumulado entre el 2002 y el 2005 ascendió a 114.317 becas indígenas<sup>86</sup>.

En los años 2006 y 2007 hubo un incremento del 24% en la asignación de becas (el 2006 fueron 36.160 y el 2007, 41.987). Para el año 2008, se contemplan 43.895 becas (18.258 en básica, 18.490 en media y 7.147 en la educación superior), con una inversión de \$8.644.506. Durante el 2007 se beneficiaron un total de 607 estudiantes de educación superior, con un presupuesto asignado de \$382.511.000, que beneficiaron a 208 estudiantes con beca a la residencia y 399 estudiantes con beca de hogares<sup>87</sup>.

Durante el 2007 se han focalizado 30 Jardines Interculturales en diferentes regiones del país. Para el período 2008-2010 hay un total de 44 propuestas para la creación de Jardines Interculturales; en cada uno de ellos se invertirá alrededor de \$60.000.000<sup>88</sup>.

### **Vivienda**

---

<sup>85</sup> Gobierno de Chile (abril, 2008), *Re – Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad*. pág. 30.

<sup>86</sup> Información proporcionada por CONADI año 2006.

<sup>87</sup> Gobierno de Chile (abril, 2008), *Re – Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad*.

<sup>88</sup> Idem.

El Fondo Solidario de Vivienda ha invertido en el período comprendido en los años 2006 – 2007 un total de \$ 269.272.000 en proyectos habitacionales para mapuches en varias comunas del país. Asimismo, se habilitaron proyectos habitacionales para machis en la Araucanía, en base a un plan especial de viviendas con diseño cultural. Estos emprendimientos fueron financiados en parte por los propios interesados y se entregaron o están en proceso de construcción en comunas como Lumaco, Butarricon, Ketrawe, Pilinmapu, Reñico Grande, Lumakina, Rukatraro, Rukayeko y Pantano<sup>89</sup>.

## **Salud**

Actualmente 25 de los 28 servicios que hay en el país participan del Programa de Salud y Pueblos Indígenas, suscrito entre el Ministerio de Salud (MINSAL) y CONADI. En la Región Metropolitana tres servicios fueron incluidos con acciones orientadas a la identificación de población indígena beneficiaria, acceso al sistema público y al sistema de salud indígena (atención de machi y de agentes de salud indígena, construcción de rukas, creación de huertos medicinales, entre otros). Entre el 2006 y el 2008 se duplicó el presupuesto. Para el año 2008 se prospectó una inversión de \$1.755.617.000 pesos<sup>90</sup>.

La perspectiva multicultural ha sido incorporada en los programas de salud a través de la capacitación de 3.600 funcionarios de la red en lengua y salud indígena y la incorporación de 14 facilitadores interculturales en los establecimientos de la red ubicados en las zonas con mayor número de población indígena. Actualmente existen 84 facilitadores Interculturales a nivel nacional, 20 de ellos vinculados a los servicios de la región metropolitana<sup>91</sup>.

### **2.4.3 Evaluación de la Política Indígena**

A pesar de los avances, el resultado de la política indígena en los gobiernos de la concertación (1990 – 2009) está marcado por la desconfianza entre la dirigencia y los pueblos indígenas, el gobierno y las elites políticas.

Los problemas derivan fundamentalmente del rezago en materia de reconocimiento y restitución de las tierras ancestrales que corresponden a la reivindicación histórica de los pueblos indígenas y la criminalización de los dirigentes y comunidades indígenas que han utilizado la protesta social para hacer exigible estos derechos.

Se suma a lo anterior, los impactos de la política económica en los derechos territoriales indígenas. Esta política basada en la extracción de recursos naturales ha extendido sobre los territorios indígenas megaproyectos que sustraen del control territorial indígena tierras y recursos naturales que se encontraban bajo su posesión.

Finalmente, y a pesar de que existe una base de reconocimiento de derechos que se expresa en términos institucionales en la Ley indígena y en la ratificación de sendos instrumentos

---

<sup>89</sup> Idem.

<sup>90</sup> Idem.

<sup>91</sup> Idem.

de derechos humanos<sup>92</sup>, lo cierto es que al ejercer estos derechos en las instancias administrativas y judiciales quedan supeditados a los intereses de los inversores que ostentan derechos sobre los recursos naturales que yacen en los territorios indígenas (concesiones mineras; derechos de agua; concesiones marítimas, acuícolas, cuotas de pesca; concesiones hidroeléctricas; concesiones geotérmicas) . La evidencia en la mayoría de los casos demuestra que el derecho de acceso a la justicia está constreñido y la inequidad de las partes en conflictos se expresa en la desigualdad jurídica de los actores para acceder a la justicia y contar con servicios legales.

La política de tierras ha sido cuestionada. Se ha observado que el mecanismo de compra de tierras favorece procesos especulativos. El rendimiento de los recursos, observa el Instituto Libertad y Desarrollo, medido a través del precio pagado por hectárea, se ha ido haciendo cada vez menor. Sobre el Particular expone: “Así mientras en el período, 1994 – 1997, fluctuó en torno a los \$350.000, el año 1998 sube a cerca de \$700.000, el año 1999 en que se compraron 5.823 hectáreas se habría pagado en promedio cerca de dos millones de pesos por hectárea y en el 2000 cuando sólo se compraron 3.386 hectáreas el promedio alcanzó a cerca de \$1,3 millones por hectárea. En algunos predios se pagó entre 5 y 6 millones de pesos por hectárea (Ranquihue, Rancahue), mientras que en predios cercanos con iguales niveles de productividad se pagó entre \$500.000 y \$800.000 por hectárea. De acuerdo a los valores de mercado de las tierras el precio por hectárea en esa zona en promedio no debería pasar los \$700.000 pesos.”<sup>93</sup> La CONADI, por su parte, ha informado que el valor de las tierras se habría cuadruplicado desde 1994 a la fecha<sup>94</sup>

En realidad la principal causa de dicha crisis es la ineficacia del mecanismo para satisfacer la garantía de restitución de tierras. Este por medio de la compra de tierras en conflicto pretende resolver en el mercado una cuestión que es de interés público, para lo cual la institucionalidad chilena ha considerado la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional<sup>95</sup>. Ello permite frenar procesos especulativos y establecer por medio de la indemnización compensatoria el justo precio de mercado de los predios reivindicados, tal y como fue recomendado en el informe de la CVHNT<sup>96</sup>.

Por otro lado, cabe señalar que la cobertura de los programas públicos de tierra ha sido claramente insuficiente en relación con las necesidades de tierras indígenas, la que considerando solo la demanda mapuche alcanzaría al menos a 200 mil hectáreas<sup>97</sup>. Los recursos destinados por el Estado al desarrollo de esta política pública son insuficientes,

---

<sup>92</sup> Convención Americana de Derechos Humanos , 21, 26, 1 y 2; Pactos de Derechos Humanos (PDCP Y PDESC, 1966) 1 inc. 2, 11, 12 y 27; Convenio 169 (1989) 2.2.c, 6, 7, 13, 14,15 y 16; Convenio sobre diversidad biológica (1992) y agenda 2; Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

<sup>93</sup> Guzmán, Eugenio Editor (2003). La Cuestión Mapuche: Aportes para el Debate. Instituto Libertad y Desarrollo, pág 130.

<sup>94</sup> Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI Sub Dirección Sur), Información sobre Fondo de Tierras Indígenas, 2005, inédito.

<sup>95</sup> Artículo 19 N° 24, Constitución Política de la República y artículo 14.3 Convenio 169, Corte Interamericana de Derechos Humanos caso Sawhoyamaya c. Paraguay.

<sup>96</sup> Gobierno de Chile (2008). Informe Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato entregado el 28 de octubre del 2003. Editado por el Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas. Pág 634.

<sup>97</sup> Edgardo Lienlaf, Director Nacional de CONADI, estimaba al año 2002 las tierras demandadas por los mapuche en 170.000 hectáreas

particularmente si se considera el incremento especulativo del valor de las tierras adquiridas por CONADI a través de este mecanismo. A estos problemas se unen las deficiencias de las tierras adquiridas por CONADI para asegurar el desarrollo productivo de las comunidades y personas mapuche beneficiarias, y la ausencia de programas de apoyo al desarrollo productivo en las tierras adquiridas, transferidas o regularizadas, en particular durante la década de los noventa. A lo anterior se agregan los problemas de la titulación de tierras - en muchas ocasiones - en forma individual, lesionando con ello las formas de propiedad comunitaria indígena, y la demora en la titulación de los predios fiscales traspasados a CONADI por Bienes Nacionales, además de los problemas derivados del traslado de comunidades desde sus tierras de origen a otras nuevas ubicadas en lugares distantes<sup>98</sup>. Son diversos los casos en que el Estado, a través de CONADI, ha destinado las tierras antiguas de posesión de una determinada comunidad indígena a otras comunidades provenientes de otros sectores, generando graves conflictos entre comunidades<sup>99</sup>. Un ejemplo de ello es el conflicto suscitado entre las comunidades de “Carimán Sánchez y Gonzalo Marín” y “Manuel Contreras”, en la región de la Araucanía, cuyas tierras ancestrales reclamadas ante CONADI fueron adquiridas por la entidad y entregadas en propiedad a comunidades mapuche provenientes de otras comunas, y no a quienes les pertenecieron históricamente.<sup>100</sup>

En el caso de los Pueblos Indígenas del norte, aunque la demarcación territorial se inició en 1996,<sup>101</sup> el procedimiento de regularización de la propiedad ha quedado inconcluso. En efecto, si bien la regularización tuvo un impulso inicial al comienzo de los gobiernos de la Concertación, su continuación se vio frustrada más tarde cuando entró en contradicción con otros intereses —en particular los de la gran minería—, que presionaban por el acceso y el control de las aguas, tierras y minerales existentes en los territorios indígenas.

Si bien hay una valoración de lo avanzado en la recuperación de tierras, se cuestiona que éstas no han sido acompañadas de programas de desarrollo integrales, que hayan incorporado plenamente en su diseño la problemática del agua y los recursos naturales. Frente a las demandas pendientes por tierras, se hace la sugerencia de tratar en forma integrada este tema, el agua y el desarrollo, asumiendo la importancia que estos factores tienen en la sostenibilidad productiva y en la supervivencia cultural de los pueblos.

