

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE COMUNICACIÓN, LINGÜÍSTICA Y LITERATURA  
ESCUELA MULTILINGÜE DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

---

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE LICENCIADA MULTILINGÜE EN  
NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**EL ESTADO CHILENO Y EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS:  
CASO DEL PUEBLO MAPUCHE**

**MICHELLE ESTEFANÍA DÁVILA TOAPANTA**

**DIRECTOR: Mtr. JUAN CARLOS VALAREZO**

**ABRIL, 2016  
QUITO – ECUADOR**

## **Dedicatoria**

Dedicado a mi familia y a todas las personas que me han apoyado durante todo este proceso.

### **Agradecimiento**

A todas las personas que han contribuido a la culminación de esta etapa y de este trabajo de investigación.

## ÍNDICE GENERAL

I.	EL ESTADO CHILENO Y EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS: CASO DEL PUEBLO MAPUCHE	1
II.	RESUMEN	1
III.	ABSTRACT	1
IV.	RÉSUMÉ	2
V.	INTRODUCCIÓN	3
CAPITULO I DISPOSICIONES INTERNACIONALES A FAVOR DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS		9
1.1	El Sistema de Naciones Unidas como veedor de los derechos de los pueblos indígenas	12
1.1.1	Institucionalidad de Naciones Unidas a favor de los derechos de los pueblos indígenas	13
1.1.2	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	15
1.1.3.	Iniciativas que contribuyen a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas	18
1.2	La Organización Internacional de Trabajo y la Organización de los Estados Americanos a favor de los derechos de los pueblos indígenas	20
1.2.1	El Convenio 169 de la OIT en la promoción y protección de los derechos colectivos	22
1.2.2	La OEA y el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	24
1.2.3	Contribuciones diferenciadas entre el Convenio 169 de la OIT y el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	26
1.3.	Chile y la aplicación de las iniciativas internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas	27
1.3.1	Recomendaciones del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para Chile	28
1.3.2.	Cooperación internacional a favor de los pueblos indígenas en Chile	32
1.3.3.	Avances de Chile en virtud de las metas y objetivos del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo	35
CAPITULO II POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS GOBIERNOS CHILENOS (1970-2015) A FAVOR DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS		38
2.1.	Gobiernos chilenos correspondientes al periodo 1970-2006	39
2.1.1	La gestión de la cuestión indígena en el gobierno de Salvador Allende (1970-1973)	39
2.1.2	Represión a los pueblos indígenas por parte de la Dictadura Militar (1973- 1990)	42
2.1.3	Política indígena de los gobiernos de la Concertación de partidos políticos por la democracia (1990-2006)	43
2.2.	Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) y propuestas para el nuevo período de gobierno (2014-2018)	49
2.2.1	Política indígena del primer período de gobierno de Michelle Bachelet	51

2.2.2	Relación del gobierno de Bachelet con los pueblos indígenas	53
2.2.3	Logros del primer periodo de gobierno y propuestas para el periodo 2014-2018	55
2.3.	Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014)	57
2.3.1	¿Una nueva propuesta?	57
2.3.2	Política Indígena	59
2.3.3.	Resultados de su gestión	60
<b>CAPITULO III</b>		
<b>REALIDAD DEL PUEBLO MAPUCHE Y SU INCLUSIÓN A LA SOCIEDAD CHILENA</b>		<b>63</b>
3.1	Realidad del Pueblo Mapuche en Chile	63
3.1.1	Realidad Socioeconómica del Pueblo Mapuche en Chile	63
3.1.2	Realidad económica del Pueblo Mapuche	68
3.1.3	Inclusión en la sociedad chilena	69
3.2	Institucionalidad a favor de los pueblos indígenas	72
3.2.1	La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	72
3.2.2	El movimiento Mapuche	74
3.2.3	Participación y movimiento Mapuche	78
3.3	Evaluación de las soluciones propuestas al momento	80
3.3.1	Programas e instrumentos a favor de los pueblos indígenas	81
3.3.2	Reconocimiento Constitucional	84
3.3.3	Visión del Pueblo Mapuche sobre el conflicto con el Estado chileno	88
VI.	ANÁLISIS	92
VII.	CONCLUSIONES	98
VIII.	RECOMENDACIONES	102
LISTA DE REFERENCIAS		106

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1: INICIATIVAS DE NACIONES UNIDAS A FAVOR DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	13
GRÁFICO 2: POBLACIÓN INDÍGENA EN CHILE 2002-2013	66
GRÁFICO 3: POSTURA FRENTE AL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL SEGÚN PARTIDO POLÍTICO EN CHILE	71
GRÁFICO 4: DISTRIBUCIÓN DE LOS PROGRAMAS E INSTRUMENTOS SEGÚN SU ÁMBITO DE INTERVENCIÓN	81
GRÁFICO 5: PRESENCIA DE LOS ENFOQUES TRASVERSALES EN LOS PROGRAMAS E INSTRUMENTOS CON FOCO EXCLUSIVAMENTE INDÍGENA, SIN EXCLUSIVIDAD INDÍGENA Y TOTAL ESTUDIADO	82

## ÍNDICE IMÁGENES

IMAGEN 1: ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE PROMESAS EN MATERIA LEGISLATIVA AL CIERRE DEL GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA	59
---	----

## ÍNDICE ANEXOS

ANEXO 1: POBLACIÓN INDÍGENA EN CHILE CENSO 2002	117
ANEXO 2: PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE CENSO 2002	117
ANEXO 3: DISTRIBUCIÓN MAPUCHE POR REGIONES CENSO 2002	118
ANEXO 4: POBLACIÓN INDÍGENA POR REGIÓN CENSO 2002	118
ANEXO 5: POBLACIÓN MAPUCHE SEGÚN SEXO Y ZONA CENSO 2002	119
ANEXO 6: POBLACIÓN MAPUCHE 2002-2013	119
ANEXO 7: POBREZA POR INGRESOS EN CHILE	120
ANEXO 8: EXCLUSIVIDAD INDÍGENA DE LOS PROGRAMAS E INSTRUMENTOS PÚBLICOS	120
ANEXO 9: PROGRAMAS E INSTRUMENTOS DISPONIBLES PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE	122

## **I. TEMA**

### **EL ESTADO CHILENO Y EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS: CASO DEL PUEBLO MAPUCHE**

## **II. RESUMEN**

La falta de reconocimiento de los derechos colectivos del Pueblo Mapuche en Chile ha dado paso a un conflicto que se mantiene desde la época de la conquista española hasta nuestros días. Si bien a nivel internacional se han desarrollado varias iniciativas a favor de la protección y la promoción de los derechos de los pueblos indígenas, la falta de políticas públicas acordes a las disposiciones internacionales ha impedido que estos puedan gozar libremente de sus derechos. En este marco, el Pueblo Mapuche en Chile ha planteado varias reivindicaciones como la devolución de su territorio, el reconocimiento constitucional, la educación intercultural y el respeto a la diferencia. Esta investigación se desarrolla en el marco del multiculturalismo de Charles Taylor que propuso la política de la diferencia, reconociendo el igual valor de los derechos individuales y los derechos colectivos. La investigación se realiza través de la revisión de instrumentos internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas y el análisis de los esfuerzos realizados por el Estado chileno a favor del Pueblo Mapuche.

**PALABRAS CLAVE:** multiculturalismo, derechos colectivos, identidad, reconocimiento, Pueblo Mapuche, Chile.

## **III. ABSTRACT**

The lack of recognition of the collective rights of the Mapuche in Chile gave rise to an existing conflict that's been present since the era of the Spanish conquest. Even though various initiatives have been developed internationally in favor of the protection and promotion of the rights of the indigenous people, the lack of public policy in accordance to international disposition have prevented them from having the same rights. Therefore, the Mapuche have raised various claims like reinstating their territory, constitutional recognition, intercultural education and the respect of their differences. This research is based on Charles Taylor's multicultural framework that proposes the policy of difference, acknowledging the same value to individual rights as well as collective rights. The research is made through the examination of international documents in the area of indigenous people rights and the analysis of the efforts of Chile in favor of the Mapuche.

**KEYWORDS:** multiculturalism, collective rights, identity, acknowledgement, Mapuche, Chile.

#### **IV. RÉSUMÉ**

Le manque de reconnaissance des droits du Mapuche au Chili a donné lieu à un conflit qui continue depuis l'époque de la conquête espagnole jusqu'à nos jours. Si bien dans le plan international on a développé plusieurs initiatives pour la protection et la promotion des droits des peuples indigènes, l'absence de politiques publiques cohérentes avec les dispositions internationales ont empêché à ces peuples de jouir librement de leurs droits. Alors, les Mapuche ont soulevé des revendications pour la restitution de leur territoire, la reconnaissance constitutionnelle, l'éducation interculturelle et le respect à la différence. Cette recherche est menée dans le cadre du multiculturalisme de Charles Taylor qui a proposé les politiques de la différence et la reconnaissance de la valeur égale des droits individuels et des droits collectifs. La recherche est faite à travers d'une révision des instruments internationaux relatifs aux droits des peuples indigènes et l'analyse des efforts du Chili en faveur du Mapuche.

**MOTS CLÉS:** multiculturalisme, droits collectifs, identité, reconnaissance, Mapuche, Chili.

## V. INTRODUCCIÓN

*“Arauco tiene una pena  
que no la puedo callar  
son injusticias de siglos  
que todos ven aplicar,  
nadie le ha puesto remedio  
pudiéndolo remediar”.*

Violeta Parra – Arauco tiene una pena

Durante los últimos años se ha evidenciado la disposición de los gobiernos latinoamericanos por el reconocimiento de los pueblos indígenas, sin embargo, el Estado chileno aún no ha dado paso a la adjudicación de los derechos colectivos y reconocimiento de los nueve pueblos indígenas que se encuentran dentro de su territorio. El Pueblo Mapuche históricamente habitaba en el centro-sur de Chile y Argentina, sin embargo, con la conquista española y el establecimiento del Estado-Nación el territorio de este pueblo fue delimitado, reducido y pasó a ser propiedad del Estado a beneficio de sus intereses de expansión y desarrollo. En este sentido, el presente trabajo de investigación analiza la situación del Pueblo Mapuche en Chile, donde se encuentra la mayor población de este pueblo, tomando en consideración el período 2006-2014 debido a la idoneidad de este período para el análisis de los esfuerzos de gobiernos de derecha e izquierda en materia indígena.

Este trabajo de investigación analiza la situación del Pueblo Mapuche desde la óptica de los derechos y la inclusión evidenciando la importancia de la coherencia entre las políticas internas de un Estado y los compromisos adquiridos por el mismo en el contexto internacional. Se trata de un estudio de caso sumamente relevante a fin de comprender el rol de los Estados en la creación de un sistema internacional eficiente. Por otro lado, se encuentra alineado con la carrera Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales ya que permite la aplicación de herramientas como el derecho internacional, cooperación internacional, política pública y otros elementos.

La investigación busca comprobar la hipótesis de que la falta de inclusión del Pueblo Mapuche supondría una constante en la política de gobiernos tanto de izquierda como de derecha lo cual estaría ligado a la falta de ejecución de las

principales disposiciones internacionales en materia de derechos de pueblos indígenas; para lo cual se ha planteado como objetivo general el análisis de la situación de los derechos colectivos del Pueblo Mapuche en Chile. Esto se ratifica a través de los tres objetivos específicos: examinar los esfuerzos que se desarrollan a nivel internacional para establecer una realidad diferente para estos pueblos; determinar los esfuerzos que han realizado los últimos gobiernos por garantizar los derechos de los pueblos indígenas y analizar la realidad del Pueblo Mapuche en Chile en la actualidad.

El ejercicio de los derechos del Pueblo Mapuche en Chile es analizado bajo un enfoque teórico multicultural, propuesto por el filósofo canadiense, Charles Taylor. La teoría propuesta por Taylor desarrolla la idea de la política de la diferencia, la apreciación de la diversidad y destaca la importancia de los derechos colectivos. El multiculturalismo promueve el reconocimiento de derechos diferenciados sin afectar el ejercicio de los derechos individuales.

Taylor hace del reconocimiento el pilar fundamental para el desarrollo de una política favorable a la diversidad, afirmando que el reconocimiento hace posible la construcción de la identidad individual y colectiva (Cuchumbé, 2012: 81-96). Las ideas de Taylor se basan en la creencia de que las diferentes culturas son igualmente valiosas y es por ello que se las debe proteger evitando que únicamente sobrevivan. Se da valor a lo que estas culturas pueden aportar a la sociedad, enriqueciendo las relaciones entre todos los individuos que son parte de un Estado y permitiendo que se expanda su horizonte de comprensión cultural.

*“Los individuos no sólo tienen igual valor como personas privadas, sino también como personas públicas”*, afirma Taylor (citado en Bonilla, 2006:58). El respeto y trato igualitario de las culturas es posible si se plantea el reconocimiento dentro del ámbito público y se desarrollan prácticas políticas para este fin (Cuchumbé, 2012:105-121). Esta incorporación en la esfera pública permite dar paso a un reconocimiento de todos los individuos como parte de la sociedad y contemplarlos como igualmente valiosos. El multiculturalismo propone la articulación de la diferencia, por parte del Estado, a través de la adjudicación de derechos diferenciados a las minorías culturales. Taylor afirma que la falta de

cambios sustanciales en algunos Estados se da debido a modelos de ordenamiento sociopolítico incompatibles con la propuesta de reconocimiento de la diversidad cultural. Por ello, Taylor propone otro modelo basado en la política de la diversidad y es así como introduce el liberalismo sustantivo. Este modelo está compuesto de un Estado multicultural que busca desarrollar condiciones particulares para las minorías culturales, sin dejar de garantizar los derechos de los demás individuos y promoviendo el igual respeto a todas las culturas (Cuchumbé, 2012: 105-121).

No se trata únicamente de la aceptación de otras culturas sino de otorgar protección a sus derechos, instituciones, prácticas, valores, tradiciones e identidad. El liberalismo sustantivo se basa en “*el reconocimiento de la identidad cultural de los grupos minoritarios, el respeto a la particularidad cultural y las demandas de organización social a partir de nexos culturales compartidos por los miembros de una comunidad*” (Cuchumbé, 2012: 112-113). Con el fin de brindar todas estas garantías, el Estado debe adjudicar a estos pueblos derechos colectivos, garantizando su coexistencia con los derechos individuales. Este modelo contempla la solución colectiva para tensiones y conflictos internos. Se trata de un modelo inclusivo y que busca equilibrar las relaciones entre individuos evitando la homogeneización de los ciudadanos de un Estado (Cuchumbé, 2012:81-139).

Charles Taylor plantea una fuerte crítica a los modelos que se dicen neutrales, afirmando que se encuentran sustentados en principios ciegos a la diferencia y que basados en la idea de “dignidad igualitaria” buscan imponer una cultura homogénea (Donoso, 2003:26-30). Al respecto, Taylor (citado en Abbey, 2002: 111) establece que: “*With the politics of equal dignity, what is established is meant to be universally the same, an identical basket of rights...*”. Por el contrario, Taylor cree posible una sociedad con un vínculo de solidaridad entre los individuos (Donoso, 2003:9-11) y establece que a través de la reestructuración de las políticas y programas es posible contribuir al reconocimiento de quienes han sido excluidos (Taylor, 2001:97).

La metodología usada en el desarrollo del trabajo de investigación se basa en el análisis exploratorio y descriptivo de las variables contempladas, como las

disposiciones internacionales, las políticas de los gobiernos de turno en Chile y el Pueblo Mapuche. El levantamiento de información se realizó a través de fuentes secundarias como informes, documentos digitales, libros, reportes oficiales, instrumentos internacionales y fuentes primarias como entrevistas. La investigación aplica el método de análisis – síntesis, a través de la recopilación y análisis detallado de la situación de estos pueblos mostrando la necesidad de que exista un reconocimiento genuino de sus derechos colectivos.

Con la conquista española a Chile, el territorio del Pueblo Mapuche tuvo que reajustarse pero logró resistir la dominación y expropiación. En 1641, este pueblo firmó, con la corona española, el Acuerdo de Quilín que garantizó cierta independencia de sus territorios comprendidos desde el río Bío Bío hasta lo que actualmente es Valdivia. Sin embargo, es con el surgimiento del Estado-Nación que se desencadena el actual conflicto ya que el Estado fue limitando progresivamente los derechos de este pueblo sobre su territorio. Es así que a través de lo que denominó “Pacificación de la Araucanía”, el Estado chileno dio paso a la ocupación militar de las tierras Mapuche entre 1861 y 1883 (Tricot, 2007:43-45). Varios gobiernos continuaron con el desplazamiento de este pueblo hacia espacios reducidos de tierra amparados en normativa desarrollada para este fin por el gobierno central, lo cual incentivó un levantamiento del Pueblo Mapuche (Fortin e Pairacán, 2010:).

En 1852, el presidente Manuel Montt desarrolló la normativa necesaria para anexar el territorio Mapuche al Estado chileno a través de la creación de la provincia de Arauco. Esta acción fue, claramente, una manifestación por incorporar estas tierras a la estructura productiva del país para sostener el desarrollo del Estado (Tricot, 2007:43-45). Para el Pueblo Mapuche la usurpación de sus tierras fue devastadora ya que el territorio era el núcleo de su identidad como pueblo indígena. Es así que después de la dictadura militar el Pueblo Mapuche tomó acción a través de las organizaciones que se desarrollaron con el fin de dar voz a sus reivindicaciones, sin embargo, una de las más polémicas ha sido la Coordinadora Arauco- Malleco a través de la cual se inició una lucha violenta por parte de este pueblo. La escalada del conflicto se evidencia el momento que el Pueblo Mapuche transforma sus protestas en actos violentos en

contra de propiedad privada, lo cual tiene una reacción por parte del Estado a través del reconocimiento de estos acontecimientos como actos de terrorismo. El conflicto no ha llegado a resolverse debido a la deteriorada relación entre el Estado y el Pueblo Mapuche.

Tal como lo muestra el primer capítulo, a pesar del establecimiento de un marco de protección de los derechos de los pueblos indígenas a nivel internacional, existe un problema en su aplicación por parte de los Estados. Aun cuando los Estados incorporan los instrumentos internacionales en su legislación interna, estos interponen una serie de obstáculos normativos que dificultan su libre ejercicio. A nivel internacional, el debate para la adjudicación de derechos diferenciados a los pueblos indígenas ha sido extenso debido a la ambigüedad de los términos “pueblo” y “libre determinación”, mismos que eran utilizados antiguamente en el contexto internacional para hacer referencia a los Estados. Por ello, los instrumentos internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas cuentan con una aclaración expresa con el fin de evitar cualquier malinterpretación, entendiéndose que los derechos adjudicados no buscan bajo ninguna circunstancia la división del Estado.

Por otro lado, el segundo capítulo evidencia la política interna de Chile en materia indígena y la falta de coherencia con los instrumentos internacionales ratificados. Tanto los gobiernos de izquierda como de derecha han mostrado una mala gestión en lo referente a la diversidad en Chile, manteniendo una misma política indígena que no ha logrado el reconocimiento integral de estos pueblos ni su inclusión en la sociedad. Varios gobiernos de turno han contribuido a que crezca la brecha entre la población indígena y la no indígena. En el caso particular del conflicto entre el Estado chileno y el Pueblo Mapuche, este capítulo permitirá observar las medidas adoptadas y los resultados que se derivan de las mismas. Se trata de una visión interna del conflicto y evidencia todas las acciones con miras a una posible solución.

Finalmente, el tercer capítulo aborda la situación del Pueblo Mapuche evidenciando su realidad a través de datos estadísticos. Dentro de este capítulo se analiza el rol de las instituciones en este conflicto y analiza la evolución del

movimiento Mapuche en reacción a las iniciativas del Estado. Por otro lado, se realiza una evaluación de las propuestas de solución que se han manejado hasta el momento y su impacto en la resolución del conflicto. Este capítulo da una visión del conflicto desde la realidad del Pueblo Mapuche y muestra su posición frente a las soluciones planteadas por los gobiernos de turno.

## CAPITULO I

### DISPOSICIONES INTERNACIONALES A FAVOR DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El término “pueblos indígenas” ha sido motivo de un extenso debate al momento de adjudicar derechos a estos grupos debido a la dificultad en su identificación, lo cual ha ocasionado que las iniciativas a nivel internacional tarden en concretarse (Bustillos, 2008:131). Los esfuerzos a favor de los derechos de estos pueblos se han desarrollado gracias a importantes avances en derechos humanos, protección a las minorías, protección a las víctimas de racismo y defensa de la diversidad cultural (Roldán, 2005:283).

La presente investigación acogerá la definición que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales utiliza para identificar a los pueblos indígenas, el mismo que señala que son pueblos indígenas aquellos que:

*... por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o 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 parte de ellas (Organización Internacional del Trabajo, s.f.).*

Así mismo, se usará la definición de Martínez Cobo, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, que señala que son pueblos indígenas aquellos que:

*...teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales (citado en Bustillos, 2008:131).*

Dentro del contexto histórico es preciso remarcar que durante la Segunda Guerra Mundial se dio muy poca importancia a la protección de los derechos de los pueblos indígenas ya que la prioridad era el reestablecimiento de la paz. Sin

embargo, en 1940 se llevó a cabo en Pátzcuaro- México el Primer Congreso Indigenista Interamericano, mismo que evidenció que a pesar del rumbo que tomaba la agenda internacional en América se reconocía la necesidad de políticas a favor de los pueblos indígenas. Este Congreso tuvo como resultado la Convención Internacional de Pátzcuaro que buscaba, a través del desarrollo de políticas por parte de los Estados proponer soluciones a los problemas que estos pueblos enfrentaban (Stavenhagen, 1997:81-82). Si bien estos esfuerzos estaban enmarcados en la corriente indigenista, esta iniciativa fomentó la discusión del tema indígena y creó el Instituto Indigenista Interamericano en 1942 con el fin de armonizar las políticas dirigidas a estos pueblos (Pineda, 2012:24).

Gracias a la búsqueda de Naciones Unidas por garantizar el principio de igualdad de los hombres, en 1947, se creó la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección a las Minorías. Diez años más tarde, en 1957, surge el Convenio 107 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales que constituye el primer intento por crear un instrumento especializado en estos pueblos. Mientras que en 1966, a través de la Declaración sobre los Principios de Cooperación Cultural Internacional proclamada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO), se promovió el derecho de todos los pueblos a su cultura. Esto representó un aporte para que el debate sobre la cuestión indígena se desarrolle gracias a que varias agrupaciones indígenas demandaron el reconocimiento de su identidad (Roldán, 2005:283-303).

Surgieron varias iniciativas e instrumentos tanto desde la Organización de las Naciones Unidas y sus diferentes órganos así como de otros sectores tales como la academia, movimientos religiosos, organizaciones no gubernamentales y otros movimientos a favor de estos pueblos, los cuales permitieron importantes avances para el futuro desarrollo de instrumentos internacionales que abordarían la temática indígena de forma directa. Como una iniciativa de la iglesia surgen las Declaraciones de Barbados, donde se da cita a varios expertos, antropólogos y religiosos para discutir el papel del Estado y otros actores en relación al tema indígena. La Primera Declaración de Barbados de 1971, introduce la idea de que son los mismos indígenas los que deben promover *“sus propios esquemas de autogobierno, desarrollo y defensa (Servicios en Comunicación Intercultural, 1971:5)”*. Esta

Declaración buscaba fomentar la participación activa de los indígenas en su propio desarrollo y promover su participación a nivel internacional, constituyéndose un importante aporte para el desarrollo del movimiento indígena a nivel internacional (Iñaki 2011:70). Para la Segunda Declaración de Barbados de 1977, se incluyó la participación de líderes indígenas con el fin de promover la liberación estos pueblos denunciando los procesos de integración y aculturación (Servicios en Comunicación Intercultural, 1977:1-3).

En 1989, durante la 76° Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en Ginebra, se adoptó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales mismo que en la actualidad representa la base para el reconocimiento y la protección de los derechos de los pueblos indígenas. A nivel internacional se multiplicaron las iniciativas que a través de diversas perspectivas buscaban desarrollar ideas para dar solución a las demandas de los pueblos indígenas. De este modo, en los próximos años surgieron otras propuestas como la Declaración de los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992; y la Tercera Declaración de Barbados de 1993.

Es preciso reconocer que en el siglo XX y XXI existen contribuciones importantes, tales como: la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO de 2001 que resalta el valor de la diversidad cultural y en 2007 tras años de negociaciones, se logró la consolidación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En América, se han impulsado iniciativas como el Proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que aún no ha logrado concretarse (Gregor, 2003:49-60). Los esfuerzos a nivel internacional siguen buscando definir marcos de protección para estos pueblos, es así que en 2014 se llevó a cabo la Conferencia Mundial sobre los Pueblos indígenas promovida desde la ONU.

Con el fin de alcanzar una comprensión amplia del desarrollo del reconocimiento y promoción de los derechos de los pueblos indígenas, en este capítulo abordaremos la evolución de los mismos en el contexto internacional. En este sentido, se identificarán los esfuerzos realizados desde la Organización de las

Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de Estados Americanos y la aplicación de las normas internacionales en Chile.

## **1.1 El Sistema de Naciones Unidas como veedor de los derechos de los pueblos indígenas**

La población indígena supera los 370 millones, representando el 5% de la población mundial. Debido a las diferentes situaciones que estos pueblos han enfrentado alrededor del mundo surge la necesidad de desarrollar una estructura para su protección y reconocimiento, siendo el Sistema de Naciones Unidas uno de los principales actores en este proceso. A pesar de que no es hasta el Convenio 169, desarrollado por la OIT- Agencia Especializada de las Naciones Unidas, que se confiere un instrumento específico para los pueblos indígenas, la Organización de las Naciones Unidas ha alcanzado logros importantes tanto a nivel institucional como normativo. En efecto, cuenta con tres mecanismos especiales a favor de los derechos de estos pueblos, como son: el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, el Relator Especial sobre los derechos de estos pueblos y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. A nivel normativo ha desarrollado varios instrumentos que contemplan la protección de estos grupos y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que aborda el tema de forma directa (ACNUDH, PNUD, FIDA, UIP, DAES, 2014:3).

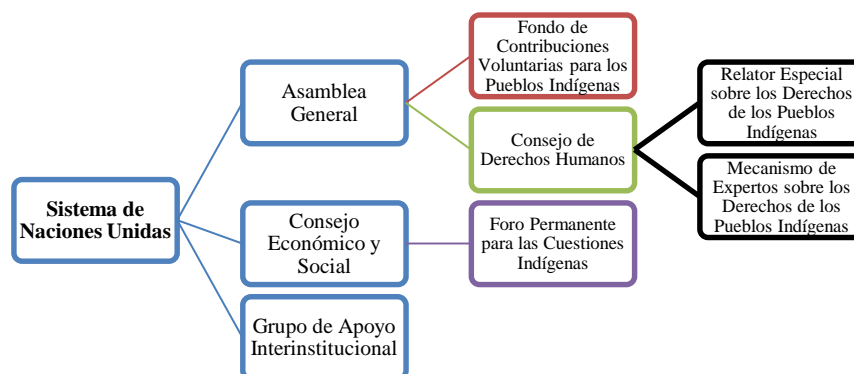
Otras iniciativas que surgen desde este organismo alineadas con la promoción de los derechos de estos pueblos, son: la proclamación por parte de la Asamblea General del 9 de Agosto como el Día Internacional de las Poblaciones Indígenas y la declaración del periodo 1994-2004 como el Primer Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas con el objetivo de promover la cooperación internacional en derechos humanos, medio ambiente, desarrollo, educación y salud como respuesta a las necesidades de los pueblos indígenas (Organización de las Naciones Unidas, 1994:2). Del mismo modo, declaró el periodo 2005-2015 como el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, que promueve la cristalización de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y respalda la

cooperación internacional en las áreas abordadas en el Primer Decenio incluyendo ahora la unificación de esfuerzos para el desarrollo de estos pueblos (Organización de las Naciones Unidas, 2005). Durante este período se busca desarrollar mecanismos eficientes a nivel jurídico, normativo y operacional para garantizar la protección de los derechos de estos pueblos y fortalecer las estructuras que se han desarrollado a su favor a nivel internacional, regional, y nacional (Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, 2004). Además, la Asamblea General promovió la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas que se llevó a cabo el 22 y 23 de septiembre de 2014 a fin de contribuir al diálogo y explorar mejores prácticas con respecto a la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas en concordancia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Organización de las Naciones Unidas, 2014).

En este subcapítulo se observarán los esfuerzos que se han impulsado desde la Organización de las Naciones Unidas, institución de gran relevancia para el sistema internacional en su conjunto. Se abordarán las tres iniciativas más importantes impulsadas por esta Organización, tales como: la Institucionalidad de Naciones Unidas a favor de estos pueblos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas.

### 1.1.1 Institucionalidad de Naciones Unidas a favor de los derechos de los pueblos indígenas

GRÁFICO 1  
INICIATIVAS DE NACIONES UNIDAS A FAVOR DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS



**Fuente:** Organización de las Naciones Unidas  
**Elaboración:** Michelle Dávila

El Sistema de Naciones Unidas guiado por su deseo de paz y protección de los derechos humanos ha logrado incluir dentro de su estructura el tema de los derechos de los pueblos indígenas. De este modo, dentro de la Asamblea General han surgido iniciativas puntuales que buscan contribuir a la promoción y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas alrededor del mundo, como el Fondo de Contribuciones Voluntarias para los pueblos indígenas que fue creado en 1985 y es administrado por el Secretario General con el asesoramiento de una junta. El Fondo busca garantizar la plena participación de los representantes de los pueblos y comunidades indígenas en las reuniones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, las sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, Consejo de Derechos Humanos, los órganos de tratados de derechos humanos y la Conferencia Mundial sobre los pueblos indígenas, brindándoles ayuda financiera. Los recursos se obtienen a través de contribuciones voluntarias de los Estados, ONG's, entidades públicas y privadas. De este modo se busca coherencia con los derechos de estos pueblos, generando inclusión y plena participación (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos s.f.).

Dentro del Consejo de Derechos Humanos (CDH) existen dos procesos de suma importancia: el Relator Especial y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Como órgano subsidiario del Consejo de Derechos Humanos, en el año 2007, se creó el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que está encargado de dar asesoría temática al Consejo a través de investigación sobre los derechos de los pueblos indígenas y realizando recomendaciones en base a sus hallazgos. Se encuentra conformado por cinco expertos en el tema de derechos de los pueblos indígenas designados por el CDH. El Mecanismo de Expertos tiene sesiones anuales en las cuales se da paso a la participación del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y a un miembro del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, con el objetivo de promover una acción coordinada y garantizar la protección de los derechos de estos pueblos (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos s.f.).

Por otra parte, y creado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), se encuentra el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (UNPFII por sus siglas en inglés). El mandato del Foro Permanente es brindar asesoría al ECOSOC y al Sistema de Naciones Unidas en temas como desarrollo económico y social, cultura, educación, salud, medio ambiente y derechos humanos referentes a los pueblos indígenas, así como, garantizar una acción coordinada dentro del Sistema de Naciones Unidas a favor de los pueblos indígenas y sus derechos (Permanent Forum on Indigenous Issues, s.f.). El Foro, en cumplimiento de su mandato, maneja temas transversales como género, niñez y juventud indígena, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y la Agenda de Desarrollo Post 2015 (Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, s.f.); con reuniones anuales y compuesto por 16 expertos independientes: 8 representantes gubernamentales y 8 representantes indígenas (Permanent Forum on Indigenous Issues, s.f.).

Con el fin de garantizar el cumplimiento del mandato del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, dentro del Sistema de Naciones Unidas se desarrolló el Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas (IASG por sus siglas en inglés), que busca armonizar las acciones de los diferentes organismos dentro de Naciones Unidas a favor de los pueblos indígenas y sus derechos. Esto es posible a través del intercambio de información, la cooperación interinstitucional, la difusión y aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y la contribución a la implementación de las recomendaciones del Foro. El Grupo maneja a su vez un sistema jerárquico donde la presidencia es asumida por uno de los Organismos de Naciones Unidas (Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, s.f.).

### **1.1.2 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

El estudio sobre el problema de discriminación contra las poblaciones indígenas a cargo del relator especial José Martínez Cobo propuesto por la Subcomisión para la Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías y autorizado por el Consejo Económico y Social, presentado entre 1981 y 1984,

contribuyó al desarrollo de una etapa importante para el diálogo dentro de Naciones Unidas con respecto a la cuestión indígena y para incentivar el reconocimiento de las demandas de estos pueblos (Roldán 2005:284-285). A raíz de ello, surgió el Grupo de Trabajo sobre las poblaciones indígenas que empezó sus labores en 1982 como órgano subsidiario de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías<sup>1</sup>. El Grupo de Trabajo contaba con dos mandatos específicos: velar por la protección de los derechos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas; y, la elaboración de normas internacionales que permitan el cumplimiento del primer mandato. El segundo mandato dio paso a la elaboración de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El Grupo de Trabajo inició su labor en 1985, sin embargo, no fue hasta 1993 que lograron presentar un texto definitivo de proyecto de declaración que sería aprobado por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías en 1994 (Organización de las Naciones Unidas, s.f.).

Las negociaciones tomaron varios años debido a que se presentaron varios inconvenientes con el uso del término “pueblos” y en la adjudicación del derecho a la libre determinación, los mismos que han generado un amplio debate al momento de impulsar iniciativas a favor de estos pueblos. Sin embargo, cabe resaltar que durante este proceso hubo la intervención y participación de los pueblos indígenas lo cual evidenció la importancia de sus contribuciones dando paso a que estos, siendo los beneficiarios, sean quienes determinen e identifiquen las áreas en las que requieren respaldo de la sociedad, los Estados y la comunidad internacional. Es así que el 13 de Septiembre de 2007 finalmente se adoptó la Declaración con 43 votos a favor, 4 en contra y 11 abstenciones. Alineado con las ideas desarrolladas por el multiculturalismo, este instrumento busca impulsar los derechos colectivos manteniendo coherencia y promoviendo el respeto de los derechos individuales. Con este instrumento la ONU pretende brindar mayores garantías para estos pueblos y espera en algún momento que este alcance un impacto similar al de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Huilcaman 2008:13-17).

---

<sup>1</sup> Cambió de nombre, en 1999, a Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

Esta Declaración se caracteriza por considerar el derecho a la libre determinación; uno de los elementos que ningún otro instrumento había adjudicado para los pueblos indígenas debido su complejidad en definir su aplicación y lograr la aceptación por parte de los Estados. La Declaración, además, visibiliza los instrumentos dentro de Naciones Unidas que garantizan el derecho a la libre determinación de los pueblos, tales como la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración y el Programa de Acción de Viena. La Declaración hace referencia al derecho de libre determinación en los Artículos 3 y 4 indicando que es el derecho de los pueblos indígenas a determinar libremente su condición política, su desarrollo económico, social y cultural (Organización de las Naciones Unidas 2007:1-15).

La falta de un acuerdo respecto a la adjudicación del derecho de libre determinación era una constante en las negociaciones de varios instrumentos destinados al reconocimiento y promoción de los derechos de los pueblos indígenas debido a que los Estados relacionaban este derecho con la idea de desintegración territorial. Sin embargo, con este instrumento se ha logrado expandir las posibilidades de los pueblos indígenas para acceder a la autonomía. Tal como lo señala Linda Bustillos (2008:130); el principio de libre determinación puede manifestarse a través de la autonomía que puede ser política, económica, social y cultural sin que por ello estos pueblos deban desvincularse territorialmente del Estado al que pertenecen. Al respecto, la Declaración en el artículo 46 inciso 1 precisa que el contenido de este instrumento no busca promover acciones que puedan afectar la integridad territorial o la unidad política de un Estado.

Este instrumento busca abordar la asimilación y la discriminación, dos de los más grandes inconvenientes que han tenido que enfrentar los pueblos indígenas, a través de los artículos 8,9,15 evidenciando la importancia del reconocimiento de la diversidad. Siguiendo lo manifestado por Charles Taylor, la interacción entre individuos que forman parte de una sociedad permite el fortalecimiento del diálogo y acogen las valiosas contribuciones de todos los

actores. Cabe recalcar que la Declaración dedica varios artículos al tema de las reparaciones por parte de los Estados hacia los pueblos indígenas en caso de vulneración a sus derechos individuales o colectivos.

### **1.1.3. Iniciativas que contribuyen a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas**

Con el fin de promover el diálogo e intercambiar mejores prácticas sobre la ejecución de los derechos de los pueblos indígenas y el cumplimiento de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Asamblea General promovió el desarrollo de la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas el 22 y 23 de septiembre de 2014. Durante el proceso de preparación de la Conferencia se pudo evidenciar el deseo de acción conjunta que busca promover Naciones Unidas en el tema de promoción y protección de derechos de los pueblos indígenas a través de la participación de los pueblos indígenas, la Organización, la academia, Instituciones de Derechos Humanos a nivel nacional, sociedad civil, y ONGs (United Nations World Conference on Indigenous Peoples, s.f.).

La Conferencia representó una oportunidad de diálogo para todos los actores involucrados gracias a sus dos sesiones plenarias, tres mesas redondas y un panel. Ello permitió llevar a cabo discusiones sobre las acciones del Sistema de Naciones Unidas para la implementación de los derechos de los pueblos indígenas a nivel internacional, dando como resultado varias propuestas en cuanto a la participación de los mismos en la ONU, el fortalecimiento del proceso de monitoreo para el cumplimiento de la Declaración de la ONU sobre los derechos de estos pueblos y la creación de nuevos mecanismos que representen garantías (The World Conference on Indigenous Peoples, s.f.). La Conferencia abordó la implementación de los derechos de los pueblos indígenas a nivel nacional y local, reconociendo que el respeto de los derechos de estos pueblos a estos niveles está ligado a la inclusión de los mismos en las normas, proyectos y programas internos (The World Conference of Indigenous Peoples, s.f.).