Lo mismo se sostiene respecto al territorio, ya que habría faltado una mirada global que combine elementos materiales (agua, recursos naturales, biodiversidad) y elementos inmateriales (cultura, instituciones, etc.). En este sentido, si bien se valora la existencia de

---

<sup>98</sup> Observatorio Ciudadano (2009), Informe al relator Especial para los derechos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, disponible en [www.observatorio.cl](http://www.observatorio.cl).

<sup>99</sup> Idem.

<sup>100</sup> González, Karina et al., Política de tierras y derechos territoriales de los pueblos indígenas en Chile; el caso de las comunidades Carimán Sánchez y Gonzalo Marín y de la comunidad Manuel Contreras, Observatorio de Derechos de Pueblos Indígenas, Documento de trabajo N° 7, 2007, en [www.observatorio.cl](http://www.observatorio.cl)

<sup>101</sup> El proceso de demarcación se llevó a cabo en virtud del Acuerdo Marco firmado en 1994 entre el Ministerio de Bienes Nacionales y la CONADI, que puso en obra las disposiciones de la Ley Indígena, específicamente las normas del Título VIII, párrafo 2°, artículos 62 a 65, que contiene “Disposiciones Particulares Complementarias para los Aymaras, Atacameños y demás Comunidades Indígenas del Norte del País”.

las Áreas de Desarrollo Indígena, se plantea que estas no han sido potenciadas desde esta perspectiva<sup>102</sup>

### ADIS ACREDITADAS

REG	NOMBRE ADI	Nº DE DECRETO	PROVINCIA	COMUNAS	POBLACIÓN	Nº DE HECTÁREAS.
I	Jiwasá Oraje	Nº 67, 08 de marzo del 2001	Iquique	Colchane, Camiña, Huara, Pica, Pozo Almonte	3.756	1.579.577,91
	Alto Andino Arica – Paricanota	Nº 224 08 de nov. del 2004.	Arica, Parinacota	General Lagos, Putre, Camarones	4.766	1.031.174,29
II	Atacama La Grande	Nº 70 10 de marzo de 1997	El Loa	San Pedro de Atacama.	2.500	2.369.800,35
	Alto el Loa	Nº 189 08 de oct. del 2003	El Loa	Calama, San Pedro de Atacama, Ollagüe.	1.210	1.271.628,09
V	Te Pito o Te Henua	Nº 111 21 de junio del 2004	Isla de Pascua	Isla de Pascua	3.791	16.553,3
VIII	Lleu Lleu	Nº 60 06 de marzo de 2001	Arauco	Cañete, Contulmo, Tirúa	2.626	66.428
	Alto Bio Bio	Nº 93 31 de marzo de 1997	Bío Bío	Santa Bárbara	5.362	54.359
IX	Lago Budi	Nº 71 10 de marzo de 1997	Cautín	Puerto Saavedra, Teodoro Schmidt	6.245	39.702
IX	Puel Nahuelbuta	Nº 168 20 de agosto del 2004	Cautín, Malleco	Galvarino, Chol-Chol, Lumaco, Purén, Traiguén, Los Sauces.	25.368	307.800.

<sup>102</sup> Observatorio Ciudadano (2009), Informe al relator Especial para los derechos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. Disponible en <http://www.observatorio.cl>.

XII	Cabo de Hornos	En trámite	Antártica Chilena	Cabo de Hornos	72	1.414.600
					<b>55.624</b>	<b>8.151.622,94</b>

Fuente. CONADI, 2009.

En materia de desarrollo y cultura si bien la política pública sectorial también fue fortalecida, en particular con la intervención del Programa Orígenes, cabe consignar que dicho Programa no está exento de críticas. Entre ellas se destacan la escasa participación indígena en el proceso de formulación de Orígenes, la utilización del programa para fragmentar el movimiento indígena y cooptar voluntades, la politización partidaria de la institución, el privilegio de las comunidades legales por sobre las organizaciones tradicionales indígenas o las organizaciones territoriales como beneficiarias de este programa; la demora en la ejecución de los planes de trabajo acordados con las comunidades participantes de este proyecto, y las dificultades para hacer llegar a ellas los recursos comprometidos<sup>103</sup>.

La crisis de CONADI como ente rector de la política indígena debido a, entre otros factores, al desprestigio de dicha entidad por la pugna existente entre los partidos de la coalición gobernante por su conducción, por la falta de representatividad de los representantes de pueblos indígenas que forman parte de su Consejo Nacional y por la falta de coordinación de los entes estatales que impulsan políticas hacia los pueblos indígenas, determinaron en enero pasado el nombramiento de un Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas<sup>104</sup>.

En general se argumenta y así lo ha aceptado el mismo gobierno, que “la problemática indígena no ha sido asumida en forma integral y que la acción estatal muchas veces ha estado orientada a obtener logros de corto plazo. Lo cual — junto al enfoque de la problemática indígena principalmente desde una mirada de pobreza — ha limitado la acción pública y ha incentivado reacciones conflictivas.

La evaluación que se hace de los programa de desarrollo agropecuarios señala que éstos han considerado a los destinatarios indígenas como “campesinos pobres” y no como “indígenas en sus tierras”, lo cual podría ser una explicación de las deficiencias que se han observado en la asistencia técnica y en el uso de instrumentos y procedimientos no siempre adaptados a su identidad.”<sup>105</sup>

## 2.5 Medidas Programática de la política indígena en curso

Las medidas programáticas adoptadas por el gobierno dirigido por la Presidenta Michelle Bachelet y dirigidas a Pueblos Indígenas se estructuran en base a un enfoque de derecho, el

<sup>103</sup> Programa de Derechos Humanos, Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera (2003), *Los derechos de los pueblos indígenas en Chile*, Editorial Lom.

<sup>104</sup> Observatorio Ciudadano (2009), Informe al relator Especial para los derechos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. Disponible en: <http://www.observatorio.cl>.

<sup>105</sup> Idem.

que ha sido recogido en la “Guía de derechos sociales 2008”<sup>106</sup>. En este enfoque de derechos se incorporan el derecho a la vivienda y a un entorno amigable, el derecho a la educación, derechos laborales, derecho a la cultural y derecho a la calidad de vida. Cabe tener presente, sin embargo, que no se considera bajo este enfoque de derechos el derecho a la salud, a pesar de que existe una importante política de salud dirigida a pueblos indígenas. Lo propio ocurre con el derecho al territorio, la tierra y el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, y, asimismo, con el derecho a la consulta, el consentimiento, previo libre e informado y la participación.

La política pública incorpora programas de tierra y de uso y aprovechamiento de recursos naturales en cuanto sirven de base para el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales, particularmente el derecho a la vivienda y a un entorno amigable.

Esta situación varía en el programa Re – Conocer pacto social por la multiculturalidad como consecuencia de la adopción de nuevos arreglos legales e institucionales. La nueva política adopta medidas programáticas específicas para el ejercicio del derecho a la tierra y los derechos políticos indígenas (representación política, participación y consulta), entre otros.

Sin embargo, estos derechos dependen según veremos en el acápite e.2) de la adopción de medidas legales para adecuarse a los estándares fijados por el Convenio 169. Por lo pronto, los programas impulsados por el gobierno particularmente en materia de derechos a la tierra, territorio y recursos naturales están por debajo de los estándares establecidos en el Convenio 169, según se evidencia en los cuadros comparativos que se presentan en los acápites siguientes.

## 2.5.1 Análisis y Evaluación de los Programas de Gobierno

### Tierras, territorio, uso y aprovechamiento de recursos naturales

Programa	Institución responsable	Oferta	Contenido	Plan de acción “Programa Re – conocer” 2008 – marzo 2010	Estándares 169
Inscripción de tierras indígenas	CONADI	Libera del pago de contribuciones y protege las tierras indígenas.	La CONADI mantiene un Registro Público de Tierras Indígenas donde los indígenas propietarios de tierras pueden inscribirlas y obtener un certificado de inscripción que	Sin información	Protección territorio y hábitat Reconocimiento tierras en propiedad y posesión Respetar prioridades indígenas en materia de desarrollo Protección Recursos

<sup>106</sup> Guía de Derechos Sociales 2008. Disponible en: <http://guiaderechos.mideplan.cl/>

			libera las tierras del pago de impuestos ante el Servicio de Impuestos Internos y permite proteger las tierras con medidas de prohibición de enajenar		naturales (utilización, administración y conservación) Asistencia técnica y financiera con pertinencia cultural Protección Medio Ambiente
Solución de conflictos relacionados con tierras indígenas.	CONADI	Mediación para resolver conflictos relacionados con tierras, a las personas indígenas o a los no indígenas, que tengan disputas con una persona indígena.	El proceso de conciliación se inicia con una solicitud escrita o verbal de la persona indígena, acompañada de su documentación. Luego, se programa una audiencia conjunta con ambas partes para intentar un acuerdo. Programa disponible en las regiones de Bío Bío, Araucanía, Los Ríos y los Lagos	Optimizar la respuesta pública a la demanda de tierras, entrega y gestión, y el perfeccionamiento de las Áreas de Desarrollo Indígena. <b>Entrega de tierras a 115 comunidades</b> priorizadas por el Consejo de CONADI. La resolución sobre su compra se definirá a través de un Plan Trienal 2008 –2010 con recursos adicionales otorgados para el efecto. <b>Resolución de las solicitudes de tierras de 308 comunidades.</b> Su aplicabilidad se definirá en el periodo 2008–2010, a partir de lo cual se preparará un plan quinquenal que comienza el 2011 para resolver lo que se priorice. <b>En el caso de los Pueblos Collas y Diaguitas.</b> Se incrementará la política de	Respetar modalidades de transmisión de derechos Deberá impedirse que terceros se aprovechen de las costumbres o desconocimientos de las leyes para apropiarse de las tierras

				restitución de tierras, regularización de derechos de agua y proyectos de riego. Asimismo, en los próximos meses CONADI comprará tierras para tres comunidades collas.	
Subsidio a indígenas para la adquisición de tierras	CONADI	Aporte del Estado que permite a indígenas comprar tierras no indígenas.	Aporte del Estado no reembolsable El subsidio está destinado exclusivamente a la compra de tierras no indígenas. Programa disponibles en las regiones del Bío Bío, de la Araucanía, de Los Ríos, de Los Lagos y de Magallanes y Antártica Chilena.	<b>Tierras (art. 20.a.).</b> Se mantendrá y acrecentará el programa a través de subsidios y, paralelamente, se evaluará el actual mecanismo de asignación. En los próximos meses CONADI comprará tierras para tres comunidades collas.	Programas Agrarios: - Asignación de tierras adicionales - Desarrollo tierras posesión
Subsidio de construcción de obras de riego y o drenaje para indígenas.	CONADI, INDAP, CNR, FNDR	Oportunidades para que familias indígenas accedan a infraestructura de riego.	Aporte estatal para Infraestructura de riego Subsidia la construcción y la puesta en marcha de obras de captación, derivación, conducción y regulación de aguas en predios de familias y/o comunidades indígenas. Estas obras pueden ser: pozos para captar aguas	<b>En el caso de los Pueblos Collas y Diaguítas.</b> Se incrementará la política regularización de derechos de agua y proyectos de riego.	Acceso a los medios necesarios para garantizar el desarrollo de las tierras