Por otro lado, la Conferencia dio paso al diálogo en torno al reconocimiento de los territorios de estos pueblos y los recursos naturales dentro de ellos, identificando los obstáculos que evitan que los pueblos indígenas puedan hacer efectivos sus derechos colectivos. Además, identificó que la mayor cantidad de conflictos entre los pueblos indígenas y los Estados se han desarrollado en el marco de las negociaciones para el desarrollo de proyectos de explotación de zonas que tradicional e históricamente han pertenecido a estos pueblos (The World Conference on Indigenous Peoples, s.f.).

Como resultado de la Conferencia se desarrolló un documento final donde todos los actores reconocieron la necesidad de una acción conjunta para proteger a estos pueblos. El documento promueve los derechos reconocidos dentro de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT y hace visible los esfuerzos de Naciones Unidas por el desarrollo de una estructura institucional a favor de estos pueblos. A través del documento se insta a los Estados al reconocimiento y ratificación de los instrumentos internacionales promoviendo la inclusión, cooperación, y diálogo con estos pueblos con el fin de generar acciones coherentes. Así mismo, y con el fin de fortalecer las acciones existentes dentro del seno de las Naciones Unidas a favor de estos pueblos el documento plantea las siguientes recomendaciones (Organización de las Naciones Unidas s.f.):

1. La revisión de los mecanismos implementados para promover y garantizar los derechos reconocidos en la Declaración, como la revisión de los procesos del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por parte del Consejo de Derechos Humanos.
2. Expandir el enfoque de los informes de derechos humanos presentados por los Estados Miembros y el Examen Periódico Universal, con el fin de que se efectúe una revisión continua del desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas.
3. La elaboración de un plan de acción para garantizar dentro del Sistema de Naciones Unidas el cumplimiento de los derechos proclamados por la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

4. Soporte a las iniciativas de los Estados a favor de los derechos de los pueblos indígenas y sus derechos por parte de los Organismos de Naciones Unidas.
5. La inclusión de información referente a los pueblos indígenas dentro del informe final sobre los ODMs.

Finalmente, la Conferencia abordó el tema de la Agenda Post-2015 evidenciando la necesidad de incluir a los pueblos indígenas considerando que la nueva Agenda busca ser inclusiva y dar un impulso para que los Estados busquen soluciones reales a los problemas que enfrentan a nivel interno. En este sentido, se propuso la inclusión de un enfoque de derechos humanos y el desarrollo de indicadores de bienestar exclusivos de los pueblos indígenas para así poder obtener una visión real de los problemas que enfrentan (The World Conference on Indigenous Peoples, s.f.).

En 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible fueron adoptados por los Estados Miembro de Naciones Unidas, si bien estos no abordan los retos de los pueblos indígenas de forma directa tienen claramente incidencia en la realidad de los mismos. Es así que se ha identificado que el objetivo 10 y 16 pueden contribuir al bienestar de los pueblos indígenas. El objetivo número 10 busca reducir la desigualdad en y entre los países, estableciendo a través de la meta 10.2 la promoción de la inclusión social, económica y política de todas las personas, y la meta 10.3 que propone garantizar la igualdad de oportunidades y reducción de desigualdades a través de la eliminación de leyes, políticas y prácticas discriminatorias. Así como el objetivo número 16 que promueve sociedades que faciliten el acceso a la justicia a todos y la creación de instituciones eficaces e inclusivas a todos los niveles impulsando como metas el acceso a la justicia a todas las personas, la creación de instituciones eficaces, la adopción de decisiones inclusivas y garantizar el acceso a la información (CapacitaRSE, 2015).

## **1.2 La Organización Internacional de Trabajo y la Organización de los Estados Americanos a favor de los derechos de los pueblos indígenas**

Tanto la Organización Internacional de Trabajo (OIT) como la Organización de Estados Americanos (OEA) han sido claves para la promoción y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas. Gracias a la OIT se desarrolló

uno de los instrumentos más importantes sobre la cuestión indígena, mientras que la OEA a través de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dado paso a que las demandas de los pueblos indígenas sean escuchadas. Por otro lado, la OEA se encuentra trabajando en el proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La OIT, agencia especializada de Naciones Unidas, establece a la justicia social como condición necesaria para el establecimiento de la paz universal y permanente (Organización Internacional del Trabajo 2010). El desarrollo de un documento dirigido a poblaciones indígenas y tribales surgió por la necesidad de garantizar condiciones óptimas para estos grupos en el campo laboral, siendo el Convenio sobre el Trabajo Forzoso de 1930 un primer intento por promover condiciones óptimas para los pueblos originarios en las colonias (Roldán 2005:284). Posteriormente, se dio paso al Convenio 107 de la OIT que buscaba impulsar mejores condiciones para estos pueblos, sin embargo, mantenía un enfoque que a futuro limitaría el desarrollo de sus formas culturales y asociativas. La época en la que surge este instrumento se caracterizaba por fomentar la integración de los indígenas a la sociedad ya que ello representaba mayor participación en los procesos de desarrollo impulsados por los Estados de los que eran parte (Anaya 2005:90-97). El Convenio 107 era muy limitado en cuanto a los derechos que promovía debido a que reconocía los derechos de los indígenas de forma individual, por lo que no tardó en identificarse la necesidad de revisar dicho instrumento.

Finalmente, en 1989 se adoptó el Convenio 169 de la OIT que constituye un hito en el tema de derechos de los pueblos indígenas. Para aquellos Estados que no ratificaron el nuevo instrumento quedó habilitado el Convenio 107 con el fin de mantener un marco de protección para los derechos de estos pueblos. La diferencia entre estos dos instrumentos radica en su visión sobre los pueblos indígenas; mientras el Convenio 107 buscaba la integración de los pueblos indígenas a la cultura dominante que a largo plazo ocasionaría su desaparición como cultura diferenciada, el Convenio 169 busca protegerlos reconociéndolos como grupos permanentes y promoviendo el respeto hacia la diversidad (Organización Internacional del Trabajo, s/f).

La OEA ha desempeñado un papel importante brindando apoyo a la promoción y respeto de los derechos de los pueblos indígenas a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dando respuesta a las diversas demandas planteadas por estos pueblos a través del desarrollo de informes, el mecanismo de medidas cautelares y solicitudes de medidas provisionales interpuestas ante la Corte Interamericana. Debido a la necesidad de brindar protección a los derechos de los pueblos indígenas a favor de estos pueblos, en 1990, la OEA creó la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En cuanto a los instrumentos desarrollados por esta Organización, se encuentra el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas cuyo borrador fue aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 27 de febrero de 1997. El documento pretende mantener coherencia con las necesidades de los pueblos indígenas en América buscando integrar sus reivindicaciones. Sin embargo, ha enfrentado varios obstáculos para su aprobación, como la falta de disposición de los Estados por reconocer plenamente a estas colectividades como pueblos y la ineficiente inclusión de estos en el diálogo para la toma de decisiones. El debate continúa estancado ya por dos décadas y no se ha logrado conciliación alguna en cuanto al reconocimiento de la libre determinación (Mackay 2002:98-141).

### **1.2.1 El Convenio 169 de la OIT en la promoción y protección de los derechos colectivos**

*“Desde el momento en que los pueblos indígenas comenzaron a tomar mayor responsabilidad en el diseño de la agenda internacional... en los asuntos que les conciernen, el Convenio 107 empezó a verse como un anacronismo” (Anaya 2005:96).*

Debido a un cambio en la visión sobre los pueblos indígenas, se reconoció la necesidad de revisar las disposiciones del Convenio 107 y formular un nuevo instrumento acorde las reivindicaciones de estos pueblos y las nuevas exigencias para la protección de sus derechos. Es así que, en 1989, surge el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales entrando en vigor en 1991 gracias a la

ratificación de Noruega y México (Anaya 2005:96-108). Cabe resaltar que se trata de un instrumento vinculante que rechaza las reservas<sup>2</sup> en su ratificación.

El Convenio 169 de la OIT busca alcanzar la inclusión de estos pueblos en la sociedad y su desarrollo de acuerdo al conjunto de elementos que determinan su identidad, cultura, tradiciones y cosmovisión (Organización Internacional del Trabajo 2009:36). Este instrumento constituye un hito para la promoción de los derechos de los pueblos indígenas debido a su enfoque en la defensa y reconocimiento de derechos colectivos. El Convenio maneja como eje transversal la plena participación de estos pueblos en los procesos que les afectan directamente, respaldado a través del artículo número 6 donde a su vez se reconoce al Estado como el responsable de garantizar dicha participación y proteger los derechos de estos pueblos a través de acciones conjuntas y coordinadas. Esto implica, además, el reconocimiento de la importancia de la consulta como mecanismo para garantizar el diálogo y consecuentemente la prevención y resolución de conflictos. (Organización Internacional del Trabajo 2009:60).

El Convenio además de otorgar derechos a estos pueblos, busca establecer garantías para su cumplimiento dentro de los Estados a través de la institucionalización de los mismos y el establecimiento de normas internas que tomen en consideración las disposiciones de este instrumento. El Convenio constituye tan solo una base para la promoción de los derechos de estos pueblos, reconociendo que pueden existir instrumentos internos, externos o políticas que brinden mejores condiciones. La OIT, con el fin de monitorear el cumplimiento de las disposiciones del Convenio, ha dispuesto la presentación periódica de memorias sobre las acciones emprendidas por los Estados. Sin embargo, los pueblos indígenas no cuentan con una representación directa frente a la OIT debido a su estructura, estos pueden plantear observaciones a las memorias presentadas por los Estados a través de los actores facultados como los representantes de los trabajadores y empleadores, lo cual contradice los artículos 2, 5, 41 del Convenio 169 donde se destaca la importancia de la participación de

---

<sup>2</sup>Reserva: *Se entiende por "reserva" una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado* (World Intellectual Property Organization, s.f.).

estos pueblos en el desarrollo de iniciativas que puedan afectarles (Organización Internacional del Trabajo, 2009:183).

Si bien este Convenio ha marcado un antes y un después respecto a la situación de los pueblos indígenas a nivel mundial, en algunos Estados aún existe incoherencia respecto a la política pública dirigida a estos pueblos y las disposiciones de este instrumento. Finalmente, es preciso reconocer que el Convenio 169, en concordancia con el multiculturalismo de Charles Taylor, resalta la idea de que los derechos colectivos no se encuentran sobre los derechos individuales y reafirma su lucha porque los pueblos indígenas alcancen condiciones iguales a los demás miembros de la sociedad logrando el pleno ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El Convenio representa entonces un instrumento que promueve el respeto de la diversidad y condena todo acto de desigualdad y discriminación.

### **1.2.2 La OEA y el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

La Organización de Estados Americanos ha sido clave para dar acceso a los pueblos indígenas a la resolución de controversias a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, permitiendo a estos pueblos plantear sus exigencias hacia los Estados. Por ejemplo, en el caso de Ecuador la Corte ha manifestado medidas cautelares a favor de los pueblos indígenas Tagaeri y Taromenani y la Comunidad indígena Sarayacu exigiendo al Estado ecuatoriano adoptar las medidas para protegerlos (Organización de Estados Americanos, s.f.). De este modo, es evidente que dentro del sistema de la OEA los pueblos indígenas son reconocidos como sujetos de derecho internacional y pueden plantear quejas de forma individual respecto a los conflictos que mantienen con los Estados de los cuales son parte. Por otro lado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos creó la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas con el fin de fortalecer el sistema de protección de los derechos de estos pueblos facilitando el acceso de los mismos a la justicia y protección en el caso de violación de sus derechos como pueblo o de sus miembros. La Relatoría, a su vez, está encargada de brindar apoyo al Grupo de Trabajo encargado del desarrollo del Proyecto de

Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (Organización de Estados Americanos, s.f.).

En cuanto al documento que se encuentra desarrollando la OEA a favor de estos pueblos cabe señalar que la idea de desarrollar este instrumento surgió, en el año de 1989, a petición de la Asamblea General de la Organización. En 1992, a fin de desarrollar dicho instrumento la Comisión Interamericana de Derechos Humanos implementó un mecanismo para receptar información sobre el tema promoviendo la participación de los Estados, organizaciones de los pueblos indígenas y organizaciones intergubernamentales. Después de un largo proceso para la redacción del documento, en 1997 se aprobó un borrador por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En 1999, la Asamblea General de la OEA instauró un Grupo de Trabajo, como parte de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos y del Consejo Permanente de la OEA, encargado de elaborar el Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (Mackay 2002:98-100).

Por otro lado, la OEA a través de la Carta Democrática Interamericana (Artículo 9) impulsa la inclusión de todos los individuos a través de la protección de sus derechos y el reconocimiento del valor de la diversidad para el fortalecimiento de la democracia (Organización de Estados Americanos, 2001). Este instrumento da especial importancia al reconocimiento constitucional de estos pueblos (Artículo 1, inciso 3), fortaleciendo la imagen del Estado como principal garante de los derechos propuestos en este instrumento (Organización de Estados Americanos, 1997). Otro aspecto importante es el respeto de la identidad de estos pueblos, es así que tal como manifiesta el multiculturalismo de Charles Taylor:

*“La construcción de la identidad alcanza su verdadera validez solo cuando el individuo afronta la experiencia del diálogo determinada por una actitud de reconocimiento del otro con sus intereses y en plena disposición de ensanchar su habitual horizonte de comprensión cultural (Cuchumbé, 2012:85)”.*

El Convenio 169 y el Proyecto de Declaración buscan armonizar la relación entre los derechos fundamentales y aquellos atribuidos específicamente a los pueblos indígenas, es así que el Proyecto de Declaración en el artículo 2

establece que: *“Los pueblos indígenas tienen derechos colectivos que son indispensables para el pleno goce de los derechos humanos individuales de sus miembros... (Nieto 2003-2004:115)”*. Sin embargo, este instrumento surge como declaración, tratándose de meras recomendaciones sin la potestad de obligar a los Estados a cumplir con las disposiciones previstas en el mismo. Este instrumento se alimenta de varias fuentes, como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Convenios y Declaraciones Interamericanos y de Naciones Unidas, así como, de los cuestionarios que dieron una pauta en 1992 de la situación de los pueblos indígenas en América (Mackay 2002:121).

Al igual que en el Convenio 169, el Proyecto de Declaración presenta contradicciones respecto a la inclusión de los pueblos indígenas en el proceso de toma de decisiones, lo cual ha representado inconvenientes en su desarrollo. En efecto, para el desarrollo de este instrumento se ha infringido aquello que manifiesta el artículo 15, inciso 2 del mismo:

*“Los pueblos indígenas tienen el derecho de participar sin discriminación, si así lo deciden, en la toma de decisiones, a todos los niveles, con relación a asuntos que puedan afectar sus derechos, vidas y destino. Ello podrán hacerlo directamente o a través de representantes elegidos por ellos de acuerdo a sus propios procedimientos. Tendrán también el derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión; y a igualdad de oportunidades para acceder y participar en todas las instituciones y foros nacionales (Organización de Estados Americanos, 1997)”*.

Si no se respeta el derecho de estos pueblos a la plena participación en asuntos que les conciernen, la Declaración será un instrumento direccionado a satisfacer los intereses de los Estados en lugar de dar solución a las necesidades de los pueblos indígenas.

### **1.2.3 Contribuciones diferenciadas entre el Convenio 169 de la OIT y el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

Si bien ambos instrumentos presentan varias similitudes en cuanto a los derechos que buscan garantizar a estos pueblos, una de las contribuciones que los diferencian es que el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas busca proveer un instrumento más cercano a la realidad de los pueblos indígenas de América. A este nivel, se busca integrar las

reivindicaciones de estos pueblos tomando en consideración que cuentan con varios elementos que convergen y que les permiten aproximarse entre sí. El sentido de desarrollar este instrumento es ampliar los derechos atribuidos a estos pueblos por otros instrumentos a nivel internacional pero dentro del continente Americano.

Otra diferencia entre estos instrumentos tiene que ver con su naturaleza, lo cual tiene gran incidencia en el impacto de sus disposiciones en los Estados. Por un lado, el Convenio 169 de la OIT es un instrumento vinculante que produce para las partes una obligación jurídica de que se cumpla lo estipulado en dicho documento y es únicamente aplicable para aquellos Estados que lo firman o ratifican. Mientras que la Declaración, por otro parte, es un instrumento no vinculante que conlleva una obligación moral o política y es aplicable para todos los Estados miembros de la Organización que lo promueve.

Finalmente, cabe mencionar que no existen diferencias marcadas en cuanto a sus contribuciones ya que muchas de las disposiciones que contiene el Proyecto de Declaración han sido inspiradas en Convenio 169 de la OIT. Por ello, el instrumento que aún se encuentra en desarrollo debería considerar aquellas incoherencias que han surgido en las iniciativas ya aprobadas a favor de los derechos de estos pueblos con el fin de justificar el desarrollo de un nuevo instrumento. Se trata de ampliar los derechos de los pueblos indígenas más no la recopilación de varias iniciativas en un nuevo instrumento.

### **1.3. Chile y la aplicación de las iniciativas internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas**

A nivel internacional se han promovido varias iniciativas a favor de los pueblos indígenas y que a través de varios recursos han buscado ser incorporadas en los Estados. Es así que el Sistema de Naciones Unidas ha utilizado como recursos las recomendaciones del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, la cooperación técnica de las organizaciones intergubernamentales con los Estados brindando apoyo para el establecimiento de una hoja de ruta dirigida al desarrollo de acciones a favor de estos pueblos y

finalmente la evaluación de las metas y objetivos propuestos para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (2005-2015). Estos recursos serán abordados en los siguientes subcapítulos evidenciando los avances de Chile respecto a las recomendaciones y disposiciones de los mismos.

### **1.3.1 Recomendaciones del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para Chile**

El 24 de abril de 2001, bajo Resolución 2001/57, la Comisión de Derechos Humanos estableció un Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas. Esto con el fin de analizar la situación de estos pueblos en los diferentes Estados miembros promoviendo un análisis articulado de la situación de estos pueblos tomando en cuenta las recomendaciones de otras Organizaciones, grupos y conferencias que hacen parte de las Naciones Unidas tales como el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2001:1-4).

El Relator Especial está a cargo de promover mejores prácticas respecto a la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas, intercambiar información con los gobiernos y pueblos originarios y formular recomendaciones a los Estados para garantizar el respeto de los derechos a estos pueblos. Este realiza 2 visitas al año en misión y presenta anualmente un informe sobre la situación de los pueblos indígenas coordinando sus acciones con los demás procedimientos especiales como son el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de expertos sobre los derechos de estos pueblos (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2013:17-18) .

Es así que en el año 2003, a través de la Resolución 2003/56 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se dio paso a una visita por parte del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas a Chile con el fin de

evaluar la situación de los derechos de los mismos en ese país. Dentro de este primer informe, el Relator Sr. Rodolfo Stavenhagen, provee un análisis respecto al acceso de estos pueblos a la tierra y sus territorios, los avances respecto a sus demandas, la relación de estos pueblos con el Estado chileno, los límites existentes dentro de la normativa chilena dirigida a estos pueblos, el reconocimiento constitucional, el acceso a la salud, educación y la preservación cultural. Es así que en su informe Stavenhagen, señala que a pesar de los avances que había tenido Chile desde el retorno a la Democracia, ni el Estado ni la sociedad chilena incorporaba a estos pueblos en la vida pública de Chile. La falta de reconocimiento de estos pueblos como parte de la sociedad chilena era evidente ya cuando se desarrolló este primer informe Chile aún no ratificaba el Convenio 169 y como hasta ahora no reconocía en la constitución a estos pueblos. El informe indica que a pesar de que en Chile existen varios pueblos indígenas, el Estado ha enfocado su atención únicamente en el Pueblo Mapuche dirigiendo la mayor parte de esfuerzos solo a este grupo de la población indígena (Organización de las Naciones Unidas, 2003:1-23).