			<p>subterráneas; bocatomas de derivación permanente de aguas desde ríos, esteros o vertientes; obras de conducción para distribuir las aguas hacia los predios; obras de regulación para optimizar el uso del agua; obras de captación y distribución de aguas lluvias (regulación de erosión), entre otras.</p>		
<p>Subsidio para adquisición de derechos de agua indígena.</p>	<p>CONADI</p>	<p>Apoyo económico para la compra de derechos de agua.</p>	<p>Subsidio para proteger y asegurar la disponibilidad de los recursos hídricos, a través de la compra localizada de los derechos de aprovechamiento de aguas de las familias y/o comunidades indígenas que ocupan espacios territoriales sin derechos de agua. Programa disponible en la región de Antofagasta y la Araucanía.</p>	<p><b>Agua.</b> En el marco de las Mesas de Trabajo sobre Recursos Hídricos en cada región, se preparará una propuesta para enfrentar el déficit de agua en 16 comunidades que han recibido tierras a través de la Ley Indígena. Las nuevas compras de tierras que se hagan incluirán derechos de agua.</p> <p><b>En el caso de los Pueblos Aymara y Quechua.</b> Se priorizarán los programas en Áreas Silvestres Protegidas, así como el ADI Alto Andina, la conectividad y el acceso a recursos hídricos.</p>	<p>Obligación de proteger los derechos a los recursos naturales</p> <p>Derecho a participar en la utilización, administración y conservación de recursos naturales.</p> <p>Establecer o mantener procedimientos consulta antes de autorizar la prospección o explotación de recursos naturales (hídricos, minerales o de otro tipo).</p> <p>Derecho a participar de los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por</p>

					eventuales daños Promover la autogestión indígena Facilitar asistencia técnica y financiera pertinente para la gestión de los recursos propios (técnicas tradicionales, características culturales, desarrollo sostenido y equitativo).
Subsidio para la constitución o regularización de derechos de agua	CONADI, DGA, INDAP y CNR	Aporte económico para obtener o regularizar derechos de aprovechamiento de agua de las familias y/o comunidades indígenas	Financiamiento vía subsidio de procesos de constitución y regularización de derechos de agua en caso de dotación insuficiente de recursos hídricos de familias y comunidades indígenas para el uso agrícola y doméstico. El subsidio incluye aporte económico, información y asesoría jurídica y técnica.	<b>En el caso de los Pueblos Collas y Diaguitas.</b> Se incrementará la política de regularización de derechos de agua	Idem al anterior

## Derechos Laborales y políticas de desarrollo económico y productivo

Programa	Institución responsable	Oferta	Contenido	Plan de acción “Programa Re – conocer” 2008 – marzo 2010	Estándares C. 169
Subsidio al Fomento de la Economía Indígena Urbana y rural	CONADI, ORIGENES	Acceso a diversas acciones para mejorar la producción económica de personas indígenas del campo y la ciudad.	Concurso regional para presentar iniciativas, proyectos o planes de negocios. Puede postular población indígena urbana y rural. El programa entrega diversos instrumentos, dependiendo de lo que la iniciativa requiera, tales como: Acceso a instrumentos de fomento económico públicos y privados. Acceso a formación, capacitación, asistencia técnica y asesorías. Subsidios para prácticas productivas de subsistencia y autoconsumo. Apoyo a autogestión económica de los predios	<b>Desarrollo económico y productivo</b> En este ámbito se detallan los planes y programas en base a los cuales el gobierno pretender impulsar de forma inmediata y sostenida el desarrollo productivo y la innovación entre los pueblos indígenas respetando sus particularidades políticas, sociales, económicas y culturales. <b>Preparación de una propuesta de desarrollo integral de las economías de los pueblos indígenas,</b> asumiendo los planes de desarrollo en base a las ADIs, protegiendo los recursos naturales, fomentando energías alternativas y tecnologías adecuadas y	Protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo. Adoptar medidas para que trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección laboral  Garantizar la formación profesional con pertinencia cultural y participación.  Fortalecer actividades económicas tradicionales (la artesanía, las industrias rurales y comunitarias, entre otras), proveer asistencia técnica acorde a

			<p>adquiridos por CONADI para población indígena. El Programa está disponible en las regiones de Arica-Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Libertador Bernardo O'Higgins, Bío Bío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Magallanes y Metropolitana.</p>	<p>custodiando la calidad y usos del agua. Esta propuesta deberá consultar la institucionalidad pública necesaria para su aplicación.</p> <p><b>Desarrollo del Programa de Conectividad Rural.</b> Se ejecuta en los años 2008 y 2010 un programa trienal de inversión en caminos secundarios y vecinales priorizados, asignando los recursos adicionales necesarios.</p> <p><b>Reestructuración del Programa "Orígenes".</b> Se realizarán los ajustes necesarios para dar continuidad al trabajo con comunidades de la fase 1, acelerando la ejecución de la fase 2, y focalizando los recursos en proyectos directos con comunidades y familias indígenas, así como optimizando la participación de otros Ministerios y Servicios públicos en el programa.</p> <p><b>Programa de Infraestructura.</b> En vivienda rural,</p>	<p>las técnicas tradicionales y a la necesidad de garantizar un desarrollo sostenido y equitativo</p> <p>Acceso a la seguridad social</p>
--	--	--	---	---	---

				<p>agua potable rural y electrificación rural se completará en los próximos tres años la infraestructura faltante en comunidades priorizadas.</p> <p>17</p> <p><b>Programa de Innovación.</b> En el marco del Programa Nacional de Innovación y dentro del trabajo que realizan las Agencias Regionales de Desarrollo, se preparará un programa especial de incorporación de las economías indígenas a la dinámica de los clusters productivos.</p> <p><b>Acceso a programas sociales universales.</b> Los indígenas mantendrán el acceso a programas sociales destinados a grupos de pobreza como el Programa Puente, Chile Crece Contigo y la Reforma Previsional.</p> <p><b>En el caso de los Pueblos Aymara y Quechua.</b> Se priorizarán los programas en energía geotérmica, Áreas</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>Silvestres Protegidas, así como el ADI Alto Andina, la conectividad y el acceso a recursos hídricos.</p> <p><b>En el caso del Pueblo Atacameño.</b> Se potenciarán el funcionamiento de las ADIs Atacama La Grande y Alto El Loa.</p> <p><b>En el caso de los Diaguitas</b> se dará cumplimiento a la ley promulgada en 2006 que los incorpora a los beneficios de la ley indígena; y el 2008 se comenzará el proyecto de construcción de centros productivos con la finalidad de rescatar la actividad artesanal de estos pueblos.</p> <p><b>Creación de la Mesa Indígena Regional.</b> En cada región en la cual se aplique la política urbana, funcionarán instancias participativas para su gestión que serán presididas por el Intendent@.</p> <p><b>Proyectos específicos a ser desarrollados en los años 2008 y 2009</b> se definirán en los próximos 30 días</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>con autoridades de la CONADI e Intendentes. Además, se identificarán sus fuentes de financiamiento. La Política Indígena Urbana se pondrá en funcionamiento sin esperar el ritmo de aprobación de posibles nuevos créditos del BID.</p>	
--	--	--	--	--	--

La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), a través del Fondo de Desarrollo Indígena, y SERCOTEC, suscribieron durante el año 2006, un convenio de colaboración que permitirá fortalecer y potenciar las actividades económicas de emprendedores indígenas, el que permitirá certificar los productos y otorgar un sello de certificación a la producción indígena.

### Derecho a la educación

Programa	Institución Responsable	Oferta	Contenido	Plan de acción "Programa Reconocer" 2008 - marzo 2010	Estándares C. 169
Jardines interculturales	Fundación INTEGRA, Dirección Socio Cultural de la Presidencia de la República.	Jardines infantiles para niños y niñas de etnias originarias	Jardines Interculturales ubicados en zonas de alta concentración indígena, los que intentan rescatar las raíces culturales de los pueblos indígenas para favorecer la integración.	<b>Educación, salud y cultura Impulso al programa de educación intercultural en jardines infantiles y escuelas con alta presencia indígena,</b> reconociendo el rol de los maestros indígenas en el proceso de enseñanza	Derecho a acceso a la educación a todos los niveles

				extracurricular.	
Veranadas Pehuenches en la Araucanía	INTEGRA	Jardines móviles para niños y niñas pehuenches en época de recolección de piñones.	Personal de INTEGRA acompañan a niños y niñas pehuenches y sus familias, que asisten a jardines INTEGRA en la comuna de Lonquimay, a la montaña durante la temporada de recolección de piñones, leña y forraje.		Los programas y los servicios de educación deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares.
Educación intercultural Bilingüe	Programa de Educación Intercultural Bilingüe, Ministerio de Educación (MINEDUC).	Ofrece a niños, niñas y jóvenes indígenas una educación que integra su lengua y su cultura.	Promueve la educación de las culturas y lenguas indígenas en establecimientos con alta densidad de escolares indígenas, desde una perspectiva intercultural y participativa. Los planes y programas que se imparten incluyen los conocimientos de los pueblos indígenas. El Programa de Educación Intercultural Bilingüe se implementa en las regiones: I de Tarapacá, II de Antofagasta, VII del Maule, VIII de Bío Bío, IX de la Araucanía, X de Los Lagos, XI de Aysén, XII de Magallanes y	<b>Reconocimiento legal del derecho de los pueblos indígenas a incidir en la educación</b> de sus miembros. Se incorporarán disposiciones en la Ley General de Educación.	Los contenidos curriculares deberán incorporar la historia, conocimientos y técnicas, sistemas de valores y todas las demás aspiraciones sociales, económicas y culturales de los Pueblos Indígenas.  Derecho a crear sus propias instituciones y medios de educación, y facilitárseles recursos apropiados  Enseñar a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua  Deberán

			Antártica Chilena, Región Metropolitana e Isla de Pascua.		<p>adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas, su desarrollo y práctica.</p> <p>Impartir conocimientos generales y aptitudes para participar en igualdad y sin discriminación.</p> <p>Hacer esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas indígenas</p>
Beca Indígena	JUNAEB, MINEDUC	Apoyo económico para que estudiantes indígenas accedan y permanezcan en el sistema educacional.	Aporte económico para facilitar la permanencia de estudiantes en el sistema educacional (básica, media y superior)	<b>Programa de Becas Indígenas,</b> dando a conocer públicamente los beneficiarios, ampliando su cobertura para educación técnica y superior y para programas de post-grado. <b>Programa de Hogares Indígenas.</b> Se completará el proceso participativo de definición de política sobre hogares universitarios.	Asegurar el acceso a la educación a todos los niveles

				Se mejorará la gestión de los actuales, transparentando las condiciones de acceso, permanencia y financiamiento, y se potenciará las becas de residencia.	
Subsidio a la capacitación y especialización de indígenas	CONADI	Apoyar la formación especializada de profesionales y técnicos indígenas en aquellas áreas del conocimiento importantes para el desarrollo con identidad.	Subsidio para la especialización de profesionales y técnicos, en aspectos estratégicos del conocimiento, para el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas del país. Tiene 3 componentes: 1er componente: dispone de un Fondo Concursable para el subsidio de capacitación para profesionales y técnicos indígenas 2do componente: convenios con universidades para la formación de profesores en Educación Intercultural Bilingüe, EIB. 3er componente: convenios con universidades y organismos nacionales	Se reconoce el rol de los maestros indígenas en el proceso de enseñanza extracurricular.	Formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas.

			internacionales para becas de profesionales y técnicos. Los beneficiarios permanecen un año en el programa.	
--	--	--	---	--

## Derecho a la cultura

Programa	Institución responsable	Oferta	Contenido	Plan de acción Programa Re – conocer” 2008 – marzo 2010	Estándares C. 169
Programa de difusión y fomento de las culturas indígenas	CONADI, MIDEPLAN	Financia proyectos para la difusión de las culturas indígenas, que recojan los elementos de la comunicación utilizada por los pueblos indígenas y que fomenten el uso de las lenguas indígenas.	Programa orientado a la revalorización de la identidad cultural indígena y reconocimiento de la diversidad cultural del país. Implica establecer actividades comunicacionales tanto en el ámbito radial, televisivo y escrito, que desarrollen y potencien las capacidades y recursos de la comunicación indígena. El programa posee 2 componentes: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Llamado a concursos de iniciativas de difusión cultural programados en fechas consecutivas.</li> <li>- Llamado a licitación</li> </ul>	<b>Reconocimiento de las prácticas culturales, sociales, deportivas y religiosas</b> , según el Convenio 169. Se legalizará el derecho a la transmisión matrilineal de apellidos y la anotación de la localidad de origen. <p><b>Implementación de iniciativas destinadas a fomentar la lengua y la cultura indígenas</b>, como la creación de academias de lenguas indígenas y el fortalecimiento de al menos cuatro institutos de cultura indígena en las universidades.</p> <p><b>Pueblos Kawésqar y Yaganes.</b> Se desarrollará una política sistemática que permita</p>	Medidas para salvaguardar las culturas indígenas

			pública para generar material gráfico radial y televisivo.	rescatar y revitalizar la lengua Kawésqar y Yagan en peligro de extinción. Asimismo, se reimpulsará el trabajo del Consejo de Desarrollo de Magallanes para la construcción de un mausoleo en Punta Arenas, una sede social y una Casa de la Mujer destinada a la producción de artesanías. El 2008 se creará la Comisión de la Lengua Quechua para impulsar y revitalizar el uso y el estudio de esta lengua.	
Programa de protección al patrimonio cultural indígena.	CONADI, Consejo de Monumentos Nacionales	Apoyar iniciativas que promuevan en toda la sociedad e incentiven en las comunidades indígenas la importancia y el valor que tiene el patrimonio cultural de los pueblos indígenas	Este programa tiene distintas líneas de acción: - Concursos de proyectos que permiten apoyar la promoción de iniciativas ceremoniales, artísticas y culturales indígenas; así como apoyar la creación de Centros Ceremoniales Indígenas. - Igualmente, apoyar la instalación de señaléticas interculturales		Medidas para salvaguardar las culturas indígenas

			<p>en lugares públicos, turísticos, caminos y carreteras; y promover acciones que tiendan a valorar la medicina tradicional.</p> <p>- Las comunidades pueden solicitar la visita a lugares sagrados indígenas para declararlos Monumentos Históricos, protegiendo así el patrimonio arqueológico, arquitectónico, cultural e histórico.</p>	
--	--	--	---	--

### Derecho a la Calidad de Vida

<b>Programa</b>	<b>Institución Responsable</b>	<b>Oferta</b>	<b>Contenido</b>	<b>Plan de acción Programa Re – conocer” 2008 – marzo 2010</b>	<b>Estándares C. 169</b>
Certificado de calidad de indígena	CONADI	Certifica y acredita la condición de indígena de una persona.	Certifica la calidad de indígena de una persona. El certificado de calidad indígena sólo es necesario cuando ninguno de los apellidos del solicitante es indígena. Permite postular a todos los	<b>Acceso a programas sociales universales.</b> Los indígenas mantendrán el acceso a programas sociales destinados a grupos de pobreza como el Programa Puente, Chile Crece Contigo y la	La conciencia de su identidad indígena deberá considerar un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplica las disposiciones del presente Convenio

			subsidios, programas o proyectos para indígenas que ofrece la CONADI y otros servicios públicos.	Reforma Previsional.	
--	--	--	--	----------------------	--

Bajo la premisa del derecho a la calidad de vida se incluye la certificación de la calidad de indígena. Lo cierto es que el derecho abarca los derechos económicos, sociales y culturales en su integridad.

Llama la atención que la guía de derechos económicos, sociales y culturales 2008 no incorpore el derecho a la salud y a la seguridad social. No obstante, hay un desarrollo de la política pública relevante en la materia.

### Derecho a la Vivienda y Habitabilidad

Programa	Institución Responsable	Oferta	Contenido	Plan de acción Programa Reconocer” 2008 – marzo 2010	Estándares C. 169
Programas Fondo Solidario de Vivienda (FSV) y Subsidio Habitacional Rural (SHR)	MINVU CONADI	Se implementan medidas para dar apoyo a familias indígenas urbanas postulantes al Programa Fondo Solidario de Vivienda y Subsidio Habitacional Rural.	Asignación de subsidios FSV. La postulación se realiza a través de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS). Los proyectos deberán considerar el aspecto étnico cultural del grupo postulante. La mayoría de los postulantes del grupo debe	<b>Acceso a programas sociales universales.</b> Los indígenas mantendrán el acceso a programas sociales destinados a grupos de pobreza como el Programa Puente, Chile Crece Contigo y la Reforma Previsional.	La conciencia de su identidad indígena deberá considerar un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplica las disposiciones del presente Convenio

			pertenecer a una etnia indígena.		
--	--	--	----------------------------------	--	--

Como ya se señaló el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) bajo cuya competencia está el diseño y coordinación de la política indígena, identifica bajo la premisa del derecho a la vivienda y a un entorno amable la política de tierras.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) a través de sus programas Fondo Solidario de Vivienda (FSV) y Subsidio Habitacional Rural (SHR), atiende preferentemente a familias de mayor vulnerabilidad social, lo que se determina según el puntaje de carencia habitacional.

Sin embargo, se reconocen grupos con necesidades específicas o temáticas transversales que están siendo abordadas a través de medidas especiales. Entre estos grupos se reconocen específicamente a los Pueblos originarios

Para materializar esta política se ha adoptado un Convenio de colaboración entre el MINVU y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, en adelante CONADI, el que fue aprobado por Res. ex. N°4666 - 07, de fecha 4 de septiembre del año 2007.

El Convenio se aplica en las regiones con mayor presencia indígena, esto es: Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Valparaíso, Bío Bío, la Araucanía, Los Lagos, Magallanes, y La Antártica Chilena y Metropolitana, Arica, Parinacota y de los Ríos.

A través de este Convenio se implementan medidas para dar apoyo a familias indígenas urbanas postulantes al Programa Fondo Solidario de Vivienda.

- MINVU (SEREMI y SERVIU)
  - Asignación de subsidios FSV.
  - La postulación se realiza a través de las Entidad de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS).
  - Los proyectos deberán considerar el aspecto étnico cultural del grupo postulante.
  - La mayoría de los postulantes del grupo debe pertenecer a una etnia indígena.
- CONADI:
  - Difunde este convenio y promueve la participación de las familias indígenas residentes en zonas urbanas en el programa FSV.
  - Identificación y conformación de grupos postulantes con la asesoría de SERVIU.
  - Velará porque el diseño y otras características del proyecto tengan pertinencia cultural, y por la participación de las familias en la preparación del proyecto.

El objetivo específico es construir proyectos habitacionales urbanos con identidad cultural, en los que participe mayoritariamente la población indígena del país.

En este ámbito el estándar con el cual se debe testear la política de vivienda es el de condiciones mínimas de vida digna, reconocido en los instrumentos de derechos humanos<sup>107</sup>. Este derecho incluye el derecho a una vivienda adecuada, entre otros. La Corte Interamericana se ha pronunciado al respecto y ha ligado el derecho a la vivienda con el derecho a la tierra, al agua y a condiciones sanitarias mínimas.<sup>108</sup> El fallo concluye, en este caso, que los miembros de la Comunidad Yakye Axa viven en condiciones de miseria extrema como consecuencia de la falta de tierra y acceso a recursos naturales, y que a consecuencia de ello ven imposibilitado el acceso a una vivienda adecuada dotada de los servicios básicos mínimos, así como a agua limpia y servicios sanitarios, lo que constituye una infracción por parte del Estado de Paraguay a la luz de los derechos garantizados por la convención.