El territorio ha sido la causa del conflicto entre el Estado chileno y el Pueblo Mapuche, mismo que ha agravado la situación de estos pueblos respecto al resto de la sociedad, sin embargo, existen también otros pueblos indígenas con reivindicaciones respecto al territorio. Las reivindicaciones de estos pueblos respecto al territorio buscan el reconocimiento de tierras comunales y protestan contra la falta de diálogo sobre el uso de recursos naturales y el desarrollo de proyectos hidroeléctricos y forestales que afectan los territorios donde habitan. Dentro de este contexto, el Relator resalta la falta de coherencia entre las leyes sectoriales y la Ley 19.253 conocida como Ley Indígena. Debido a la búsqueda de estos pueblos por proteger y reclamar territorio que históricamente les pertenece, se han desatado fuertes conflictos provocando movilizaciones por parte de los mismos y por otro lado, la criminalización de estos actos por parte del Estado chileno. El Relator provee un análisis del cuerpo legal e institucional respecto al tema, asegurando que se ha dado figura de acciones terroristas a movilizaciones sociales lo cual viola los derechos humanos. Por otro lado, el Relator reconoce que el Conflicto Mapuche se ha enfocado en el aspecto territorial

olvidando que el tema de los derechos de los pueblos indígenas va más allá (Organización de las Naciones Unidas 2003:2-23).

La falta de reconocimiento constitucional evidencia la falta de protección a los pueblos indígenas a nivel normativo en Chile. Consecuentemente, el informe resalta la importancia del reconocimiento de estos pueblos desde la ratificación de los instrumentos internacionales y la inclusión en las normas internas, ello eliminando los obstáculos existentes desde el poder legislativo para estos fines. Por otro lado, el informe afirma que el Estado aún no ha logrado satisfacer la demanda de servicios sociales de estos pueblos como la salud, educación y preservación cultural. El Relator expresa su preocupación por la desigualdad económica entre la población Chilena no indígena y los pueblos indígenas e introduce el tema del respeto a la diversidad cultural a través del desarrollo de una campaña por la lucha contra la discriminación (Organización de las Naciones Unidas 2003:16-23).

Las recomendaciones desarrolladas por el Relator no se dirigen únicamente al Estado chileno, sino que se proyectan hacia todos los actores que puedan tener influencia en el proceso de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en Chile, siendo estos el Estado chileno, la sociedad civil, medios de comunicación y comunidad académica. El Relator Especial, Rodolfo Stavenhagen, recomienda a la comunidad internacional específicamente a la Organización de las Naciones Unidas la estructuración de un grupo temático sobre las cuestiones indígenas que pueda contribuir a las necesidades de estos pueblos (Organización de las Naciones Unidas 2003:19-23). En este sentido, es evidente que en Chile aún no se aplica la política de la diferencia sugerida por el multiculturalismo de Taylor, que establece que se requiere dar respuesta a las demandas de estos grupos a través de la acción conjunta de la sociedad estableciendo nuevos nexos entre los miembros de la misma con el fin de propiciar lazos de respeto y convivencia pacífica de largo plazo.

Con el fin de dar seguimiento al informe del Relator Stavenhagen se dio paso a una nueva visita en 2009 a Chile por el Relator Especial, James Anaya, a través de la cual se aborda la situación de los pueblos indígenas mediante 3 puntos

prioritarios: consulta y participación, derechos a tierras y territorios, y la explotación de recursos naturales. El informe evidencia avances en cuanto a la inclusión de los pueblos indígenas, a través de la firma del Convenio 169 de la OIT en septiembre de 2008, así como, la creación del plan Re-conocer. El Relator reconoce los esfuerzos del gobierno chileno para dar soluciones a las recomendaciones manifestadas en el Informe de 2003, sin embargo, manifiesta nuevos comentarios y recomendaciones para mejorar las condiciones de los pueblos indígenas en Chile (Organización de las Naciones Unidas 2009:1-6).

El informe de Anaya, explica que aún existen inconvenientes en la inclusión de los pueblos indígenas en el proceso para el desarrollo de políticas, iniciativas y proyectos que tratan temas que les conciernen o les afectan, lo cual ha generado un clima de desconfianza entre estos pueblos y el Estado chileno. Anaya asegura que es necesario el cumplimiento del Artículo 2 párrafo 1 del Convenio 169 de la OIT, que evidencia la importancia de un proceso de participación efectiva de los pueblos indígenas que posiblemente pueda concretarse a través de procedimientos como la consulta. Durante la visita del Relator, en Chile, se promovía la idea de desarrollar una reforma constitucional, misma que no se concretó pero que Anaya reconoció indispensable para el progreso de este país en materia de derechos de los pueblos indígenas (Organización de las Naciones Unidas 2009:6-18).

Si bien cuando Chile adoptó el Convenio 169 evidenció la necesidad de ese Estado por contar con un marco base para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y la falta de soluciones efectivas a nivel interno para enfrentar el conflicto existente, continúa impulsando políticas e iniciativas contrarias a los derechos promovidos por este instrumento. La adopción del Convenio significó el cumplimiento de una de las promesas más importantes propuestas por los diferentes gobiernos de turno que se convirtió en una propuesta constante de los diferentes gobiernos sin dar resultado hasta el gobierno de Michelle Bachelet donde se logró un consenso en el poder legislativo. (Donoso, 2008:8). Aun cuando Chile se haya comprometido en adoptar las disposiciones del Convenio, la legislación interna es contraria a estas que sería el resultado de un obstáculo en el sistema de adopción de normas internacionales en la legislación

interna. Lamentablemente, la constitución chilena no incluye la jerarquía del derecho internacional frente a la legislación interna, sin embargo, está claro que en una contraposición de normas en Chile prevalecerá la ley interna (Mont et Matta, 2011).

En cuanto a los derechos a tierras y territorios, las políticas que se han desarrollado en Chile no han representado resultados efectivos ya que se han enfocado en la entrega de tierra con títulos de propiedad privada desconociendo la propiedad colectiva. Otro de los problemas aún existentes en este campo se manifiesta a través de la especulación de los precios de estas tierras lo que deja sin acceso a los pueblos indígenas a tierras que históricamente les pertenecían. Respecto los recursos naturales, aún hace falta unificar esfuerzos en esta área coordinando las diferentes normas que entran en contacto con los asuntos indígenas a fin de evitar los candados jurídicos (Organización de las Naciones Unidas 2009:10-20).

El informe resalta la importancia de que el Estado chileno involucre en todas sus acciones procesos coherentes con las normas internacionales a favor de estos pueblos. De igual manera, solicita a Chile que dentro de la Ley de Presupuesto Público asigne financiamiento a políticas y programas a favor de los pueblos indígenas. El Relator afirma la disposición de asistencia técnica a favor del Estado chileno para que se puedan cumplir con las recomendaciones presentadas en el informe (Organización de las Naciones Unidas 2009:17-21). Finalmente, es preciso indicar que dentro de los dos informes el Pueblo Mapuche es el más afectado, no solo en el ámbito territorial sino en todas las áreas anteriormente descritas. Es evidente que a través de estos informes se han logrado avances en los Estados respecto al desarrollo de medidas efectivas a favor de estos pueblos.

### **1.3.2. Cooperación internacional a favor de los pueblos indígenas en Chile**

El Estado chileno con el fin de generar avances en materia de derechos de los pueblos indígenas, se ha propuesto fortalecer los vínculos con las

organizaciones intergubernamentales. Es así como se desarrollan varias iniciativas que permitan guiar los procesos propuestos desde Chile. En este marco, desde el año 2009, se llevó a cabo el *“Programa de Fortalecimiento de las capacidades nacionales para la prevención y gestión de conflictos interculturales en Chile”* desarrollado con la colaboración de la Organización de las Naciones Unidas. Este programa permitió el desarrollo de acuerdos entre los actores involucrados y propuso la creación de procesos que garanticen la plena participación de estos pueblos (Organización de las Naciones Unidas, 2014:25).

Con el fin de reconstruir las relaciones entre el Estado chileno y los pueblos indígenas, en mayo de 2013, la Embajada de Noruega y el Sistema de Naciones Unidas en Chile firmaron un Convenio mismo que buscaba desarrollar un proyecto denominado *“Construcción de espacios de diálogo y fortalecimiento de capacidades a representantes de los pueblos indígenas en Chile”*. El Proyecto promovía el fortalecimiento de la democracia y ciudadanía a través del empoderamiento de estos pueblos en cuanto a sus derechos y el pleno conocimiento de los instrumentos y herramientas proporcionadas por el Sistema de Naciones Unidas a su favor, además, de la preparación de líderes indígenas para la participación en la Conferencia Mundial Naciones Unidas sobre los pueblos Indígenas. El Proyecto se desarrollaría en el período de un año con el financiamiento de la Embajada Noruega, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Fundación Ford, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) contando con la asesoría técnica del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) de Chile y el Alto Comisionado de Derechos Humanos (Organización de las Naciones Unidas 2013:2).

El proyecto surgió en base a la recomendación expuesta por el Relator Especial de Naciones Unidas proyectada al establecimiento del diálogo efectivo entre los pueblos indígenas y el Estado chileno. El proyecto se basa en 3 objetivos: el desarrollo de capacidades, la creación de oportunidades de intercambio y diálogo y contribución a la participación de los pueblos indígenas de Chile a la Conferencia Mundial. Como ejes transversales promovía los principios de plena participación, no discriminación y transparencia a fin de generar apropiación de

estos pueblos por los temas que les competen, como el desarrollo de sus propias agendas. Otro de los aspectos claves del proyecto fue la creación de espacios de diálogo entre los diferentes pueblos indígenas del país, así como, la coordinación entre los pueblos indígenas, el IDH y el Sistema de Naciones Unidas. Para la cristalización del proyecto se diseñó una estructura conformada por el Comité Ejecutivo, un Comité Consultivo y un Comité Técnico (Organización de las Naciones Unidas 2013:2-12).

Si bien no se encuentra disponible información sobre la ejecución del mismo, este proyecto consideró como posibles amenazas al cumplimiento de sus objetivos la frecuente rotación de los representantes indígenas lo cual dificultaría el establecimiento del diálogo y generaría tensiones debido al conflicto intercultural. Si bien no está disponible la evaluación final del proyecto, este contemplaba mecanismos de control y evaluación. El proceso de evaluación consiste en la presentación de informes financieros y de resultados por parte de las agencias involucradas y una reunión final para el planteamiento de conclusiones sobre la implementación y ejecución del proyecto (Organización de las Naciones Unidas, 2013:2-12).

Así mismo es importante reconocer que dentro de Chile, el Sistema de Naciones Unidas, ha desarrollado acciones concretas para la construcción de espacios dispuestos a generar soluciones al tema indígena. De este modo, el Equipo de País (UN Country Team) creó un grupo temático, el Grupo Interagencial sobre los Pueblos Indígenas (GIPI) que promueve el establecimiento de acciones conjuntas, intercambio de información y buenas prácticas, así como la unificación de esfuerzos a favor de los pueblos indígenas y el desarrollo de proyectos de investigación dentro del Sistema de Naciones Unidas en Chile, ello con miras al cumplimiento de los Acuerdos Internacionales en la materia (Organización de las Naciones Unidas, 2013:8-9).

Por otro lado, en el año 2015 el Ministerio de Desarrollo Social y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desarrollaron un *“Taller para formador de formadores en materia de derechos de los pueblos indígenas, normativa internacional y diálogo democrático”*. El taller dirigido a

funcionarios públicos busca desarrollar capacidades en estos actores con el fin de obtener resultados óptimos desde la Unidad Nacional de Consulta y Participación Indígena adscrita al Ministerio de Desarrollo Social de Chile. En efecto, la cooperación de Chile con los organismos intergubernamentales se ha fortalecido desde la ratificación del Convenio 169 de la OIT. El compromiso de estas organizaciones como del Estado chileno es caminar hacia la construcción de nuevas condiciones para estos pueblos (Sistema de Naciones Unidas en Chile, 2015).

### **1.3.3. Avances de Chile en virtud de las metas y objetivos del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo**

Tal como lo habíamos mencionado anteriormente, en diciembre de 2005, por disposición de la Asamblea General de la ONU se aprobó el Programa de Acción para el Segundo Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (2005-2014), promoviendo los siguientes objetivos para este período (Organización de las Naciones Unidas, 2005):

- 1) *El fomento de la no discriminación y de la inclusión de los pueblos indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de los procesos internacionales, regionales y nacionales relativos a la legislación, las políticas, los recursos, los programas y los proyectos;*
- 2) *El fomento de la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan directa o indirectamente a sus estilos de vida, tierras tradicionales y territorios, a su integridad cultural como pueblos indígenas que poseen derechos colectivos o a cualquier otro aspecto de sus vidas, teniendo en cuenta el principio del consentimiento libre, previo e informado;*
- 3) *La redefinición de las políticas de desarrollo para que incluyan una visión de equidad y sean culturalmente adecuadas, con inclusión del respeto de la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas;*
- 4) *La adopción de políticas, programas, proyectos y presupuestos que tengan objetivos específicos para el desarrollo de los pueblos indígenas, con inclusión de parámetros concretos, e insistiendo en particular en las mujeres, los niños y los jóvenes indígenas;*
- 5) *La creación de mecanismos de supervisión estrictos y la mejora de la rendición de cuentas a nivel internacional y regional y particularmente a nivel nacional, en lo tocante a la aplicación de los marcos jurídicos, normativos y operacionales para la protección de los pueblos indígenas y el mejoramiento de sus vidas.*

Con estos objetivos Naciones Unidas desarrolló un plan de acción que busca incluir a todos los actores que podría influir en el goce de los derechos de estos

pueblos. Este plan promueve 6 esferas de acción: cultura, educación, salud, derechos humanos, medio ambiente y desarrollo económico y social. El plan desarrolla recomendaciones para los actores a nivel internacional, regional y nacional (Organización de las Naciones Unidas, 2005).

En referencia a las metas y objetivos planteados para el decenio 2005-2015, Chile afirmó haber tenido progresos significativos. Es así que respecto a la representación de los pueblos indígenas en la política, Chile afirmó contar al año 2014 con un 7,2% (25) de alcaldes indígenas del total a nivel nacional y 151 concejales. El Estado chileno asegura estar dando pasos importantes hacia la inclusión de estos pueblos garantizando su participación en estos procesos. Por otro lado, Chile cuenta con dos mecanismos de promoción del diálogo, las Mesas de Diálogo que buscan un acercamiento entre las autoridades regionales y los pueblos indígenas y las mesas temáticas que buscan responder a las reivindicaciones de estos pueblos (Organización de las Naciones Unidas, 2014:1-4).

Si bien el Estado chileno, en esta evaluación, resalta el compromiso por consolidar el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, este aún no se ha concretado debido a que la consulta propuesta para este fin fue aplazada hasta el desarrollo de una normativa que regule y garantice la transparencia de este proceso. La mencionada normativa ha sido recientemente incorporada por lo que está pendiente retomar el tema por parte del gobierno de turno. Por otra parte, en concordancia con lo establecido por los instrumentos internacionales, el gobierno de Sebastián Piñera, mediante Instructivo Presidencial fomentó el uso del término “pueblos indígenas”. Además, se planteó nuevos recursos jurídicos para fortalecer la lucha contra la discriminación a través de la aprobación de una Ley para este fin en el 2012 con ello se buscaba la inclusión de estos pueblos incorporando buenas prácticas en los órganos del Estado. La evaluación indica que el Estado chileno ha buscado ampliar las iniciativas a favor de los pueblos indígenas incrementando el presupuesto dispuesto a estos fines. Finalmente, Chile presenta las acciones de la CONADI direccionadas al cumplimiento de los objetivos del segundo decenio, manifestando que este ha desarrollado iniciativas en el marco de las alianzas productivas, el equipamiento predial, turismo en áreas

con población indígena, emprendimiento. (Organización de las Naciones Unidas, 2014:1-32).

Este capítulo alineado con el primer objetivo específico, mostró los esfuerzos que se han desarrollado en la esfera internacional a favor de los pueblos indígenas abordando las iniciativas que han surgido desde la Organización de las Naciones Unidas destacando la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como el Convenio 169 de la OIT realizado por una agencia especializada de Naciones Unidas que no trabaja directamente con los pueblos indígenas. El tema de los derechos de estos pueblos ha logrado expandirse al punto que la OEA se encuentra trabajando en un instrumento. Uno de los mecanismos especiales de la ONU que ha permitido evaluar la situación de estos pueblos y la aplicación de los instrumentos internacionales es el Relator Especial, quien hace visitas y emite recomendaciones acogiendo las opiniones de los actores involucrados.

## CAPITULO II

### **POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS GOBIERNOS CHILENOS (1970-2015) A FAVOR DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

*“...detrás de cada violación de derechos humanos, hay una política pública que avala o sostiene esa violación (Pochak, 2007:170)”.*

El conflicto entre el Estado chileno y el Pueblo Mapuche inició debido a la progresiva reducción del territorio de este pueblo por parte de los diferentes gobiernos de turno, ya que con la creación del Estado chileno surgió también la necesidad de territorio para su expansión. Es así que el territorio se convierte en uno de los principales ejes de las reivindicaciones del Pueblo Mapuche y es adoptado como una deuda histórica que debía ser asumida por el Estado chileno. En efecto, las reivindicaciones del Pueblo Mapuche en un inicio se centran en la devolución de territorios que históricamente les pertenecían y que incluso la corona española en su momento había reconocido. El Pueblo Mapuche inicia su lucha con demandas territoriales, sin embargo, existe una evolución en la dirección de las mismas que no es seguida a la par por las iniciativas, políticas y medidas desarrolladas por los gobiernos de turno.

El aspecto territorial se encuentra contemplado como parte de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, por lo cual esta progresiva expropiación territorial del Pueblo Mapuche revela una clara violación a sus derechos colectivos lo que determinó la actual relación conflictiva entre el Estado y este pueblo. Si bien los diferentes gobiernos de turno han buscado dar respuesta a las múltiples reivindicaciones de los pueblos indígenas, estos esfuerzos no han logrado cristalizarse debido a la falta de una estructura adecuada para la adjudicación y promoción de los derechos de estos pueblos. En efecto, la falta de un soporte jurídico, la carencia de políticas articuladas con las demandas sociales de este sector de la población y una sociedad poco afín a la promoción y protección de la diversidad, han contribuido a la obstrucción de puentes entre estos actores (pueblos indígenas, sociedad chilena y Estado chileno) (Aylwin, 2004:299 y 390).

Debido a que en la historia de Chile hay un punto de inflexión importante que marca las diferencias entre las visiones de derecha e izquierda se ha incluido un análisis de la situación de estos pueblos en el gobierno de Salvador Allende y Augusto Pinochet. Por otro lado, se expone los logros de los diferentes gobiernos de la Concertación de partidos para finalmente observar dos gobiernos opuestos ideológicamente como son los gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera. Es preciso remarcar que los gobiernos chilenos no han alcanzado resultados efectivos debido a la metodología utilizada para la instauración de procesos de participación. En efecto, han aplicado en su mayoría una participación circular que comprende la manipulación, recolección de información y probablemente consulta pero sin ninguna garantía de que se tomarán en cuenta sus contribuciones (Valdés, 2007:186).

## **2.1. Gobiernos chilenos correspondientes al periodo 1970-2006**

En este subcapítulo se abordará el progreso de la política indígena desde los diferentes gobiernos de turno, considerando las disposiciones internacionales en materia de derechos de estos pueblos. La revisión se efectuará desde el gobierno de Salvador Allende hasta el gobierno de Ricardo Lagos evidenciando las políticas públicas de los gobiernos antes y después de la llegada de la democracia a Chile. Es así que el análisis revisa las políticas de los gobiernos de Allende, Pinochet, Aylwin, Frei Ruiz y Lagos.

### **2.1.1 La gestión de la cuestión indígena en el gobierno de Salvador Allende (1970-1973)**

Existen dos momentos que marcaron la más representativa reducción del territorio Mapuche previo el gobierno de Allende: al iniciar la creación del Estado chileno y durante la Pacificación de la Araucanía. A pesar de las revoluciones del Pueblo Mapuche de 1851 y 1859, hubo una colonización masiva de sus tierras debido a la creación del Estado chileno. En 1861, se promovió un plan de pacificación que respondió a la prioridad de ocupación y asentamiento de la Araucanía (Biblioteca Nacional de Chile, s/f). Durante este periodo se impulsó

una política de integración de este pueblo a través del reconocimiento de los derechos individuales de los integrantes del Pueblo Mapuche como la participación en el desarrollo económico, la educación y acceso a los derechos contractuales individuales lo que desencadenó en la división de su territorio (Boccará et Seguel, 1999:743).

Por otro lado, los gobiernos de Chile que estuvieron al poder entre 1927 y 1970 se caracterizaron por una política etnocéntrica y de división de las comunidades indígenas. Otro de los fenómenos que caracterizó a este período fue la migración de indígenas de las zonas rurales a las zonas urbanas, la división de territorios indígenas y el fracaso de las iniciativas de estos pueblos a favor de sus derechos. Es así que con la llegada de Allende al poder se da un giro a la política pública pretendiendo dar solución al histórico conflicto entre el Estado chileno y los pueblos indígenas (Boccará et Seguel, 1999:759-764).

El gobierno de Salvador Allende que inicia en 1970 y culmina con el golpe de estado de Augusto Pinochet, planteaba como base de su plan de acción la promoción del bienestar social defendiendo la importancia del reconocimiento de la dignidad de todas las personas en Chile. El mayor aporte del gobierno de Allende a la cuestión indígena fue a través de la Reforma Agraria, misma que surge como respuesta a las reivindicaciones especialmente del Pueblo Mapuche y con un nuevo impulso a partir de la Reforma de Eduardo Frei. Como resultado de la implementación de esta Reforma, este gobierno entregó 70.000 hectáreas a comunidades indígenas en contraste con las 1.400 hectáreas entregadas por gobiernos anteriores (Ruiz, s/f:1-12).

La política implementada por Allende se diferenció debido a cuatro factores: el reconocimiento de la diversidad en el territorio nacional, la declaración del interés nacional por resolver el asunto indígena, el reconocimiento de la deuda histórica del Estado hacia los pueblos indígenas y evidenció la falta de participación de los mismos. Esta política al largo plazo habría logrado la consolidación del derecho a la libre determinación de estos pueblos, considerando que tal como señala Díaz Polanco este derecho implica elementos abordados por el gobierno de Allende como el reconocimiento (Gómez, 2011). Por otro lado,

durante este gobierno se presentó ante el Parlamento el Proyecto de Ley a favor de estos pueblos, mismo que acogió la voz de las organizaciones indígenas que manifestaron sus demandas ante el primer y segundo Congreso Nacional Mapuche (1969 y 1970) (Boccará et Seguel, 1999:764-765). A pesar de haber sido modificado varias veces por la oposición que era mayoría en el Parlamento, esta Ley estaba alineada con la definición del Convenio 169 de la OIT donde se reconoce como pueblos indígenas a aquellos que buscan conservar todas o parte de aquellas características que los diferencian del resto de la sociedad. Es así que tras un año y medio en trámite, en 1972, el Congreso chileno aprobó la Ley 17.729, desarrollada por el Ministerio de Agricultura y que reconoce como indígena a toda persona que (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1972:2):

*..., habitando en cualquier lugar del territorio nacional, forme parte de un grupo que se exprese habitualmente en un idioma aborigen y se distinga de la generalidad de los habitantes de la República por conservar sistemas de vida, normas de convivencia, costumbres, formas de trabajo o religión, provenientes de los grupos étnicos autóctonos del país.*

Este reconocimiento representó un paso importante ya que dio permitió la legitimación de las reivindicaciones indígenas respecto a sus tierras (Boccará et Seguel, 1999:765). La Ley concede a los pueblos indígenas derechos sobre la tierra, declarando determinados territorios como inembargables y exentos de impuestos. Con el fin de garantizar el desarrollo integral de estos pueblos, se realizan modificaciones a la institucionalidad dirigida a estos pueblos indígenas transformando la Dirección de Asuntos Indígenas (instaurada durante el gobierno de Carlos Ibañez) en el Instituto de Desarrollo Indígena. El Instituto pretendía alcanzar la plena inclusión a través de la participación activa de estos pueblos y desarrollaba actividades puntuales como la concesión de créditos agrícolas, asistencia técnica, capacitaciones y la promoción de su cultura. Para dar cumplimiento a estas disposiciones, el Instituto debía reforzar las relaciones interinstitucionales coordinando los esfuerzos a favor de este sector de la población. A través de estas acciones, se buscaba dar reconocimiento a las reivindicaciones Mapuche protegiendo su derecho al acceso a la tierra y previniendo las expropiaciones. Tal como señala Boccará y Seguel (1999:764-766):

*“A pesar de las limitaciones que remiten al contexto socio histórico e ideológico de la época, la política desarrollada por la Unidad Popular, representada por Salvador Allende, esta marcó un precedente en la historia chilena respecto del tema indígena y sentó las bases de una construcción nacional pluralista”.*

Finalmente, este proceso se ve obstaculizado debido a la llegada de la dictadura militar que impone un nuevo trato a los pueblos indígenas y desarticula los pequeños logros instaurando un régimen autoritario que va en contra de los derechos humanos de estos pueblos.

### **2.1.2 Represión a los pueblos indígenas por parte de la Dictadura Militar (1973-1990)**

*“El golpe de estado de septiembre 1973 y la implementación de una política económica neoliberal marcó una clara involución en el reconocimiento de los derechos autóctonos (Boccará et Seguel, 1999:744)”.*

Después de la pausa que estableció el gobierno de Allende a las políticas excluyentes para los pueblos indígenas, con la dictadura militar vuelve la represión y exclusión a estos pueblos. Las acciones emprendidas durante la dictadura militar estaban alineadas con dos factores: la asimilación de estos pueblos a la sociedad chilena y la integración de sus tierras y recursos al proceso de desarrollo nacional. Al visualizar este periodo desde el multiculturalismo de Taylor, se puede evidenciar la falta de igual respeto a todas las culturas lo que explica la falta de políticas encaminadas al reconocimiento del valor de las mismas. Es así que en 1979, Pinochet dictó el Decreto de Ley N°2568 que desarticuló las comunidades indígenas a través de la división sus tierras en propiedades individuales, lo que vulneró su estructura organizativa (Fortin et Pairicán, 2010:11). El gobierno recuperó el poder sobre estos territorios dejando de considerarlos propiedad de los pueblos indígenas y sustituyendo el Instituto de Desarrollo Indígena por el Instituto de Desarrollo Agropecuario. Estas acciones, enmarcadas en la lógica neoliberal procuraban potenciar el desarrollo económico a través de la concentración de la tierra en manos de quienes tenían poder económico (Boccará et Seguel, 1999:767-770).

Durante este periodo de gobierno, hubo varias violaciones a los derechos de estos pueblos incluyendo la represión a las organizaciones indígenas (Aylwin,

s/f:3). Un claro ejemplo de ello fue la desaparición de 7 personas de origen Mapuche, en 1974, en Lautaro; sus desapariciones estarían vinculadas en algunos casos a su militancia política mientras que de otros se desconoce el motivo de su desaparición (Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, 1991:761-763). La dictadura militar no solo violó los derechos individuales de los indígenas sino que fue también un obstáculo para que puedan disfrutar de sus derechos colectivos. Durante este gobierno, se dio un fuerte antagonismo de las políticas públicas con las disposiciones del Convenio 169 de la OIT que en sus artículos 2 y 3 delegan al Estado la responsabilidad de proteger los derechos de los pueblos indígenas y garantizar su libre ejercicio (Organización Internacional del Trabajo, s.f.).

Como respuesta a la realidad que tuvieron que sobrellevar los pueblos indígenas debido a las políticas y normas impuestas durante la dictadura militar, surge un proceso de organización. Se establecieron organizaciones de los pueblos Mapuche, Aymara y Rapa Nui que buscaban la protección de su derecho a la tierra y una nueva relación con el Estado. Sin embargo, fueron acciones dirigidas a problemas específicos de cada pueblo, más no en busca de reivindicaciones conjuntas por sus derechos colectivos ni a favor de su reconocimiento como resultado de la falta de instancias para la coordinación de acciones conjuntas entre estos pueblos (Aylwin, s/f :7).

### **2.1.3 Política indígena de los gobiernos de la Concertación de partidos políticos por la democracia (1990-2006)**

Una vez establecida la democracia en Chile, la relación entre el Estado chileno y los pueblos indígenas se obstaculizó por la falta de un enfoque inclusivo. Durante este período se puede observar un mismo patrón a nivel de políticas públicas entre los gobiernos de la Concertación, ya que se replican las mismas medidas sin obtener resultados al principal problema que es el reconocimiento de los derechos colectivos de estos pueblos. El periodo en el que la Concertación de partidos por la democracia se mantiene en el poder es desde 1990 al 2010, iniciando con el gobierno de Patricio Aylwin y culminando con el primer mandato de Michelle Bachelet (mismo que será abordado en otro subcapítulo). Este período

propone varios avances y retrocesos en materia de derechos de los pueblos indígenas.

Durante el periodo de gobierno de la Concertación, se impulsó la política Indígena de Nuevo Trato que buscaba restablecer la confianza entre los pueblos indígenas, la sociedad chilena y el Estado. Esta política surge con el acuerdo alcanzado con los pueblos indígenas a través del Acuerdo de Nueva Imperial y se consolida a través de la Ley indígena con la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), recibiendo finalmente un nuevo impulso con la creación de la Comisión de la Verdad y el Nuevo Trato (Ministerio de Desarrollo Social Chile, 2004:34). No obstante, en la práctica los gobiernos de la Concertación han trabajado de forma contraria a los lineamientos estratégicos de esta política (reconocimiento de los pueblos indígenas, desarrollo con identidad e institucionalidad pública alineada al respeto de la diversidad cultural) enfocándose en soluciones con tinte social, asociando de manera errónea el mayor problema de los pueblos indígenas con la pobreza y proyectando políticas públicas en ese marco.

#### **Patricio Aylwin (1990 – 1994)**

Si bien los pueblos indígenas habían empezado a organizarse para defender sus derechos frente a la opresión de la dictadura militar, es con la llegada de la democracia a Chile que se empodera la cuestión indígena y surgen cambios importantes en la política indígena pero continúan los inconvenientes al momento de dar una solución definitiva al conflicto entre el Estado chileno y los pueblos indígenas. Durante este gobierno surge uno de los compromisos que marca la política indígena en Chile. Debido al deseo de cristalizar sus demandas estos pueblos acuden a los partidos de oposición a la dictadura militar, agrupados en la Concertación de Partidos por la Democracia. Esta aproximación permite que sus demandas sean consideradas como parte de las propuestas de la Concertación y da paso a que en 1989 se establezca el Acuerdo de Nueva Imperial que surge del Encuentro Nacional Indígena (Figueroa, 2012:9-13). Este compromiso entre el Estado chileno y los pueblos indígenas sienta las bases para el establecimiento de vías de diálogo entre estos dos actores y permite por primera vez la representación de cada uno de los pueblos indígenas a nivel nacional a través del Consejo Nacional

de los Pueblos Indígenas. El Acuerdo se encontraba enmarcado en 3 ejes: la reforma constitucional, la promulgación de una ley a favor de la cuestión indígena que a su vez daría paso a la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y la ratificación del Convenio 169 de la OIT (Calfuqueo, 2011:7).

En 1990, al llegar al poder Patricio Aylwin, creó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) con el fin de que desarrolle políticas de Estado, brinde asesoría al primer mandatario en cuanto al desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas y fomente la participación de los mismos en la sociedad chilena. Durante este gobierno se incorporó en la agenda nacional la cuestión indígena, por lo que el gobierno empezó a desarrollar acciones puntuales como la propuesta ante el parlamento para la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 1991 y la presentación ante esta misma instancia del Convenio de creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe en 1992 (Aylwin, s/f: 11).

Por otro lado, como las acciones más relevantes de la CEPI surge el proyecto de Ley Indígena (Ley N°19.253) y un proyecto de reforma constitucional a favor del reconocimiento de estos pueblos, que fueron presentados ante el Congreso Nacional en 1991. La ley reconocía derechos diferenciados para los pueblos indígenas y promovía el respeto a la diversidad desde el reconocimiento de las personas, comunidades y asociaciones indígenas, así como, la promoción de su cultura y prácticas (Aylwin, s/f:9-11). Este era un avance importante en materia de derechos de los pueblos indígenas ya que no es sino hasta este momento que se visibiliza la necesidad de un reconocimiento legal de estos pueblos y de sus derechos como colectividad. Sin embargo, de estas dos acciones solo una llegó a concretarse, siendo privilegiada la aprobación de la Ley 19.253 mientras que la reforma constitucional permaneció sin respuesta (Calfuqueo,2011:7). La Ley 19.253 o Ley Indígena, fue promulgada en 1993 y creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) como el eje central de la política de Estado a favor de estos pueblos, permitiendo la representación de los mismos al interior de este organismo (Fundación Superación de la Pobreza, 2014:20). Es importante recalcar que en este período se presentó al parlamento el Convenio 169 para su ratificación, sin embargo, no hubo respuesta (Calfuqueo, 2011:7).

Debido a que no todas las organizaciones indígenas (E.g. Consejo de Todas las Tierras) estuvieron a favor del Acuerdo de la Nueva Imperial, estas no tardaron en movilizarse exigiendo la devolución de sus tierras a través de la toma de predios. Si bien los ideales del gobierno de turno eran la creación de una sociedad participativa, alinéandose con el artículo 7 del Convenio 169 de la OIT que establece que los pueblos indígenas tienen derecho a definir sus prioridades, necesidades e intereses, este respondió a la movilización indígena con la aplicación de la Ley de Seguridad del Estado (heredada de la dictadura militar) condenando a 144 comuneros Mapuche (Donoso, 2010:232).

### **Eduardo Frei Ruiz (1994 - 2000)**

El gobierno de Eduardo Frei se caracteriza por seguir una política neoliberal con un enfoque de expansión de mercados y eficiencia en la explotación de recursos naturales. Durante este periodo, la CONADI entró en crisis debido a que las iniciativas del gobierno chocaban con los intereses de los pueblos indígenas. Prueba de ello fue la destitución de dos directores nacionales de la CONADI al manifestarse públicamente en contra de la aprobación del megaproyecto hidroeléctrico adjudicado a la empresa española ENDESA para la construcción de la Central Hidroeléctrica Ralco en territorio Pehuenche. Esto constituye un quiebre en las relaciones entre el gobierno y los pueblos indígenas, que busca ser resuelto a través del reestablecimiento de la confianza entre las partes con dos iniciativas: los Diálogos Comunales convocados por el gobierno en 1999 que tuvieron como resultado la suscripción del Pacto por el Respeto Ciudadano; y la creación de la Comisión Asesora en temas de desarrollo indígena que buscaba acoger las demandas de estos pueblos para la elaboración de un Plan de Desarrollo de Inversión. Sin embargo, estos procesos fueron denunciados y cuestionados por las organizaciones Mapuche quienes manifestaron que las organizaciones que fueron parte de este proceso de diálogo tuvieron ingerencia del Estado y no representaban a todos los pueblos indígenas. Por otro lado, estos procesos se enfocaban únicamente en temas de desarrollo y no daban paso al conjunto de reivindicaciones indígenas que incluían temas territoriales (Fundación Superación de la Pobreza, 2014:20-21). El Pacto por el respeto ciudadano incluía varios compromisos que al

finalizar el gobierno no se concretaron, tales como: la reforma constitucional, la ratificación del Convenio N°169 y la coordinación interinstitucional para la implementación de políticas indígenas (Ministerio de Desarrollo Social Chile, 2004:20).

Durante este periodo se evidencian varias contradicciones; mientras la CONADI buscaba la restauración de tierras indígenas, el gobierno ofrecía concesiones mineras en tierras Mapuche, acordaba con la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) la construcción de la hidroléctrica en Ralco y respaldaba la explotación forestal en territorios con importante población indígena como el Bío Bío y los Lagos. Esto dio como resultado divergencias entre las leyes sectoriales y la Ley indígena. (Hernández, 2003: 214). El gobierno se caracterizó, además, por la implementación de proyectos financiados por contrapartes extranjeras y la constitución de áreas de desarrollo indígena<sup>3</sup> (Millaman, s.f.:8). La escalada del conflicto entre el Estado chileno y los pueblos indígenas se da debido a la concesión de tierras indígenas a empresas para la explotación de recursos naturales. Estas iniciativas por parte del gobierno eran contrarias a lo establecido en el Convenio 169, artículo 15, que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la utilización, administración y consevación de los recursos naturales y la importancia de una consulta tomando en cuenta sus intereses y bienestar.

El movimiento Mapuche se levanta legitimando nuevas formas de lucha en protesta a la explotación y expropiación de sus tierras, dándose actos violentos entre los actores. Por lo cual, en 1996, el Consejo de Todas las Tierras hizo una petición ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos con el fin de impugnar la condena de varios representantes indígenas que fueron acusados de asociación ilícita y usurpación de tierras (Figueroa, 2012:12). Con la asignación, por parte del gobierno, de territorio Mapuche para construcción de hidroeléctricas y el establecimiento de empresas forestales el movimiento Mapuche se divide entre organizaciones que radicalizan la protesta indígena adoptando actos violentos para

---

<sup>3</sup> Áreas de desarrollo indígena: “*unidades socio territoriales en que el Estado focaliza recursos para la aplicación de planes y programas de desarrollo pertinentes*” (Ministerio de Desarrollo Social Chile, 2004:16).

conseguir que sus reivindicaciones sean escuchadas y organizaciones que prefieren la vía política para conseguir respuesta a sus demandas.