## Salud

Programa	Institución Responsable	Oferta	Contenido	Plan de acción Programa Re – conocer” 2008 – marzo 2010	Estándares C. 169
Programa de Salud y Pueblos Indígenas.	CONADI, Ministerio de Salud	Capacitación en salud intercultural e incorporación de facilitadores interculturales	Capacitación de funcionarios en lengua y salud indígena e incorporación de facilitadores interculturales para atención primaria en zonas de alta concentración indígena	<b>Reforzamiento del Programa Especial de Salud de Pueblos Indígenas</b> del Ministerio de Salud con especial atención a la recuperación de la biodiversidad y de la medicina indígena. Se incluirá esas prácticas en la ley de derechos de los pacientes. <b>Acceso a programas sociales universales.</b> Los indígenas	Acceso a servicios de salud adecuados. El estándar aspira al máximo nivel posible de salud física y mental. Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario en cooperación con los pueblos indígenas y acorde a sus prácticas médicas tradicionales de prevención y curativas. Para la atención primaria se

<sup>107</sup> Artículo 11 y 12, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>108</sup> Yakye Axa c. Paraguay (2005)

				<p>mantendrán el acceso a programas sociales destinados a grupos de pobreza como el Programa Puente, Chile Crece Contigo y la Reforma Previsional.</p>	<p>prevé la capacitación y empleo de personal sanitario de la comunidad local</p>
--	--	--	--	--	---

### 2.5.2 Arreglos legales e institucionales

Durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se han adoptado las siguientes medidas legislativas a favor de los Pueblos Indígenas.

- Ratificación Convenio 169 de la OIT.
- Promulgación de la Ley 20.249, que crea el espacio costero marino de los pueblos originarios, promulgada el 31 de Enero del año 2008. Si bien la ley está promulgada su exigibilidad ha sido postergada en espera de que se apruebe el Reglamento correspondiente.
- Reconocimiento de los Diaguitas en la Ley Indígena.
- La indicación al proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, cuyo objetivo es reconocer, respetar y valorar la diversidad étnica y cultural como parte de los objetivos terminales de enseñanza básica y media.
- Creación territorios especiales, entre los cuales se encuentra la Isla de Pascua.

La principal deuda dice relación con el reconocimiento Constitucional de los Pueblos Indígenas.

El texto cuya discusión particular y en detalle deberá iniciarse por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, y sobre el cual deben pronunciarse las organizaciones indígenas, es el siguiente:

*“Artículo único.- Introdúcense las siguientes enmiendas en la Constitución Política de la República:*

*1) Reemplazase el artículo 4º por el siguiente:*

*“Artículo 4º.- La Nación chilena es una, indivisible y multicultural. El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas que habitan su territorio y el derecho de sus comunidades, organizaciones e integrantes a conservar, fortalecer y*

*desarrollar su identidad, cultura, idiomas, instituciones y tradiciones y a participar en la vida económica, social, política y cultural del país en la forma que establece el orden jurídico nacional. Los pueblos indígenas podrán organizar su vida de acuerdo a sus costumbres, siempre que ello no contravenga la Constitución y las leyes.”.*

*2) Intercálase en el artículo 5° el siguiente inciso primero, nuevo: “Artículo 5°.- Chile es una república democrática.”.*

*3) Intercálase, en el párrafo primero del número 2° del artículo 19, entre las palabras “mujeres” y “son”, la siguiente frase, entre comas: “cualquiera sea su origen étnico o racial”.*

*4) Agrégase al número 24° del artículo 19 el siguiente párrafo final, nuevo: “La ley protege la propiedad sobre las tierras de las personas y comunidades indígenas y sus derechos de aprovechamiento de aguas conforme lo establecido en la Constitución y las leyes.”*

Esta propuesta no está acorde a los estándares internacionales de derechos indígenas. La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamentos del Senado en su informe del 23 de enero de 2009, relativo al reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución Política del Estado, fusionó en esta propuesta los proyectos anteriormente existentes difundidos en los Boletines N°s 5.324-07 y 5522-07. La Comisión aprobó la idea de legislar sobre esta nueva propuesta por 4 votos contra 1.

Cabe consignar que el primer proyecto fue presentado por el ejecutivo para su análisis por el Congreso Nacional en 1991, y que desde entonces han transcurrido casi dos décadas sin que tal reconocimiento se haya concretado. Ello convierte a Chile uno de los pocos estados de la región que no reconoce a dichos pueblos, ni a sus derechos, en la carta fundamental<sup>109</sup>.

Esta propuesta ha sido criticada por las organizaciones indígenas pues ha sido elaborada sin mediar la participación y consulta previa de los pueblos indígenas. Asimismo, se ha criticado su contenido. Ello por cuanto se establecen en ella una serie de limitaciones que en la práctica restringen los derechos de los pueblos indígenas, en particular, aquellos contenidos en el Convenio 169 de la OIT, lo que supone una involución en el reconocimiento de derechos conquistados por los pueblos indígenas en el ámbito nacional e internacional.

Entre estas restricciones destacan los siguientes<sup>110</sup>:

- Se propone que la “Nación chilena” se reconozca como “una, indivisible y multicultural.” Al respecto cabe señalar que los pueblos indígenas han

---

<sup>109</sup> Observatorio Ciudadano (2009), Informe al relator Especial para los derechos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. Disponible en. <http://www.observatorio.cl>.

<sup>110</sup> Idem.

manifestado su repudio al concepto de indivisibilidad que algunos sectores políticos se han empeñado en incluir en este “reconocimiento”, por cuanto más que un reconocimiento, su inclusión conlleva una negación, y devela un temor infundado a procesos de separación que los pueblos indígenas en Chile y en el mundo nunca han promovido.

- En consonancia con la política de gobierno “Re-conocer: pacto social por la multiculturalidad”, la propuesta gubernamental recoge el concepto de multiculturalidad, el que tras dos décadas de aplicación en la región, ha demostrado ser insuficiente para la promoción de relaciones interculturales entre los sectores étnico y culturalmente diferenciados existentes en los estados. Por lo mismo, dicho concepto ha sido sustituido en las constituciones más recientes (Bolivia, Ecuador) por el de interculturalidad y/o plurinacionalidad, los que se acercan más a las aspiraciones de igualdad en la diversidad que hoy demandan los pueblos indígenas.
- Se limita arbitrariamente el ejercicio de los derechos reconocidos a estos pueblos en los tratados internacionales, al supeditar los derechos que reconoce a los pueblos indígenas (“el derecho de sus comunidades, organizaciones e integrantes a conservar, fortalecer y desarrollar su identidad, cultura, idiomas, instituciones y tradiciones y a participar en la vida económica, social, política y cultural del país”) a la forma en que lo establece el ordenamiento jurídico nacional a sabiendas que la legislación chilena utiliza el concepto etnia y no pueblos, lo que se traduce en una limitación de los derechos políticos y territoriales reconocidos a los pueblos indígenas.
- El derecho de propiedad sobre tierras y aguas que establece la propuesta deja fuera del reconocimiento constitucional aquellos que emanan de la posesión ancestral de las tierras reconocidos en el Convenio 169 (artículo 14.1 “Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan”); así como aquellos más amplios referidos a los recursos naturales en general (artículo 15.1 “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”). Por otro lado, al proponer que tales derechos corresponden solo a “las personas y comunidades indígenas”, niega a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos, como lo han señalado diversas organizaciones de pueblos indígenas, así como prestigiosos tratadistas internacionales.

El día 7 de abril del presente, el Senado votó favorablemente la idea de legislar sobre el Reconocimiento Constitucional, previa consulta a los Pueblos Indígenas, proceso que está en marcha. En el caso el Estado está cumpliendo con la obligación impuesta por Convenio 169 de la OIT, el que dispone sobre el particular: “Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante

procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”... y “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente a todos los niveles en la adopción de decisiones [...]”. (Artículo 6.1)”.

Sin embargo, para que esta consulta sea efectiva y cumpla con los estándares del Convenio 169 requiere que se ejecute de buena fe (Artículo 6.2), es decir, con la intención efectiva de recabar la opinión de los pueblos indígenas sobre la materia consultada y a través de sus instituciones representativas (Artículo 6.1). Los cuestionamientos a este proceso han ido precisamente en esta línea, las organizaciones indígenas objetan que la consulta no sea vinculante e impugnan que los actores consultados - como ha ocurrido en procesos anteriores que involucran a los pueblos indígenas - sean las comunidades y asociaciones constituidas conforme a la ley indígena y con personalidad jurídica vigente en la CONADI, lo que deja fuera a las organizaciones autónomas.

Analizado el programa “Re – Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”, resulta que el gobierno ha asumido una serie de compromisos con los Pueblos Indígenas, que constituyen la base de su política indígena, los cuales dependen del reconocimiento constitucional y de la adopción de reformas legales para su operacionalización. Estos compromisos están destinados a perfeccionar el sistema político, los derechos de representación y participación indígena y la institucionalidad pública para adecuarla a estas nuevas bases institucionales que estructuran el programa gubernamental.

Cabe precisar que la materialización de estas reformas es difícil, habida consideración de los elevados quórum que requieren estas medidas legislativas para su implementación. Además, debe consignarse que el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet culmina su período en marzo del 2010. No obstante, estas medidas legislativas siguen las directrices que imponen el derecho internacional y, en particular el Convenio 169, para garantizar los derechos políticos y territoriales indígenas. Su adecuación a dichos estándares dependerá de que los contenidos de tales reformas también se adecuen a estos parámetros normativos. De ser así es de esperar que quién suceda en el gobierno a la Presidenta Bachelet suscriba los mismos compromisos y los implemente. Hace excepción a estos lineamientos el Código de Conducta Responsable para regularizar las actividades extractivas en territorios indígenas

Según consta en el programa “Re – conocer” los compromisos adoptados por el actual Gobierno que requieren reformas legales son los siguientes:

#### **1. Sistema Político, derechos e institucionalidad**

“El perfeccionamiento del ordenamiento jurídico nacional debe tener por finalidad el establecimiento de bases sólidas sobre las cuales pueda fundarse y propiciarse una nueva y fecunda relación entre los pueblos indígenas, el Estado y el resto de la comunidad nacional”<sup>3</sup>.

##### **1.1. Sistema político y derechos**

En este ámbito se identifican las medidas que reconocen, consolidan y amplían los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, se detallan las medidas que promueven su participación en el sistema político. Cada una de ellas se expresará en proyectos de ley que serán sometidos a discusión parlamentaria a la brevedad.

a) **Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas** como parte del Estado de Chile.

b) **Puesta en marcha del Convenio 169** a través de los mecanismos legales e institucionales necesarios.