### **Ricardo Lagos (2000-2006)**

Durante el gobierno de Lagos se crea un grupo de trabajo con el fin de desarrollar soluciones a la cuestión indígena que se encontraba en crisis, es así como durante 50 días el grupo recoge las demandas de estos pueblos y como respuesta en el año 2000 el presidente desarrolla una Carta dirigida a estos donde precisa 16 medidas a ser implementadas, entre las cuales se encuentra la creación de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato. La Comisión tenía como objetivo asesorar al presidente para el establecimiento de una nueva política en base a la realidad de estos pueblos y evidenciar la deuda histórica que se encontraba pendiente con los mismos (León, 2007:249). El diálogo constituyó un avance, sin embargo la participación de estos pueblos fue muy básica (Valdés, 2007:189).

En el año 2001 se implementa la primera fase del Programa Orígenes una iniciativa financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno chileno que consistía en incentivar el desarrollo productivo de las comunidades indígenas que habitaban en zonas rurales. El programa tuvo un enfoque tradicional ya que buscaba abordar el problema de la pobreza en este sector de la población desconociendo los problemas estructurales que enfrentan estos pueblos como es el reconocimiento de sus derechos colectivos. La política instaurada en este periodo es ineficiente, ya que en lugar de fortalecer la CONADI que se encontraba en crisis decidió otorgar a la subsecretaría del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) la responsabilidad sobre el desarrollo de la política indígena (Bello, 2007:193-2001).

En el año 2004, sobre la base de las recomendaciones del Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato hacia los Pueblos Indígenas, se anuncia la Política de Nuevo Trato 2004-2010 (Ley N° 19.882), focalizando el trabajo en tres ejes: derechos de los pueblos indígenas, desarrollo con identidad y adecuación del Estado a la diversidad cultural. Sin embargo, en la práctica el gobierno de Lagos aplicó una fuerte criminalización a la protesta social indígena

a través de la aplicación de la Ley de Seguridad del Estado 12.927 y la Ley Antiterrorista 18.314 cuyo objetivo era la desarticulación del movimiento indígena y la instauración de estabilidad en el país (Calfuqueo, 2011:38-39). En este marco, se promovió una operación para el enjuiciamiento de los dirigentes de la “Coordinadora Arauco Malleco”, logrando encarcelarlos y condenarlos bajo la Ley Antiterrorismo. En efecto, en este periodo se intensifican los roces entre el Estado y los pueblos indígenas, debido a los múltiples actos de represión. Es así que el Ministerio Público detuvo a varios Mapuche, sobre todo dirigentes, alegando delitos de robo, incendio y ataque a la propiedad privada, aplicando la Ley Antiterrorista (Donoso, 2010:233-234).

Es en este período que la relación entre el Estado chileno y los pueblos indígenas sufre una fuerte tensión debido a que el gobierno de turno fue incapaz de comprender que dar apertura para que los pueblos indígenas plantearan sus demandas constituía otra forma de reconocimiento. Es así que al verse desplazados nuevamente estos pueblos optaron por plantear sus demandas a la fuerza. El reconocimiento, del multiculturalismo de Taylor, no solo permite el desarrollo de la identidad de estos grupos, sino que también fortalece el sentido de pertenencia logrando que la convivencia entre los individuos sea pacífica y se logre negociar mediante el diálogo aquello que representa un beneficio y garantiza el bienestar de estos pueblos.

## **2.2. Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) y propuestas para el nuevo período de gobierno (2014-2018)**

*(...) mientras no eliminemos las discriminaciones que persisten en nuestra sociedad, ... mientras no curemos la herida de los derechos humanos, mientras no logremos la plena integración y desarrollo de los pueblos indígenas en armonía con su identidad, ... no habremos alcanzado el sueño compartido de un país pequeño que brinda progreso y justicia para todos y con todos (Bachelet, 2005:87).*

Durante su primer período (2006-2010), Michelle Bachelet formó parte de la Concertación de Partidos por la Democracia coalición de centro izquierda. En este primer período de gobierno impulsó un proceso de diálogo con los pueblos indígenas previo al inicio de su gestión con el fin de desarrollar una hoja de ruta para las acciones de su gobierno encaminadas a solucionar los problemas de estos

pueblos. En este marco, propone para su mandato las siguientes líneas de acción: la erradicación de la discriminación, el reconocimiento constitucional, la ratificación de convenios internacionales, y un mayor compromiso con las iniciativas de Naciones Unidas en materia de derechos indígenas. Por otro lado, el gobierno decide asumir los compromisos adquiridos a partir de la política del Nuevo Trato de 2004 que propuso el desarrollo de iniciativas como el Fondo de Tierras y Aguas y el Fondo de Desarrollo Cultural de la CONADI (Bachelet, 2005:91-92). Bachelet plantea la reestructuración de estas iniciativas, transformando el Fondo de Tierras y Aguas en un Banco de Tierras y dar una nueva dirección al programa “Orígenes” para brindar estabilidad económica a estos pueblos (Intendencia Región de la Araucanía- Ministerio del Interior Chile, 2008:4-5).

Uno de los logros más importantes de este período de gobierno, en materia de derechos indígenas, es la aprobación del Convenio 169 de la OIT en 2008. Debido a que este proceso fue una de las promesas de varios gobiernos y no logró cristalizarse, este gobierno ganó credibilidad con los pueblos indígenas misma que fue afectada por la aplicación de otras normas que condenaban las movilizaciones indígenas. Si bien Chile consiguió la ratificación de este instrumento internacional aún no ha logrado que la legislación interna guarde coherencia con las disposiciones del Convenio. Al momento, la Constitución chilena no ha consolidado el reconocimiento de estos pueblos (Fortin et Pairicán, 2010:23-24). Por otro lado, Bachelet desarrolló el “Diálogo Nacional con los Pueblos Indígenas” con el fin de reestructurar el proceso de participación de estos pueblos. Este proceso de diálogo tuvo como precedente la convocatoria a un Debate Nacional que se replicó a nivel local y regional con la participación de 120 organizaciones indígenas y varios dirigentes de asociaciones y comunidades indígenas (Intendencia Región de la Araucanía- Ministerio del Interior Chile, 2008:4-7).

Otra de las áreas de acción fue la restitución de tierras a los pueblos indígenas a través de la compra e imposición de subsidios a las mismas. Reforzó el presupuesto del Fondo de Tierras y Aguas destinando alrededor del 84% del mismo a la compra de tierras beneficiando con la restitución de 23 mil hectáreas

a 2.200 familias. Por otro lado, respecto a la continuidad del programa Orígenes se suscribió por segunda vez un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo para una nueva inyección de recursos lo cual permitió extender el programa a varias regiones con importante presencia indígena. El primer período de gobierno de Bachelet, avanzó en otros aspectos como salud, educación y dotación de servicios básicos (Intendencia Región de la Araucanía- Ministerio del Interior Chile, 2008:4-7).

Durante este primer período, se buscó la aplicación de iniciativas internacionales para garantizar los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, en la práctica se intensificó el conflicto con estos pueblos debido a la aplicación de fuertes medidas en contra de las movilizaciones indígenas. Si bien este primer período propone una serie de medidas para la implementación de procesos de participación de la población indígena, una adecuada representación de la diversidad, y el fortalecimiento de la Ley Indígena, con el pasar del tiempo fue adquiriendo menor credibilidad debido a que se intensificaron los conflictos con los pueblos indígenas, principalmente con el Pueblo Mapuche (Bachelet, 2005:91-92). Finalmente, en este subcapítulo se analizará la política indígena del primer período de gobierno de Bachelet y como ello afectó a la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, para luego revisar cuales fueron los logros más importantes de su gobierno y las propuestas que plantea para el nuevo período 2014-2018.

### **2.2.1. Política indígena del primer período de gobierno de Michelle Bachelet**

Dentro de la propuesta de gobierno, Bachelet, incluyó el desarrollo de institucionalidad vinculada al trabajo en asuntos indígena. En este sentido, propuso la creación de una Subsecretaría de Asuntos Indígenas en el Ministerio de Planificación y la implementación de un programa especial de capacitación a los funcionarios públicos vinculados al tema indígena (Bachelet, 2005:91-92). Mientras que a través del *“Programa Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”* buscaba implementar una nueva política indígena basada en un plan de acción con enfoque en los derechos políticos, el desarrollo integral y la multiculturalidad (Fortin et Pairicán, 2010:23-24). Re-conocer instauró una

agenda completa para el restablecimiento de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Bachelet propuso el programa Re-conocer aceptando que la solución era tratar el asunto indígena como una cuestión de derechos y reconociendo la necesidad de la construcción de una identidad colectiva para el establecimiento de una sociedad multicultural (Fundación Superación de la Pobreza, 2014:4).

En el enfoque de sistema político, derechos e institucionalidad, Re –conocer propuso mayor representatividad de los pueblos indígenas en instancias como el parlamento y participación en los Consejos Regionales y comunales. En el marco de este primer enfoque se definieron las siguientes áreas de acción (Intendencia Región de la Araucanía- Ministerio del Interior Chile, 2008:12-15):

1. el reconocimiento de las comunidades indígenas a través de su inclusión en la Ley de Municipalidades y la Ley de Participación Ciudadana,
2. el reconocimiento constitucional y la aprobación del Convenio 169 de la OIT,
3. la definición de una nueva estructura institucional a través de la creación de la Subsecretaría de Asuntos Indígenas en el MIDEPLAN,
4. la creación de un Consejo de Pueblos Indígenas que constituiría una instancia de representación para discusiones en materia indígena,
5. la reestructuración de la CONADI y la integración del Programa “Orígenes” a esta institución,
6. la creación de un Comité de Ministros para Asuntos Indígenas consolidada a través de la participación de los Ministerios del Interior, Planificación, la Secretaría General de la Presidencia, Relaciones Exteriores, Educación, Salud, Obras Públicas, Bienes Nacionales, Agricultura, Vivienda, Cultura, y Medio Ambiente con el fin de articular la acción gubernamental en pro de los derechos de los pueblos indígenas, y,
7. el fortalecimiento de todas las instituciones del Estado a través de la creación de una Unidad de Asuntos Indígenas para mayor eficiencia de las políticas públicas dirigidas a estos pueblos,

En cuanto al segundo enfoque de la política indígena desarrollada por Bachelet, está la búsqueda por el desarrollo integral de estos pueblos para lo cual se propuso la entrega de tierras, una nueva gestión del Fondo de Tierras y Aguas,

y su contribución para manejar de mejor manera las Áreas de Desarrollo indígena. En este enfoque se contempla también el desarrollo de iniciativas dirigidas al fortalecimiento de la educación y eficacia en los servicios de salud. Durante este primer período se buscó expandir el alcance de las iniciativas desarrolladas a favor de los pueblos indígenas ya que en gobiernos anteriores todos los esfuerzos se centraron en las reivindicaciones del Pueblo Mapuche dejando de lado las necesidades y demandas de los demás pueblos (Intendencia Región de la Araucanía- Ministerio del Interior Chile, 2008:16-18).

Finalmente, el tercer enfoque de esta política buscaba abordar la multiculturalidad y diversidad buscando respaldar las políticas anteriormente expuestas a través del accionar conjunto de la sociedad, el Estado y los pueblos indígenas. Para esto decide desarrollar política indígena urbana reconociendo que el 70% de la población indígena habita en zonas urbanas. En este sentido, se diseña la creación de mesas de diálogo indígenas por cada región. Por otro lado, a fin de generar cambios en la interacción cultural se desarrollan varias iniciativas como la difusión del Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, una propuesta de política multicultural con miras a reconocer el valor de cada cultura y una nueva relación entre los actores (Intendencia Región de la Araucanía- Ministerio del Interior Chile, 2008:18-20).

La política pública propuesta estaría dentro de las mínimas garantías que los instrumentos internacionales promueven para los pueblos indígenas, sin embargo, en la práctica es donde se evidencia el cumplimiento de estos planteamientos. Si bien Bachelet direccionó su política pública al cumplimiento de las disposiciones internacionales, su política indígena mantiene algunos elementos heredados de los demás gobiernos de la Concertación, mismos que serán analizados más adelante.

### **2.2.2 Relación del gobierno de Bachelet con los pueblos indígenas**

Tanto en el gobierno de Ricardo Lagos como en el de Bachelet se presenta una escalada del conflicto debido a la aplicación de la “Ley de Seguridad Interior del Estado” y de la “Ley Antiterrorista” que buscaban frenar las protestas

realizadas por los Mapuche que en muchos de los casos terminaban en actos de violencia. Durante estos gobiernos se aplica fuertemente la represión a la protesta social de este pueblo alegando violación a la propiedad privada y violencia. En el caso del gobierno de Bachelet, se pasa a dar una respuesta a la violencia con violencia, lo que desencadena en la muerte de un joven Mapuche en el año 2008 en un enfrentamiento con la fuerza policial chilena. Este acontecimiento genera una reacción por parte del gobierno y se designa un nuevo Ministro Coordinador de la Política Indígena para explorar soluciones al conflicto y desarrollar acciones en el marco de los derechos promulgados por Naciones Unidas (Donoso, 2010:234).

Bachelet logró la ratificación del Convenio 169 de la OIT que por mucho tiempo había sido parte de las propuestas de los gobiernos de turno pero que se veía obstaculizada por el poder legislativo en Chile. Es así que el 9 de abril de 2008, es aprobada por el Congreso Nacional. Al entrar este Convenio en vigencia, en el año 2009, este gobierno envió para su implementación dos proyectos de ley al Parlamento con el fin de desarrollar una nueva institucionalidad para dar cumplimiento a aquello estipulado en este instrumento. Es así como se propuso al Parlamento la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas y el Consejo de Pueblos Indígenas, sin embargo, estas iniciativas fueron rechazadas por el Pueblo Mapuche que a través de sus líderes afirmó que no se aplicó lo estipulado en el Convenio 169 respecto a la participación de los pueblos indígenas en la formulación de medidas a su favor o que les afecten de alguna manera. Este rechazo se manifestó a través de interposición de un recurso judicial ante la Corte de Apelaciones de Santiago contra la Presidenta Bachelet y el ministro encargado de temas indígenas, con miras a que se declare ilegales estos proyectos de ley. El recurso no fue tratado por la Corte debido a la falta de ciertos procesos en su presentación. La relación con el Estado se encontraba ya deteriorada y este acontecimiento agregó mayor tensión. Por otro lado, el Pueblo Mapuche continuaba buscando la restitución de sus tierras a través de la toma de predios en la Araucanía, justificando sus acciones en el incumplimiento del traspaso de tierras por parte del gobierno (Báez, 2009:1).

La violencia durante este proceso fue el resultado de la falta de diálogo. Si bien se desarrollaron políticas a favor de estos pueblos, los mismos no fueron incluidos de forma adecuada en el proceso de formulación de estas. Ello evidencia la falta de un enfoque multicultural en la formulación de políticas públicas a favor de los pueblos indígenas, lo cual tiene sus raíces en el reconocimiento de la importancia de los aportes que estos grupos pueden hacer a la sociedad a través de la búsqueda por el respeto de sus derechos individuales y colectivos. Es así que la contradicción entre las propuestas, iniciativas, políticas y la aplicación de las mismas han quebrado aún más la relación entre las partes y han generado desconfianza. La condenación de la protesta social como un acto de terrorismo ha sido cuestionada incluso por instancias internacionales. Es impensable que a pesar de haber superado la dictadura militar mantengan estas medidas de represión que conllevan la violación de derechos humanos.

### **2.2.3 Logros del primer periodo de gobierno y propuestas para el periodo 2014-2018**

Como ya lo habíamos mencionado, uno de los mayores logros de este gobierno fue la promulgación del Convenio 169 de la OIT, que transformó la imagen que tenían los pueblos indígenas respecto al Estado, instaurando confianza hacia la política del nuevo trato (Namuncura, s.f.:166). Durante su primer período, Bachelet aplicó los mismos lineamientos de los demás gobiernos de la Concertación permitiendo la explotación de recursos naturales a pesar de la negativa de los pueblos indígenas por llevar a cabo dichos proyectos.

Las medidas implementadas durante este primer período se han cristalizado en cuanto a la educación a través de la asignación de becas dirigidas a la población indígena, entrega de tierras, fortalecimiento del sistema de salud, vivienda y el fortalecimiento de los derechos de la mujer indígena. Al igual que los demás gobiernos de turno los esfuerzos se han focalizado en la superación de la pobreza, incremento de la productividad y la ampliación de los servicios básicos. Respecto a la promesa de reconocimiento constitucional hasta el momento no se ha cumplido y podría explicarse por la falta de conciliación entre

los diferentes actores con poder de decisión para acoger esta iniciativa dentro del poder judicial (Fortin et Pairicán, 2010:17-36).

Por otro lado, Bachelet logra ser elegida nuevamente en 2013 para el período de gobierno 2014-2018, sin embargo, en esta ocasión ya no como representante de la Concertación de Partidos por la Democracia sino ahora como líder del partido de centroizquierda, Nueva Mayoría, fundado en el año 2013. En este nuevo período Bachelet propone cambios en materia de derechos de los pueblos indígenas haciendo mayor énfasis en el reconocimiento. De acuerdo a su nuevo Plan de Trabajo, busca garantizar la participación de estos pueblos en el desarrollo de una nueva constitución que reconozca a Chile como un Estado pluricultural. Por otro lado, plantea la alineación de la legislación interna con lo dispuesto en instrumentos internacionales y el desarrollo de nuevos mecanismos para la compra de tierras. Por otro lado, en este nuevo plan se incluye el compromiso para no dar paso a la aplicación de la Ley Antiterrorista (Bachelet, 2013:173-175).

Al 2014, el gobierno de Bachelet ha presentado avances en materia de los pueblos indígenas a través de la asignación de un intendente de origen Mapuche para la Araucanía. Este acto fue simbólico ya que ese cargo no había sido asumido antes por un Mapuche. El intendente, Francisco Huenchumilla, dirigió una disculpa al Pueblo Mapuche por la usurpación de sus tierras por parte del Estado chileno. Esta medida podría traducirse en el deseo de la mandataria por restablecer el diálogo con los pueblos indígenas y ofrecer respuesta a sus reivindicaciones desde una visión más cercana. Sin embargo, Bachelet aún arrastra las malas prácticas de los demás gobiernos de la Concertación, es así que en 2014 la Dirección General de Aguas (DGA) otorgó la autorización para la realización de obras hidráulicas a la Central Hidroeléctrica Osorno que afectaría a un complejo religioso de los Mapuche-Williche ubicado en las regiones de Los Ríos y Los Lagos. Bachelet tendrá que lidiar con aquellos problemas que siguen siendo una constante en Chile tales como la criminalización de la protesta social ya que hay Mapuches que están siendo juzgados bajo la Ley Antiterrorista. Esto sigue siendo un peso para el país que ha sido incluso condenado por la Corte Interamericana de

Derechos Humanos por la violación de derechos fundamentales de líderes indígenas (IWGIA, 2015:210-212).

Si bien este nuevo período promete alinearse con el multiculturalismo, es preciso que empiece por uno de los principios esenciales que Taylor afirma son necesarios para la existencia de un Estado multicultural como es el reconocimiento de la diferencia, la construcción de vías de diálogo entre los diferentes actores donde se garantice el respeto a la diferencia y el reconocimiento de los aportes de todos los actores. El gobierno de Bachelet tiene varios desafíos debido a que asume el liderazgo de Chile nuevamente y tendrá que recuperar la confianza de los pueblos indígenas a través de acciones efectivas a favor de los mismos dando cumplimiento a las disposiciones del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Uno de los retos más importantes será brindar garantías para el derecho a la libre determinación de estos pueblos promovido por la Declaración. Si bien este derecho no implica la autonomía territorial, busca garantizar la libertad de estos pueblos a determinar su condición política y la gestión de su desarrollo económico, social y cultural.

## **2.3 Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014)**

En el año 2010, asume el poder Sebastián Piñera quien era parte de Alianza por Chile, coalición de centroderecha conformada por dos partidos políticos la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional. En el siguiente subcapítulo se revisará la diferenciación en la propuesta de este gobierno respecto a lo planteado durante 20 años por la Concertación, la política indígena y una revisión de los resultados de la implementación de las políticas descritas.

### **2.3.1. ¿Una nueva propuesta?**

Sebastián Piñera llega al poder, poniendo un alto a los 20 años de poder de la Concertación de Partidos por la Democracia (coalición de centroizquierda), con la promesa de una nueva etapa que pondría fin a la asimilación de los pueblos indígenas y que permitiría la integración participativa de los mismos en la

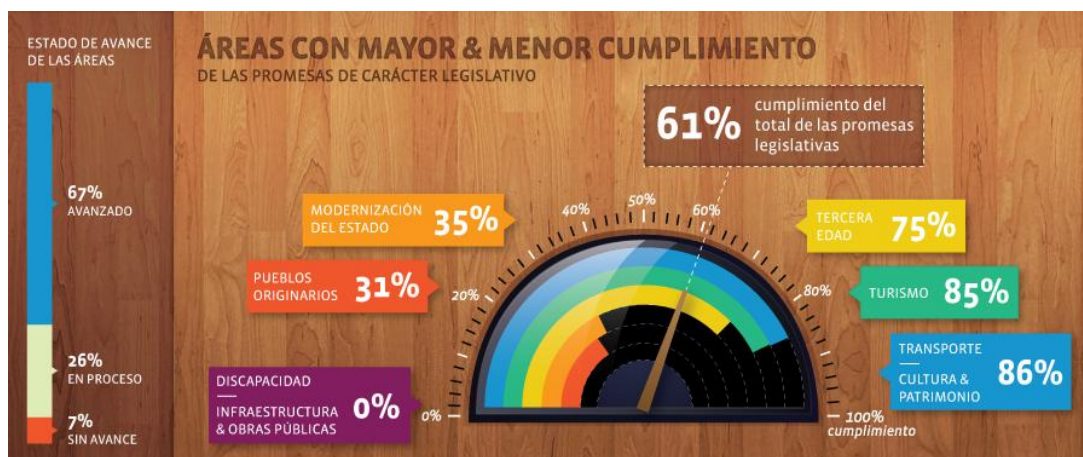
sociedad chilena. Es así que desarrolla el Plan Araucanía, un programa que buscaba propiciar un reencuentro entre el Estado chileno y los pueblos indígenas que durante varios años han estado inmersos en el “conflicto indígena” (Fortin e Pairacán, 2010:26-27). Si bien la llegada de la centroderecha significó un cambio respecto a la línea en la que venía funcionando la política en Chile, en materia indígena este se valió de varios elementos propuestos por los gobiernos de turno anteriores pero abordando desde otro enfoque la misma. Es así que volvió a proponer el reconocimiento constitucional, pero es justamente en este gobierno que se lleva a cabo un proceso para garantizar la consulta a los pueblos indígenas a pesar de que esta medida sería criticada posteriormente.

A pesar de las críticas en torno a la concentración de las acciones del Estado únicamente en la Araucanía, Piñera presentó el Plan Araucanía ya que es el área con mayor concentración Mapuche. Piñera propuso el fortalecimiento del diálogo y la identidad de los pueblos indígenas, el desarrollo económico, la reformulación de la CONADI y un nuevo enfoque respecto a la entrega de tierras estableciendo subsidios individuales. Uno de los aspectos que ha sido fuertemente criticado como lo veremos más adelante es que este gobierno ha continuado la aplicación de la Ley Antiterrorismo hacía individuos pertenecientes al Pueblo Mapuche.

Este gobierno, si bien descalificó las acciones de la Concertación a favor de los pueblos indígenas, dio continuidad a las mismas en algunos casos y en otros casos los reestructuró. Lamentablemente, no se cuenta con un informe oficial de alguna de las organizaciones indígenas que evalúe de forma directa las acciones de este gobierno, sus implicaciones y resultados. Aun cuando el gobierno afirmó haber concluido su mandato con avances importantes en la cuestión indígena, el conflicto entre el Estado chileno y los pueblos indígenas sigue vigente. De acuerdo a un sitio web de rendición de cuentas y monitoreo ciudadano, el gobierno de Piñera cumplió a penas con un 31% con los compromisos adquiridos hacia los pueblos indígenas.

## IMAGEN 1

### ANÁLISIS DE CUMPLIMIENTO DE PROMESAS EN MATERIA LEGISLATIVA- AL CIERRE DEL GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA



**Fuente y Elaboración:** Del dicho al hecho – Sitio web de rendición de cuentas y monitoreo ciudadano

### 2.3.2 Política Indígena

Piñera fue crítico respecto a la política indígena aplicada durante el período de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, afirmando que dicha política había sectorizado las iniciativas a favor de los pueblos indígenas relacionándolas únicamente con el área rural. Por otro lado, afirmaba que la institucionalidad desarrollada por los anteriores gobiernos de turno para los pueblos indígenas es ineficiente y limita la participación de estos pueblos en el desarrollo de iniciativas para sí mismos (Piñera, 2010:1-2).

Identificadas estas falencias, su gobierno propuso acciones enmarcadas en la libertad, dignidad, identidad y empoderamiento de estos pueblos. Es así que planteó una política indígena basada en cuatro enfoques (Piñera, 2010:100-104):

- 1) El primero, a favor del desarrollo de una política integral que incluía acciones para los pueblos indígenas en zonas urbanas y rurales, el incremento de recursos asignados al Fondo de Desarrollo Indígena y la promoción del diálogo para garantizar la participación de estos pueblos en la formulación de políticas que les conciernen.
- 2) El segundo, buscaba hacer eficiente el proceso de entrega de tierras a través de subsidios individuales y el desarrollo de instrumentos a favor del

reconocimiento de estos pueblos en áreas como la educación, vivienda, emprendimiento.

- 3) El tercero, promovía la reestructuración de la institucionalidad incluyendo la propuesta de un reconocimiento constitucional, la creación de una Oficina de Asuntos Indígenas para otorgar servicios públicos de forma efectiva a estos pueblos, la transformación de la CONADI en una Agencia de Desarrollo Indígena, la creación de un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas que desarrollaría la política indígena a nivel nacional.
- 4) El cuarto, buscaba promover la cultura de estos pueblos a través de la educación y la comunicación cultural.

Tal y como se había mencionado, Piñera puso en marcha el Plan Araucanía que contaba con cuatro ejes: la promoción de políticas públicas favorables a las necesidades de la IX Región, desarrollo de medidas regionales direccionadas a la Araucanía, iniciativas a favor del desarrollo de la IX Región y el fortalecimiento de la identidad Mapuche (Fortin e Pairacán, 2010:27). En cuanto a la propuesta de reconocimiento constitucional, Piñera da paso a la formulación de una consulta indígena con el fin de contar con un mecanismo para el desarrollo de consultas a estos pueblos en temas que puedan afectarles, interesarles o que les conciernen.

### **2.3.3. Resultados de su gestión**

En la campaña presidencial, Sebastián Piñera estableció un proceso de diálogo con varios comuneros indígenas con el fin de definir los insumos para el desarrollo del Plan Araucanía, que expone los compromisos de ese gobierno con dicha región. Este gobierno, tal como lo sugiere el multiculturalismo de Taylor, sugiere la interdependencia del reconocimiento y el fortalecimiento de la identidad de estos pueblos. En este marco, promovió el desarrollo de la consulta indígena a fin de reestablecer el diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas y dar cumplimiento al derecho a la participación defendido por los instrumentos internacionales en materia de derechos de pueblos indígenas, este proceso duró dos años y medio debido a que requería una Normativa misma que fue aprobada en el año 2013 mediante Decreto Supremo N°66 que regula la consulta indígena

en Chile.(Organización de las Naciones Unidas, 2014:2-3). Para el planteamiento de la consulta, en su informe de gestión, Piñera afirma haber logrado la aceptación de esta medida por parte de los pueblos indígenas gracias al desarrollo de diálogo a través de 61 mesas comunales, 22 mesas regionales, 11 mesas nacionales y 2 reuniones de comisión mixta (Gobierno de Chile, 2014:14-20). Ahora está en manos del actual gobierno hacer uso de esta herramienta para garantizar la participación de los pueblos indígenas en la sociedad chilena.

Si bien el gobierno manejó un discurso apegado al multiculturalismo en cuanto a la consulta indígena, de acuerdo a James Anaya –Relator Especial- en la práctica este proceso fue excluyente y contrario a lo establecido por los instrumentos internacionales por lo que estaría violando el derecho de los pueblos indígenas a la plena participación y el reconocimiento de sus capacidades para determinar sus intereses, necesidades y demandas (Anaya, 2012). Al respecto, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece, en el artículo 19, lo siguiente (Organización de las Naciones Unidas, 2007):

*“Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”.*

Por otro lado, de acuerdo al informe de fin de gestión del gobierno de Piñera, durante su mandato se llevó a cabo la compra de alrededor de 50.000 hectáreas beneficiando a 6.600 familias y se invirtió 5.000 millones en el Fondo de Desarrollo de la CONADI para dar soporte a emprendimientos, financiamiento de equipamiento para los predios adquiridos y desarrollo productivo (Gobierno de Chile, 2014:14-20). Otro de los avances de este gobierno, fue la creación del Consejo de Ministros para Asuntos Indígenas que tenía como función asesorar al ejecutivo en el desarrollo de políticas públicas para estos pueblos (Espina, s.f.).

Finalmente, Piñera promovió un proceso para la elección de Consejeros Indígenas del Consejo Nacional de la CONADI creando, además, al interior de esta institución una Unidad Convenio 169 con el fin de desarrollar espacios de

diálogo y difusión de los derechos de los pueblos indígenas. Este gobierno instauró un Programa de Desarrollo Territorial, el incremento de los recursos del Fondo de la CONADI, la creación de una Cámara de Comercio Mapuche, además de impulsar proyectos de emprendimiento y capacitación. Adoptó un Plan de Desarrollo Social y Económico con una inversión de 4.500 millones de dólares que buscaba la erradicación de la pobreza y la creación de empleo (Espina, s.f.).

Este capítulo, enmarcado en el segundo objetivo específico, permitió conocer cuál fue la política indígena de los gobiernos de turno y en qué medida han sido efectivas las soluciones planteadas. Se observa que los círculos de acción son las normativas, las instituciones y la sociedad, si bien se han desarrollado varias iniciativas en estos círculos la dinámica de cada gobierno ha sido diferente. Es en este capítulo que se puede observar de mejor manera la interacción entre actores internacionales, el Estado, actores nacionales y el Pueblo Mapuche.

## **CAPITULO III**

### **REALIDAD DEL PUEBLO MAPUCHE Y SU INCLUSIÓN A LA SOCIEDAD CHILENA**

Una vez que se han analizado las disposiciones internacionales disponibles a favor de los derechos de los pueblos indígenas y las acciones emprendidas por los diferentes gobiernos chilenos, es preciso abordar la realidad del Pueblo Mapuche, con el fin de tener una visión del conflicto desde el Pueblo Mapuche y el impacto de sus actos para alcanzar sus reivindicaciones. En este sentido, el presente capítulo abordará la realidad económica y social del Pueblo Mapuche, el rol del movimiento Mapuche y una revisión de las soluciones que se han planteado hasta el momento.

#### **3.1 Realidad del Pueblo Mapuche en Chile**

Este subcapítulo permitirá visualizar la realidad del Pueblo Mapuche a través del uso de herramientas como datos estadísticos y documentos oficiales. A través de una revisión a la realidad socioeconómica de este pueblo y su inclusión en la sociedad chilena, se otorga insumos que permitirán contrastar los resultados de las políticas de los gobiernos de turno analizadas en el capítulo anterior. Así mismo este subcapítulo evidencia los problemas en cuanto al acceso de información estadística sobre los pueblos indígenas en Chile.

##### **3.1.1 Realidad Socioeconómica del Pueblo Mapuche en Chile**

En Chile los datos demográficos han sido ambiguos debido a varios inconvenientes en la información disponible. De acuerdo a la División de Estadística de Naciones Unidas, los censos tienen una periodicidad definida que se recomienda sea por lo menos cada 10 años, sin embargo, Chile cuenta únicamente con un Censo del año 2002 debido a un inconveniente con el Censo del año 2012. Por esta razón a pesar de que el censo constituye la fuente primaria de estos datos ya que facilita al Estado información completa sobre la población que habita en su territorio para la formulación de políticas públicas, así como, para

la planificación económica y social en este caso se incluirán otras fuentes como la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) para obtener una mejor visión de la realidad de los pueblos indígenas específicamente del Pueblo Mapuche en Chile.

En efecto, los datos del censo 2012 fueron deshabilitados el 27 de marzo de 2014 por deficiencias en la información y con el fin de que se lleve a cabo una auditoria sobre el mismo. La decisión de auditar la base de datos estaría alineada con la Resolución 68/261 que fue aprobada por la Asamblea General de la ONU el 29 de enero 2014, la cual expone los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales. Los aspectos que buscaba auditar el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) eran referentes a cambios de estructuras de estadísticas vitales, así como la omisión de variables clave (Alonso, 2014:36). Es preciso señalar que el gobierno chileno ha decidido llevar a cabo un censo para el año 2017 con el fin de precisar la información sobre su población.

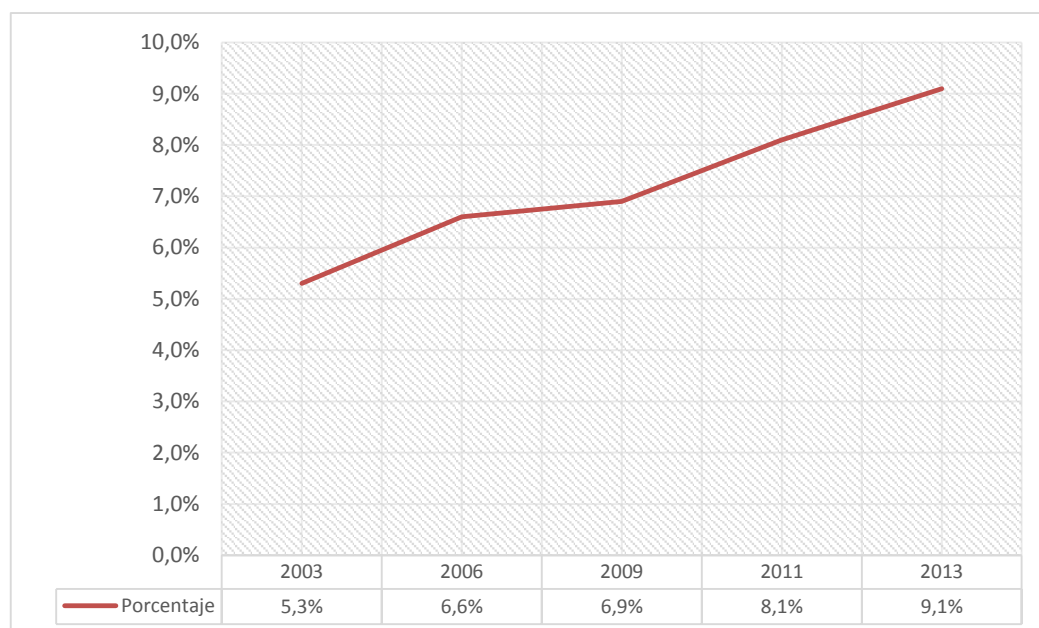
De acuerdo al último Censo de población de Chile de 2002, los pueblos indígenas representaban el 4,6% de la población total, siendo la población al momento del censo de 15.116.435 habitantes, de las cuales 692.192 personas se consideraron así mismas como pertenecientes a alguno de los pueblos indígenas (Anexo 1). Este Censo mostró que hasta ese año el Pueblo Mapuche contaba con una mayor población en comparación con los otros pueblos indígenas que se encuentran en territorio chileno representando el 87,3% (604.284 personas) de la población indígena (Anexo 2). Además, evidenció que el 64,8% de la población indígena residía en zonas urbanas, representando el 3,4% del total de la población urbana. Mientras que el Pueblo Mapuche, estaba compuesto por el 62,4% que habitaba en zonas urbanas y el 37,6% en zonas rurales. Sin embargo, el Pueblo Mapuche contaba con menor población urbana en comparación con los otros pueblos indígenas, por ejemplo, el pueblo Rapa Nui que tenía un 92,3% de población urbana (Instituto Nacional de Estadísticas, 2002:11-13-18).

El censo 2002 identificó como las regiones con mayor población indígena, a la novena región, la Araucanía, donde se encuentra el 29,5% de la población indígena seguida por el 27,7% en la región Metropolitana y el 14,7% en la décima

región o región de los Lagos. En estas regiones el Pueblo Mapuche ha sido mayoría, concentrándose en la novena región en un 33,6%, en la región metropolitana en un 30,3% y en la décima región en un 16,7% (Anexo 3,4,5). Por otro lado, el Censo permitió observar que la población indígena es joven (entre 10 y 40 años) y constituye un grupo demandante de educación (Instituto Nacional de Estadísticas, 2002:13&71).

Debido a los inconvenientes que Chile ha tenido con la información del censo 2012 y la falta de información ajustada a la realidad del censo 2002 se ha decidido utilizar una herramienta de información estadística alterna, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN). La Encuesta CASEN es una herramienta desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Social con el fin de proporcionar con una periodicidad bianual o trianual información sobre la situación económica de la población así como para evidenciar el impacto de las políticas sociales implementadas por los gobiernos de turno. Lamentablemente, esta herramienta no es completa ya que exceptúa ciertas zonas si son de difícil acceso (Ministerio de Desarrollo Social, s.f.). Por otro lado, en cuanto a la información proporcionada por la encuesta CASEN la población indígena ha incrementado considerablemente desde el año 2002. En el siguiente gráfico podemos observar que la población indígena pasó de representar el 4,6% de la población total a ser en el año 2013 el 9,1%, pasando de 692.192 indígenas en 2002 a 1.565.915 en 2013 (Ministerio de Desarrollo Social, 2015:4). Ello estaría ligado al reconocimiento en 2006, a través de Ley 20.117, del pueblo Diaguita lo que permitió la modificación del Artículo N°1 de la Ley Indígena permitiendo que en el territorio chileno se reconozca que coexisten 9 pueblos indígenas, lo mismo que hace evidente que es un país diverso.