- c) **Participación directa en el Parlamento** a través de la elección de representantes indígenas en el Senado y en la Cámara de Diputados.
  - d) **Participación directa en los Consejos Regionales (CORES)** en regiones donde haya alta proporción de población indígena.
  - e) **Participación directa en los Concejos Comunales** en municipios de alta proporción de población indígena.
  - f) **Reconocimiento de las comunidades indígenas** en la Ley de Municipalidades y en la de Participación Ciudadana.
  - g) **Institucionalización del derecho a participación en la definición de leyes, políticas y programas** que afecten a los pueblos indígenas.
  - h) **Reconocimiento y operacionalización del derecho a participar en la gestión de las Áreas de Desarrollo Indígena.**
  - i) **Reconocimiento** y expresión en nuevos ordenamientos legales **del derecho sobre recursos naturales en las Áreas de Desarrollo Indígenas y en las tierras indígenas** (en especial aguas, minas y pesca).
  - j) **Defensor del Ciudadano.** Se encargará a la Comisión Asesora Presidencial de Defensa de los Derechos Ciudadanos especial atención a las quejas provenientes de ciudadanos indígenas. Se pondrá urgencia a la tramitación del proyecto de reforma constitucional que crea el Defensor del Ciudadano.
- 1.2. Institucional y políticas públicas**
- En este ámbito se detallan las medidas de reorganización política y administrativa del aparato gubernamental que se han decidido implementar para atender de forma eficaz y eficiente la problemática de los pueblos indígenas, estableciendo con claridad responsabilidades, cronogramas y presupuestos.
- a) **Creación de una Subsecretaría de Asuntos Indígenas**, como instancia superior de definición de la política pública indígena, radicada en MIDEPLAN.
  - b) **Creación de un Consejo de Pueblos Indígenas**, órgano de representación, debate, propuestas y consulta sobre política indígena. El Consejo tendrá rango legal y financiamiento público.
  - c) **Reestructuración de la CONADI** para convertirla en un servicio público ejecutor de políticas. Asimismo, revisión de sus programas, estructura organizativa, personal, etc.
  - d) **Integración plena del Programa “Orígenes” a la CONADI** y perfeccionamiento de su operación.
  - e) **Creación de un Comité de Ministros para Asuntos Indígenas**, conformado por los Ministerios de Interior, Planificación, Secretaría General de la Presidencia, Relaciones Exteriores, Educación, Salud, Obras Públicas, Bienes Nacionales, Agricultura, Vivienda, Cultura, y Medio Ambiente. El Comité será la instancia de discusión y proposición de las políticas del Gobierno.
  - f) **Creación en cada Ministerio de una Unidad de Asuntos Indígenas** a nivel de Ministr@, responsable de la pertinencia y del accionar de la repartición en todos los ámbitos concernientes a la política indígena.
  - g) **Identificación y gestión integrada de las partidas destinadas al mundo indígena en el Presupuesto Nacional**, instrumento que reflejará todas las acciones estatales de relevancia para los pueblos indígenas y cuyo análisis permitirá la toma de decisiones políticas sobre el conjunto.
  - i) **Aprobación ley contra la discriminación**
- 2.4 Especificidad de los pueblos indígenas**
- e) Pueblo Rapa Nui, se tramitará con urgencia estatuto especial Isla de Pascua
- 3.3 Gestión del desarrollo integrado**
- a) **Creación del Código de Conducta Responsable**
  - b) **Establecimiento de un Sistema de Certificación de la Conducta Responsable**
  - c) **Vigencia legal del Sistema**

### 3. Propuestas y recomendaciones

#### 3.1 Recomendaciones para garantizar el derecho a la Tierra, Territorio y Recursos Naturales

Como ha sido señalado, los principales conflictos entre el Estado y los pueblos indígenas en Chile dicen relación con el reconocimiento de derechos territoriales, los que han sido

abordados marginalmente por la política indígena y, además, comprometidos a través de la estrategia económica del Estado que ha expandido las empresas extractivas en territorios indígenas y de esta forma ha permitido la sustracción de recursos naturales indispensables para asegurar la subsistencia e integridad cultural de estos pueblos. Estos derechos territoriales indígenas han sido ampliamente reconocidos en el derecho internacional y en particular en el convenio 169. En consecuencia, lo primero que es necesario garantizar son estos derechos territoriales, de modo de sentar bases jurídicas sólidas desde las cuales los pueblos, comunidades y personas indígenas puedan hacer frente, con alguna probabilidad de éxito, a los eventuales conflictos derivados de la expansión de empresas extractivas en sus territorios y puedan ejercer plenamente sus derechos económicos, sociales y culturales.

Los derechos que deben ser reconocidos en este marco territorial son:

- Derecho a la determinación, demarcación y titulación de los territorios indígenas
- Derecho a autogestionar estos territorios
- Derecho al desarrollo y a definir y priorizar estrategias para el ejercicio de este derecho.
- Derecho a la consulta, al consentimiento previo libre e informado y derecho a la participación.

### **Derecho a la determinación, demarcación y titulación de los territorios indígenas**

Una propuesta de reconocimiento efectivo de los territorios indígenas supone fortalecer la institucionalidad interna chilena, mediante la adopción de normas legales que no dejen duda sobre el reconocimiento de los territorios indígenas. Ello se logra por medio de: i) la implementación del Convenio 169 de la OIT; ii) la incorporación como base de la política pública de los lineamientos estatuidos por diversos instrumentos internacionales, en particular por la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas; y, iii) adecuación de la legislación sectorial (minería, aguas, forestal, acuicultura, geotérmica, concesiones eléctricas) a los estándares de derechos indígenas y derechos ambientales.

En el corto plazo, se recomienda el cumplimiento de los compromisos adoptados por el Estado en el marco de la Ley Indígena y poner en ejecución el plan de saneamiento de las tierras indígenas. Para delimitar los “territorios indígenas”, se sugiere utilizar los criterios contenidos en la Ley Indígena acerca de la delimitación de las áreas de desarrollo indígena.<sup>111</sup> Estos criterios son:

- Identificación de espacios territoriales en que han vivido ancestralmente las etnias indígenas.
- Existencia en los territorios indígenas de tierras pertenecientes a comunidades o individuos indígenas.
- Homogeneidad ecológica de los espacios objeto de demarcación.
- Control de los recursos naturales para el equilibrio de estos territorios, mediante mecanismos como manejo de cuencas, ríos, riberas, flora y fauna.

---

<sup>111</sup> Artículo 25, Ley Indígena.

La demarcación de estos territorios y la regularización de las tierras que los forman deben ser el resultado de un proceso de consulta y acuerdo de buena fe entre el Estado y los pueblos indígenas, en el cual no procede aplicar criterios de ocupación efectiva —y otros que tiendan a reducir los territorios de los indígenas— como mecanismos para privarlos del control sobre sus recursos, cosa que ha estado ocurriendo sistemáticamente en Chile.

Siguiendo esta perspectiva y en una lógica de efectiva participación indígena, la identificación de los espacios territoriales en que han vivido ancestralmente los pueblos indígenas debe considerar las categorías y concepciones territoriales que emergen del derecho propio de estos pueblos y garantizar la integridad territorial de estos espacios en toda su dimensión. Asimismo, deben tomarse en cuenta las particularidades culturales de cada pueblo indígena, entre ellas las formas específicas de significación, ocupación y utilización del territorio y sus recursos.

### **Derecho de los pueblos indígenas al desarrollo y a definir y priorizar estrategias para el ejercicio de este derecho y autogestionar sus espacios territoriales**

El derecho internacional y en particular el Convenio 169 reconoce el derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas al desarrollo, exige conjuntamente el reconocimiento del derecho a utilizar sus tierras, territorios y otros recursos, en particular el derecho a exigir a los Estados que consulte y según el caso (megaproyectos) soliciten y obtengan el consentimiento de los pueblos indígenas, expresado con libertad y pleno conocimiento, antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras, territorios y otros recursos, particularmente en lo que dice relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos u otros recursos naturales o patrimoniales de los cuales depende su supervivencia cultural y económica.

El reconocimiento de los territorios indígenas debe reconocer el derecho de estos pueblos para gestionar, utilizar, gozar, disponer y contribuir a la conservación de los ecosistemas propios de esos territorios, las tierras y recursos naturales existentes en ellos, y garantizar en general su equilibrio ecológico.

La legislación internacional ha reconocido como titulares de estos derechos a los pueblos indígenas, a través de sus propias organizaciones e instituciones.

El mecanismo para garantizar estos derechos es el de consulta, participación y consentimiento previo, libre e informado (artículo 6 y 15, Convenio 169). Sin embargo, el derecho a establecer prioridades en materia de desarrollo se ejerce fundamentalmente a través del ejercicio del derecho de representación en las instancias de decisión que pueden afectar los intereses económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas (Parlamento, Consejos regionales, Consejo Comunales, Areas de Desarrollo Indígenas, etc.) tal y como ha sido planteado a nivel de lineamientos estratégicos en el Programa “Re – Conocer: pacto Social por la Multiculturalidad”,<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Ver recuadro

## **Modificación de la legislación minera y sectorial**

Es necesario modificar las leyes sectoriales que autorizan la extracción de recursos naturales en territorios indígenas sin los debidos resguardos ambientales, sociales, culturales y económicos. El código de Minería, el código de Aguas, la Ley sobre Concesiones Geotérmicas, la ley General de Pesca y Acuicultura, la legislación Forestal, la Ley de Concesiones Eléctricas, etc. restringen el derecho de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios ancestrales. Esta propuesta se basa en la obligación impuesta por el Convenio 169 de ajustar las normas legales de derecho interno a sus preceptos y las recomendaciones formuladas en 2003 por el Relator Especial de Naciones Unidas para los derechos y libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, y también en el informe del Comité de Derechos Humanos 2007, pronunciamientos que instan al Estado de Chile a modificar estas normas y a resguardar los intereses territoriales indígenas afectados por estos cuerpos legales, que favorecen la apropiación por terceros de sus recursos naturales, particularmente hídricos, sustrayendo a la postre todo el territorio del control indígena.

### **3.2 Plan de Acción**

A continuación se exponen las medidas que debiera adoptar la autoridad para proteger y hacer efectivos los derechos indígenas sobre sus tierras, recursos naturales y patrimoniales. Esta propuesta se sustenta en la concepción de que el reconocimiento de estos derechos garantiza a los pueblos indígenas condiciones mínimas de vida digna y su integridad cultural.

#### **Protección de las tierras indígenas**

En lo que respecta a la protección de las tierras indígenas incorporadas o en proceso de incorporación al patrimonio indígena, la Ley Indígena establece un régimen que sigue los lineamientos internacionales y fija mecanismos para la regularización legal de las tierras ancestrales. Sin embargo, los pueblos indígenas han reivindicado tierras, o demandado propiedad ancestral sobre ellas, y en muchos casos incluso las han ocupado desde tiempos inmemoriales, sin que el ordenamiento jurídico interno se las haya reconocido en propiedad, dado que, por el contrario, figuran inscritas como dominios del fisco o de particulares no indígenas. Las comunidades y personas indígenas se encuentran en una situación particularmente vulnerable con respecto a estas tierras cuando se trata de enfrentar proyectos extractivos de sus recursos naturales. El no ser propietarios de acuerdo con el derecho nacional determina que no sean consultados, y de serlo, que sus posiciones no sean debidamente ponderadas y, a la postre, que sus derechos no sean compensados con una indemnización justa en caso de privación o daño.

Respecto de estos derechos ancestrales no reconocidos se formula la siguiente propuesta:

- Restitución, demarcación y titulación a favor de las comunidades indígenas demandantes de aquellas tierras sobre las cuales se demuestre propiedad ancestral,

inscrita o no inscrita, que estén en poder del fisco, mediante la instauración de procedimientos administrativos eficaces y expeditos. Estos procedimientos, en todo caso, deberán garantizar la participación efectiva de las comunidades indígenas beneficiarias en el procedimiento de demarcación y titulación.

- Establecimiento de mecanismos de reclamación de las tierras reivindicadas por comunidades indígenas que estén en poder de particulares no indígenas. Para estos efectos se recomienda incorporar en el ordenamiento jurídico chileno procedimientos administrativos expeditos y de bajo costo, para que las personas y comunidades indígenas interesadas presenten sus reclamaciones de tierras actualmente en poder de particulares, conforme a lo establecido en el artículo 14.3 del Convenio 169 de la OIT.

### **Una propuesta de restitución de tierras indígenas promovida por el Estado de Chile: Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato**

En este marco, se propone crear un órgano ad hoc encargado de recibir estas reclamaciones, con el objeto de que el Ejecutivo, a través de esta entidad, se forme convicción sobre la justicia de la reclamación indígena, para determinar si las tierras reivindicadas fueron objeto de usurpación al constituirse la propiedad particular, fueron objeto de un doble acto de disposición por parte del Estado en el que terminó imponiéndose la propiedad particular por sobre la propiedad indígena, o bien han sido apropiadas ilegítimamente mediante vías de hecho por particulares no indígenas.

Determinada la legitimidad de la demanda indígena, el Ejecutivo debería proceder a expropiar las tierras reivindicadas y pagar a los actuales titulares de la propiedad una justa indemnización. El procedimiento de expropiación debe ser efectuado de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la República, artículo 19 N° 24, esto es, a través de una Ley que autorice la expropiación por razones de interés nacional.<sup>113</sup>

### **Protección de los recursos naturales**

Respecto a los recursos naturales —determinados los territorios y tierras indígenas—, esta propuesta sugiere que se reconozcan los derechos indígenas sobre los recursos naturales existentes en los territorios y tierras indígenas.

---

<sup>113</sup> Se deja constancia de que por encontrarse las tierras reivindicadas por comunidades y personas indígenas en manos de particulares que gozan de derecho de dominio sobre ellas, los únicos mecanismos jurídicos para sacarlas del dominio particular y transferirlas al dominio indígena son la compraventa y la expropiación. Estimamos que este último mecanismo es más apropiado que el de compraventa, pues la expropiación es un procedimiento que permite al Estado, por razones de interés nacional, privar a un particular de su dominio, previo pago de una indemnización justa. De esta manera, el ordenamiento jurídico da una salida institucional a una situación de conflicto que altera la paz social y, paralelamente, reconoce la justicia de la demanda indígena sobre sus tierras ancestrales. La compraventa, en cambio, es un mecanismo que se funda en la autonomía de la voluntad, quedando la decisión de vender y el precio de venta entregados a la voluntad del vendedor particular, lo que favorece la especulación y no garantiza la restitución de las tierras.

Para el ejercicio de estos derechos se propone reconocer los siguientes derechos específicos:

**Derechos de protección de los ecosistemas, las bellezas escénicas y otros recursos patrimoniales importantes para el desarrollo económico y la preservación cultural de los pueblos indígenas**

El Estado, a través de sus instituciones, debería instar a la aplicación efectiva de las normas del ordenamiento jurídico chileno que permiten proteger estas riquezas. No obstante, las normas vigentes deberían ser perfeccionadas, de manera de garantizar efectivamente el derecho de los pueblos indígenas a la integridad y sostenibilidad de su hábitat y de los ecosistemas que lo sustentan como un derecho prioritario.

Junto con lo anterior, y en caso de que los pueblos indígenas así lo solicitaran, se propone que el Estado adopte las medidas que sean necesarias para dotar a estos espacios de un estatuto de protección, entre las cuales pueden figurar las siguientes: declarar a estos espacios santuarios de la naturaleza, de conformidad con la Ley 17.288 sobre Monumentos Nacionales; declararlos áreas silvestres protegidas privadas, de conformidad con la Ley 19.300 y su reglamento; incorporarlos en la lista de humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas —conforme a la Convención sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional (Ramsar), suscrita en Irán el 2 de febrero de 1971, que fue publicada como Ley de la República el 11 de noviembre de 1981—, o solicitar la declaración de estos espacios como Patrimonio Natural Mundial —conforme a la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO, acordada en París el 16 de noviembre de 1972, que fue publicada como Ley de la República el 16 de noviembre de 1972—, y ampliar la cobertura de protección de la Ley 19.145 de 1993 a todos los humedales altoandinos.

En caso de quedar sometidos los territorios y tierras indígenas, a petición de las comunidades interesadas, a un estatuto de protección, deberá dejarse establecido que ello no las priva del derecho a hacer uso sostenible de estos espacios según ha sido su costumbre desde tiempos inmemoriales.

En este contexto, deberán proveerse mecanismos que permitan a los pueblos indígenas participar en la gestión y conservación de las áreas silvestres protegidas por el Estado reivindicadas como territorios indígenas por comunidades y/o personas indígenas, y no solo de aquellas zonas situadas en las Áreas de Desarrollo Indígena definidas por la Ley Indígena 19.253.

En estos espacios territoriales no es posible autorizar proyectos de inversión público o privados que desarrollen actividades industriales contaminantes, extractivas de recursos naturales o susceptibles de causar daños que afecten la integridad de estos ecosistemas protegidos.

## **Derechos indígenas vinculados a la ejecución de proyectos de inversión públicos y privados en territorios y tierras indígenas**

Los derechos que debieran reconocerse en este marco son:

### ***Consulta de buena fe y/o consentimiento libre e informado***

Deben instaurarse procedimientos de consulta, destinados a obtener el consentimiento libre e informado de los pueblos, comunidades y/o personas indígenas, cuando el Estado o un particular quieran hacer uso de los recursos naturales localizados en tierras indígenas, conforme a la legislación interna.

En conformidad con los lineamientos del derecho internacional, los mecanismos de consulta deberán tomar en consideración y resguardar la dimensión colectiva de los derechos potencialmente amagados, mecanismos que deben ser aplicados conforme a los principios de la buena fe y a través de las instancias representativas de los pueblos indígenas.

La consulta informada impone al Estado y a los inversionistas la obligación de informar a los pueblos indígenas acerca de los derechos que los asisten sobre los recursos naturales que les corresponden según la ley y el mismo derecho indígena. Asimismo, tendrán que ser informados acerca de los posibles impactos de estos proyectos sobre el modo de vida indígena, el medio ambiente y el uso de los recursos naturales.

La consulta a los pueblos indígenas, en todo caso, debe hacerse con la debida antelación, esto es, en la etapa de diseño del proyecto, y los pueblos indígenas deberán estar siempre involucrados en la adopción de aquellas decisiones que puedan afectarlos.

Además, y en pro de una efectiva participación indígena en el proceso de consulta, hay que consignar que esta participación impone elevados gastos de asociación, y las comunidades indígenas suelen carecer de los recursos económicos necesarios para cubrir esos gastos. Asimismo, suelen carecer de recursos que les permitan contar con una asesoría profesional independiente para pronunciarse sobre los EIA u otros instrumentos técnicos sometidos a su consideración, pues en general carecen de capacidades técnicas propias en este ámbito. Estas circunstancias van a la postre en desmedro de la defensa de los derechos indígenas y determinan condiciones de desigualdad entre las partes que se enfrentan en un conflicto etnoambiental.

Para evitar esta situación de desigualdad y potencial vulneración de los derechos indígenas, se sugiere que los costos que trae asociada la participación indígena llamada a pronunciarse sobre un proyecto de inversión sean asumidos por los inversionistas interesados en la ejecución del proyecto. También se sugiere que sean de cargo del inversionista los gastos que imponga una adecuada asesoría técnica a los participantes afectados, esto es, los indígenas y sus comunidades. Se estima que

cualquier otra solución en este plano que cargue los costos sobre una persona distinta del inversionista —indígenas, ciudadanía o Estado— constituye una subvención injustificada a favor del inversionista. .

### ***Derecho de participación en los beneficios sociales y económicos provenientes de los proyectos de inversión***

Siguiendo lo establecido en la legislación internacional y comparada, en el artículo 15 N° 2 del Convenio 169 y en los lineamientos del Banco Mundial (Directrices Operativas BM 4.20, 1991) para proyectos de explotación de recursos naturales que afectan a pueblos indígenas, debe reconocerse el derecho de estos pueblos a participar en las utilidades que generen los proyectos de inversión que se ejecuten en sus tierras y territorios, independientemente de las compensaciones que se les adeuden o de las medidas de mitigación que corresponda adoptar con motivo de eventuales efectos adversos del proyecto.

La propiedad ancestral indígena sobre los territorios y recursos naturales sustenta el derecho a participar en las utilidades generadas por los proyectos de inversión extractivos de recursos naturales emplazados en sus territorios, derecho que debería ser recompensado mediante la instauración de una regalía que gravase la actividad en beneficio de las comunidades indígenas.

### ***Obligatoriedad de certificación técnica, social y ambiental en actividades de uso intensivo de recursos naturales***

Para acreditar que el inversionista ha cumplido cabalmente con las obligaciones que le imponen los estándares de derechos indígenas, es necesario exigir que obtengan una certificación técnica, social y ambiental de las actividades productivas que desarrollan en territorios o tierras indígenas, cuando esas actividades supongan el uso intensivo de recursos naturales.

Los estándares mínimos para el otorgamiento de una certificación acorde con los derechos indígenas debieran ser los siguientes:

- Cumplimiento de las normas legales nacionales e internacionales
- Los derechos legales y consuetudinarios de los pueblos indígenas para poseer, usar y manejar sus tierras, territorios y recursos deberán ser reconocidos y respetados
- Operar con los máximos estándares ambientales, para garantizar la sostenibilidad de la explotación, e instaurar sistemas de monitoreo manejados por las propias comunidades indígenas para fiscalizar el cumplimiento de estos estándares.
- Solucionar los conflictos de propiedad que pudieren afectar a los predios donde se ejecutan las operaciones, tarea que compete a la empresa y al Estado.

- Contratar mano de obra de la comunidad para faenas permanentes o temporales, en un número que las comunidades indígenas establezcan como número adecuado.
- Coordinar acciones interempresas en el ámbito territorial, con el objeto de garantizar la oferta de empleo y disminuir la inestabilidad laboral.
- Elaborar planes de desarrollo autogestionados que favorezcan a las comunidades involucradas y acelerar su ejecución.
- Promover en el plano local la formación de redes técnico-productivas certificadas, con fines comerciales, entre la producción primaria de las comunidades y la producción secundaria de la agroindustria.
- Mantener condiciones laborales óptimas y, sobre todo, adoptar medidas que permitan minimizar las necesidades de pernoctación de los empleados fuera de su hogar.
- Privilegiar la compra de insumos en las comunidades en cuyos territorios opera la empresa.
- Extender la responsabilidad social de la empresa a los subcontratistas.

### ***Compensación por daños***

El ordenamiento jurídico interno debe regular las responsabilidades y compensaciones en caso de daños al ambiente y la cultura indígenas provocados por terceros con motivo de la explotación de recursos naturales. Así, debe estipularse que, en todo proyecto que afecte a un pueblo indígena, es preciso evitar, minimizar y eventualmente compensar los impactos adversos.

### ***Prohibición del traslado de pueblos o comunidades indígenas***

Siguiendo lo preceptuado en el artículo 16 del Convenio 169 de la OIT, debe prohibirse el traslado total o parcial de pueblos o comunidades indígenas desde sus territorios de origen a otros sitios, a menos que los afectados consientan libre e informadamente en ello. En todo caso, deberá garantizarse una justa compensación económica y cultural cuando excepcionalmente estas circunstancias se produzcan. Cuando cesen las condiciones que motivaron el traslado, deberán adoptarse medidas para que los pueblos o comunidades indígenas afectados puedan retornar a su respectivo territorio de origen.

## **3.3 Políticas sociales y sectoriales**

En lo que respecta a la política sectorial persiste como ha sido reiterado en este informe la brecha entre población indígena y no indígena. Ello obliga a focalizar mayores recursos públicos a favor de las personas y comunidades indígenas que permitan disminuir hasta igualar la situación socio económica de los indígenas con el resto de la población. Las políticas sectoriales deben apuntar al mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de los pueblos indígenas con identidad.

Se recomienda revisar la pertinencia cultural de la política pública para garantizar que la misma fortalezca las particularidades culturales de los pueblos indígenas y sus miembros y

no se traduzca en una herramienta de asimilación. Los mecanismos para garantizar la pertinencia cultural de la política pública son la consulta, la participación y la autogestión indígena.

### **3.4 Reformas Legales**

En materia de reformas legales se sugiere seguir los lineamientos establecido en el programa Re – Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad, con la sola excepción del Código de Conducta Responsable, e instaurar un plan de acción definido de común acuerdo con las instancias representativas de los Pueblos Indígenas para formular los contenidos normativos de estas reformas y asegurar su aprobación en el Congreso.

Se requiere de un acuerdo político amplio que involucre a todos los actores indígenas y que se pronuncie sobre las bases institucionales para ejercer los siguientes derechos:

- Reconocimiento Constitucional
- Representación política (Parlamento, Ejecutivo, Gobierno Regional y Gobierno Comunal)
- Modificación Leyes Sectoriales para adecuarlas al Convenio 169 (Minería, Agua, Geotermia, Pesca y Acuicultura, Bosque y Fomento Forestal, Concesiones Hidroeléctricas)
- Reconocimiento derechos indígenas al territorio y a los recursos naturales (en especial aguas, minas y pesca)
- Instauración del Defensor del Ciudadano o Defensor del Pueblo con competencia especial para atender las denuncias de personas o pueblos indígenas, en particular aquellas que involucran el ejercicio de derechos colectivos.

En reemplazo de la propuesta de instaurar un Código de Conducta Responsable para las empresas extractivas, se sugiere el perfeccionamiento de la legislación ambiental en la perspectiva de prevenir impactos ambientales, sociales y culturales y garantizar que se otorgue la debida licencia ambiental, social y cultural antes de autorizar proyectos de inversión público o privados en territorios indígenas. Sobre los alcances de esta propuesta nos remitimos a lo señalado en el acápite 2 precedente referido a la protección de los recursos naturales.

### **4. Costo de las medidas**

El presupuesto destinado a Pueblos Indígenas en Chile es insuficiente y ello se manifiesta en las brechas socio – económicas que persisten a pesar del aumento en la inversión pública hacia los pueblos indígenas en los últimos años. Se requiere de un presupuesto que refleje la incidencia demográfica de los Pueblos Indígenas en el país y permita efectivamente el acceso igualitario a bienes y servicios.

Además, se requiere de presupuesto adicional para materializar las medidas específicas para el ejercicio de derecho territoriales, políticos y culturales que preservan la integridad territorial de los pueblos indígenas y su autodeterminación. Estas requieren presupuesto adicional especialmente para la demarcación y titulación de las tierras de propiedad

ancestral indígena y, asimismo, para implementar los procesos de consulta y participación indígena en la formulación de las reformas legales.

## 5. Bibliografía

Agua y Sociedad - Fundación Facultad de Ciencias agronómicas de la Universidad de Chile (2008). *Estudio Diagnóstico y Propuesta de Fomento al Riego y Drenaje para Pueblos Originarios*, Comisión Nacional de Riego (CNR), Inédito.

Arce Giuliani, Mario (s/f) *La Política Indígena de los últimos años*. Disponible en: [http://www.anepe.cl/anepeV3/articulos/politica\\_indigena.html](http://www.anepe.cl/anepeV3/articulos/politica_indigena.html)

Aylwin José (2007) *La Política de nuevo Trato; antecedentes, alcances y limitaciones*. En: Yáñez, Nancy y José Aylwin (editores). *El Gobierno de Lagos, Los Pueblos Indígenas y el Nuevo Trato*, editorial LOM.

Corporación Nacional de Desarrollo Indígena - CONADI Sub Dirección Sur (2005) *Información sobre Fondo de Tierras Indígenas*, inédito

Centro EULA (Octubre 2004). *Proyecto Catastro de tierras, aguas y riego para indígenas. Resumen Ejecutivo*. Disponible en: [http://www.conadi.cl/documentos\\_fondotierras/RESUMEN%20EJECUTIVO%20CATASTRO%20DE%20TIERRAS%20Y%20AGUAS%20INDIGENAS%5B1%5D.pdf](http://www.conadi.cl/documentos_fondotierras/RESUMEN%20EJECUTIVO%20CATASTRO%20DE%20TIERRAS%20Y%20AGUAS%20INDIGENAS%5B1%5D.pdf)

Fundación Equitas (2008), Revistas ISEES 01, *Datos para el Debate*.

Gobierno de Chile (2008). *Informe Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato*, entregado el 28 de octubre del 2003. Editado por el Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas.

González, Karina y Ruben Sánchez (2007), *Política de tierras y derechos territoriales de los pueblos indígenas en Chile; el caso de las comunidades Carimán Sanchez y Gonzalo Marín y de la comunidad Manuel Contreras*, Observatorio de Derechos de Pueblos Indígenas, Documento de trabajo N° 7, 2007. Disponible en: <http://www.observatorio.cl>

Guzmán, Eugenio Editor (2003). *La Cuestión Mapuche: Aportes para el Debate*. Instituto Libertad y Desarrollo

Observatorio Ciudadano (2009), *Informe al relator Especial de Naciones Unidas para los derechos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas*, disponible en <http://www.observatorio.cl>.

Programa de Derechos Humanos, Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera (2003), *Los derechos de los pueblos indígenas en Chile*, Editorial Lom.

Sáez Salgado, Margarita (Nov. 1996). *Salud y Pueblos Indígenas: caminos, tropiezos y algunas certidumbres*. Subsecretaría de salud Pública.

Valdés, Marco (Wekull) (s/f). *Instrumentos de Cuantificación de Población Indígena: El Censo de Población y Vivienda 1992 y Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN 1996*.

Disponible en: <http://www.mapuche.info/mapuint/valdes99not.htm>

Yáñez, Nancy y José Aylwin Ed. (2007). *El Gobierno de Lagos, Los Pueblos Indígenas y el Nuevo Trato*, Editorial Lom.

Yáñez, Nancy y Raúl Molina (2008). *La gran minería y los derechos indígenas en el norte de Chile*, Editorial Lom.

### **Documentos consultados**

Gobierno de Chile (abril, 2008), *Re – Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad*. Disponible en: [http://www.mideplan.cl/final/especiales\\_detalle.php?idesp=91](http://www.mideplan.cl/final/especiales_detalle.php?idesp=91)

Instituto Nacional de Estadísticas INE, *Censo 1992*  
\_\_\_\_\_ *Censo 2002*

Disponible en: <http://www.ine.cl>

Ministerio de Planificación y Cooperación, *Encuesta Casen 1996*  
\_\_\_\_\_ *Encuesta Casen 2000*  
\_\_\_\_\_ *Encuesta Casen 2003*  
\_\_\_\_\_ *Encuesta Casen 2009*

Disponible en: <http://www.mideplan.cl>.

Ministerio de Planificación y Cooperación, *Guía de Derechos Sociales 2008*. Disponible en: <http://guiaderechos.mideplan.cl/>

Ministerio de salud (2006) *Política de Salud y Pueblos Indígenas (2ª. Ed.)*