**GRÁFICO 2**  
**POBLACIÓN INDÍGENA EN CHILE (2003-2013)**



**Fuente:** CASEN 2006 y CASEN 2013

**Elaboración:** Michelle Dávila

Si bien a nivel macro la población indígena parece haber incrementado, en cuanto a la población Mapuche, existe una aparente reducción en su población ya que pasó de ser el 87,3% del total de la población indígena al 84,4% (Anexo 6). Durante el periodo que se deshabilitaron los datos del Censo 2012, surgieron variaciones demográficas importantes que dan una visión totalmente diferente del Pueblo Mapuche. Por otro lado, el Pueblo Mapuche presenta un cambio significativo en cuanto a su asentamiento en las zonas rurales. En el año 2002, como se había mencionado anteriormente, el 62,4% habitaba en zonas urbanas y el 37,6% en zonas rurales mientras que la encuesta CASEN 2013 muestra el asentamiento de la población indígena en su conjunto por zona indicando que el 74% de la población indígena se encuentra en zonas urbanas y el 26% en las zonas rurales. En cuanto a la distribución por regiones, la encuesta evidencia que la Araucanía (IX) continúa siendo la región con mayor población indígena ya que acoge al 32% de la misma. Por otro lado las regiones con mayor presencia Mapuche son: la Araucanía IX (99,4%), Los Ríos XIV (99,1%), Los lagos X (99%), Bío Bío VIII (98%) (Ministerio de Desarrollo Social, 2015:4-11)

Es preciso mencionar que la información sobre los pueblos indígenas en Chile ha sido inexacta; un claro ejemplo es el resultado al comparar el Censo de 1992 y el de 2002 en el que se evidencia que la población Mapuche se redujo significativamente, lo que se adjudica a la variación en la formulación de la pregunta sobre la auto identificación de estos pueblos. Es así que en el Censo 1992 se abordó el tema de la auto identificación a través de un enfoque de pertenencia a una de las tres **culturas**<sup>4</sup> Mapuche, Aimara o Rapa Nui, dando como resultado que 927.060 personas se identificaban con la “cultura” Mapuche mientras que en el Censo 2002 la introducción de una pregunta de pertenencia étnica a uno de los 8 pueblos indígenas reconocidos hasta el momento en la Ley Indígena resultó en la auto identificación de 604.284 personas con el Pueblo Mapuche (Tokichen, 2011:68-69).

Es evidente que la brecha entre la información del censo 1992 y el censo 2002 sobre el Pueblo Mapuche se dio debido a excesiva auto identificación (en 1992) de individuos como pertenecientes a este pueblo. Esto estaría ligado a que se sentían identificados con la cultura sin necesariamente pertenecer a ella. La modificación del enfoque de la pregunta para promover la auto identificación de los pueblos indígenas puede contribuir a determinar en términos reales la población indígena en Chile (Peysner et Chackiel, 1999:359-360). Por otro lado, respecto a la aparente disminución de la población Mapuche, de acuerdo a la encuesta CASEN podríamos deducir que se trata de un problema de auto identificación ya que la cultura de este pueblo se encuentra inmersa en la cultura de la población no indígena y podría además estar ligado al hecho de que el marco muestral del CASEN no abarca las áreas de difícil acceso, lo cual se traduce en información incompleta.

Sigue siendo indispensable el desarrollo de un nuevo censo con el fin de solventar estos vacíos de información y determinar definitivamente la evolución del Pueblo Mapuche y su realidad en la sociedad Chilena. Ello además tomando en cuenta que cuando se trata de imprecisiones en las fuentes primarias de

---

<sup>4</sup> Identificación con una cultura: “...se puede participar de una cultura en grados variables sin que se pertenezca o se crea pertenecer a un pueblo que guarda correspondencia con esa cultura (Le Paige, Gustavo, 2005:99)”.

información estadística, existe un alto riesgo en cuanto a las políticas públicas implementadas hacia estos actores sobre esta base de información.

### **3.1.2 Realidad económica del Pueblo Mapuche**

Uno de los factores con mayor incidencia en la situación económica de una colectividad es el acceso a la educación y a oportunidades de trabajo en igual condición que el resto de la población. Desde el año 2009 hasta el año 2013 la tasa de analfabetismo de la población indígena ha sido mayor a la del resto de la sociedad. En el año 2013 la variación fue de 1,4 puntos porcentuales donde la tasa de analfabetismo para la población indígena es del 5% mientras que la de la población no indígena se encuentra en 3,6%. Si bien la brecha entre estos actores no es muy amplia en términos de analfabetismo, aún existen muchas medidas que requieren concretarse a favor de los pueblos indígenas, siendo el primer paso la inclusión en la sociedad chilena (Ministerio de Desarrollo Social, 2015:20).

Por otro lado, de acuerdo a la Encuesta CASEN 2013, la población indígena tendría una mayor incidencia de pobreza que la población no indígena. Esto es evidente ya que la población indígena en situación de pobreza es del 23,4% mientras que la población no indígena llega al 13,5%. Sin embargo, de acuerdo a la información de años anteriores podemos observar que la personas indígenas en situación de pobreza pasaron de representar el 44% en 2006 al 23,4% en 2013, evidenciando una reducción en 20,6 puntos porcentuales, mientras que en la población no indígena alcanzó durante el mismo periodo de tiempo una reducción de 14,5 puntos porcentuales (Anexo 7) (Ministerio de Desarrollo Social, 2015:21-36).

En el año 1996, la situación de bienestar económico de estos pueblos era crítica, sin embargo, una vez instaurada la democracia, los gobiernos de turno implementaron políticas públicas para la erradicación de la pobreza lo cual permitió la reducción de estos índices. De acuerdo al Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos del Milenio 2005 y 2008, Chile ha tenido un avance superior a nivel regional en cuanto al cumplimiento del primer objetivo del milenio, meta 1-A que buscaba la reducción a la mitad, entre 1990 y 2015, de

la proporción de personas con ingresos inferiores a 1,25 dólares al día. En efecto, Chile logró cumplir esta meta si tomamos como base el año 1990. Si bien se han dado importantes avances en este tema aún existe una brecha entre la población indígena y la no indígena en términos de bienestar económico (González, 2012:20).

La encuesta, además, muestra que la participación laboral de la población indígena y la no indígena en el año 2013 tuvo una pequeña variación, siendo así la participación de la población indígena de 55,9% mientras que la población no indígena alcanzó el 57,3%. En cuanto a la tasa de ocupación, la variación entre la tasa de los pueblos indígenas y la población no indígena es de apenas 1,9 puntos porcentuales, contando la población indígena con una tasa de ocupación de 51,5% mientras que la población no indígena contaba con una tasa de 53,4%. Es preciso recalcar que la tasa de ocupación es mayor en las zonas urbanas que en las zonas rurales para la población indígena (Ministerio de Desarrollo Social, 2015:37-50).

### **3.1.3 Inclusión en la sociedad chilena**

El Pueblo Mapuche ha sido desplazado y dividido desde el surgimiento de la República, sin embargo, no logró unificarse para enfrentar esta realidad. Consecuentemente, sufrieron un proceso de aculturación a través de la educación, la introducción e imposición de nuevas formas de organización, y una propuesta de integración que no consideraba el valor de la diversidad (Foerster, 2002:). Tres elementos pueden ampliar la visión sobre la integración de estos pueblos a la sociedad: la encuesta CASEN 2013 y las encuestas planteadas por el Instituto de Investigación en Ciencias Sociales UDP (ICSO) hacía los círculos de poder y la sociedad. Es así que la encuesta CASEN 2013 pone en evidencia la pérdida del conocimiento y uso de las lenguas originarias por parte de los pueblos indígenas. En efecto, en el 2009 el 77,3% de la población indígena no entendía ni hablaba las lenguas originarias y para el 2013 subió a 78,7% (Ministerio de Desarrollo Social, 2015: 69). La supervivencia cultural de estos pueblos está en peligro, ya que paulatinamente han perdido elementos propios de su cultura adaptándose a la cultura predominante.

Por otro lado, el Instituto de Investigación en Ciencias Sociales UDP desarrolló un informe que recoge información sobre la opinión de varios grupos de poder en Chile respecto a la situación del Pueblo Mapuche en cuanto a la discriminación, el reconocimiento y el conflicto con este pueblo. El informe reveló que la percepción sobre el conflicto Mapuche varía entre partidos políticos, donde el 55% de la elite política cree que la intensidad del conflicto es muy fuerte, visión que es compartida especialmente entre los partidos de centro e izquierda. De estos actores surgen varios supuestos acerca de las causas del conflicto; una de ellas que el conflicto ha sido ocasionado por la politización del mismo por parte de gobiernos anteriores. Otros adjudican el conflicto a la intervención de actores internacionales (organizaciones a favor de los derechos del Pueblo Mapuche) y al interés del Pueblo Mapuche en obtener beneficios materiales (ICSO, s.f.:21-23).

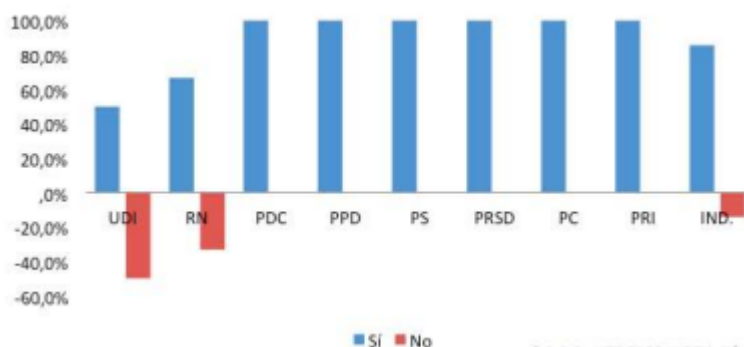
El conflicto Mapuche tiene su origen en la desgastada relación del Estado y la sociedad chilena con los pueblos indígenas. Por ello, la percepción de los partidos políticos varía considerablemente en cuanto a la discriminación en la sociedad chilena. El 38,7% de los parlamentarios de la Unión Demócrata Independiente (UDI) que representa a la derecha en Chile afirman que en Chile no hay discriminación, mientras que el 100% de los parlamentarios del Partido Comunista (PC) y el Partido Radical Socialdemócrata de centroizquierda afirman que la discriminación en Chile es un hecho. Por otro lado, el informe precisa que los congresistas en su mayoría piensan que los ámbitos en los que más se discrimina al Pueblo Mapuche son: el trabajo, el trato que les dan los carabineros y las fuerzas armadas, la escuela/colegio y los tribunales de justicia (ICSO, s.f.:7-12).

Para esto, desde hace algún tiempo desde varios sectores se ha planteado como solución el reconocimiento de los pueblos indígenas. En este sentido, el 81% de la elite política apoya que se incluya en la constitución el reconocimiento a estos pueblos, específicamente los partidos de centro y centroizquierda (Partido Demócrata Cristiano, Partido Por la Democracia, Partido Socialista, Partido Radical Socialdemócrata, Partido Comunista, y el Partido Regionalista Independiente). Sin embargo, la gran mayoría de políticos se encuentra en contra de otorgar autonomía e independencia a estos pueblos ya que aseguran que ello se

traduciría en la existencia de un Estado dentro de otro Estado lo que provocaría la división de Chile (ICSO, s.f.:12-20).

### GRÁFICO 3

#### POSTURA FRENTE AL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL SEGÚN PARTIDO POLÍTICO EN CHILE



**Fuente y Elaboración:** Instituto de Investigación de Ciencias Sociales (ICSO)

Además, en la encuesta se incluyeron las soluciones que tradicionalmente se han abordado para el conflicto. Es así que la encuesta incluyó una pregunta referente a la asignación de derechos especiales para estos pueblos a través de, por ejemplo, cuotas de participación en el parlamento con lo cual el 52% no estaba muy de acuerdo mientras que 48% estaba de acuerdo. Los partidos que no están de acuerdo con esta posible medida son los partidos de derecha, centro derecha y centro. Otra de las posibles soluciones al conflicto Mapuche de acuerdo al informe son: el reconocimiento a través de la integración a la sociedad chilena, con lo cual están de acuerdo la mayoría de partidos políticos y la necesidad de establecer vías de diálogo entre los actores, para lo cual es preciso que exista un grupo que represente al Pueblo Mapuche y pueda redirigir los resultados del diálogo de forma precisa y eficiente a los mismos. En el informe se puede observar que el 38% de la élite política en Chile propone como solución la educación, el 33% propone el empleo y el 18% la devolución de sus tierras (ICSO, s.f.:19-26).

En cuanto a la visión del conflicto desde la sociedad chilena, el Instituto de Investigación en Ciencias Sociales a través de varias entrevistas a ciudadanos chilenos mostró que la sociedad chilena está de acuerdo con que existan formas no violentas de resolver el conflicto; sin embargo, se oponen a la idea de otorgar derechos diferenciados a estos pueblos ya que ello implicaría la adopción de

discriminación positiva lo cual iría en contra de la idea de igualdad en cuanto a derechos y oportunidades. En efecto, el conflicto se encuentra estancado ya que la interacción entre los diferentes actores es aún distante, por ejemplo, la interacción de los pueblos indígenas con la sociedad chilena (ICSO, s.f.)

### **3.2 Institucionalidad a favor de los pueblos indígenas**

Con el fin de desarrollar soluciones para el conflicto Mapuche, el Estado chileno ha promovido el fortalecimiento de la institucionalidad a favor de los pueblos indígenas, sin embargo, estas iniciativas no han logrado ser eficientes. Por otro lado, debido a las situaciones que ha tenido que enfrentar el Pueblo Mapuche han surgido varias organizaciones autónomas, no obstante, no existe un liderazgo unificado por lo que aún se dan acciones descoordinadas entre las organizaciones que se adjudican la representación del Pueblo Mapuche como son: el Consejo de Todas las Tierras, la Alianza Territorial Mapuche y el movimiento Wallmapuwen. En este sentido, se abordarán los problemas que enfrentan las diversas instituciones y organizaciones que buscan el bienestar del Pueblo Mapuche o de los pueblos indígenas en general.

#### **3.2.1 La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena**

Entre 1953 y 1972 funcionó la Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN), organización que resultó de un acuerdo de la Corporación Araucana con el presidente Carlos Ibañez. La DASIN tenía demasiada injerencia en otras instancias del Estado, como es el caso de los Juzgados Indios, lo cual cambió con la llegada de Eduardo Frei Montalva y posteriormente con Allende proponiendo la eliminación del minifundio, el desarrollo económico, y apoyo a las asociaciones productivas. Allende crea el Instituto de Desarrollo Indígena en 1972, a través de una reforma legal y constituyéndola como institución mediadora entre el Estado y los pueblos indígenas. No obstante, al llegar la dictadura militar el IDI se incorporó al Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y finalmente en 1978 se lo cerró (Vergara, Foerster et Gundermann, 2005:75-79).

Con el acuerdo de la Nueva Imperial surge la idea de una nueva institucionalidad para abordar los problemas de los pueblos indígenas, es así que en 1994 se plantea la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). La CONADI es la institución encargada de definir y aplicar la política pública direccionada a los pueblos indígenas. Existen varios conflictos y desacuerdos entre la CONADI y el movimiento indígena, los cuales han sido analizados por Jorge Vergara, Rolf Foerster y Hans Gundermann, quienes afirman que el primer problema se presenta dentro del movimiento indígena que aún no se ha unificado lo que a su vez causa dispersión y demandas aisladas hacia el ente rector de la política indígena que es la CONADI. Por otro lado, es preciso señalar que la CONADI está formada por representantes indígenas los mismos que son parte de organizaciones indígenas lo cual generaría una doble representación (Vergara, Foerster et Gundermann, 2012).

Además, identificaron que el vínculo entre organizaciones aún no podido garantizar que los acuerdos de los representantes de la CONADI sean aceptados por la población indígena en su conjunto, quienes se supone son los beneficiarios directos de las medidas propuestas por la misma. La CONADI ha logrado además que varios dirigentes adopten una postura pro-gobierno y son esos dirigentes los que pasan a ser parte de la institución y no quienes realmente representan los intereses de los pueblos indígenas. Por otra parte, es evidente que se ha dejado de lado a otros actores que han contribuido a que se den los primeros pasos para las reivindicaciones indígenas, como por ejemplo la Comisión Chilena de Derechos Humanos de Temuco, que trabajó con algunos dirigentes sobre la elaboración de propuestas para el reconocimiento de sus derechos. Ello ocasiona un vacío ya que no se articulan los esfuerzos y las soluciones propuestas no cuentan con los insumos necesarios para ser inclusivas (Vergara, Foerster et Gundermann, 2012).

La CONADI ha enfrentado una crisis de confianza por parte de la población indígena por varias razones, una de ellas es que no ha logrado cumplir con la propuesta establecida a través del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (FIAT) para la recuperación de tierras debido a la falta de recursos. Esto generó la ocupación de tierras por parte de los movimientos autónomos y varias protestas no pacíficas. Por otro lado, el caso de la hidroeléctrica Ralco generó descontento

en la población indígena y generó la escalada del conflicto ya que varias familias no estaban de acuerdo con el Estado en la entrega de esas tierras y la CONADI actuó a favor de este proyecto de gobierno decidiendo permutar las tierras por otras con el consentimiento de las familias, lo cual iba en contra de la legislación a favor de estos pueblos como es la Ley Indígena. El conflicto reveló que los instrumentos desarrollados por el propio Estado a favor de los pueblos indígenas, como la Ley indígena y la CONADI no eran confiables y podían ser usados a conveniencia y a favor de los más grandes poderes. Por esto se puede constatar que la CONADI como mediador para el fortalecimiento de la relación entre el Estado y la población indígena ha fracasado y ha orillado a los actores indígenas a tomar acciones por su cuenta o a través de los movimientos autónomos que los representan (Bonet, 2013:14-15).

Por otro lado, la crisis de la CONADI ha sido influenciada por otros factores como la falta de cumplimiento respecto a las promesas de reforma constitucional y la adaptación de la ley indígena a los estándares internacionales. El problema es que esta institucionalidad se desarrolló sobre una base débil y que las normas son contradictorias entre sí, lo que ha ido mermando en la confianza de estos pueblos hacia la capacidad del Estado de dar una respuesta definitiva a sus demandas. El punto aquí es la revalorización de la CONADI a través de la participación de los pueblos indígenas de acuerdo a los parámetros establecidos en el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Vergara, Foerster et Gundermann, 2012).

### **3.2.2 El movimiento Mapuche**

*“...la identidad da sentido a la acción y la acción colectiva fortalece esa misma identidad” (Tricot, 2009:4).*

El movimiento Mapuche surge debido al proceso de aculturación que enfrenta este pueblo y la expulsión de sus territorios. Paralela a la expansión del nuevo Estado chileno, surge una nueva institucionalidad que a su vez tendrá influencia en las asociaciones y organizaciones Mapuche. La memoria colectiva ha permitido que sea la historia del Pueblo Mapuche la que dirija las

reivindicaciones del mismo, sin embargo, no toda su población participa en el movimiento ni este representa a todos los Mapuche. Al igual que todos los movimientos sociales, el movimiento Mapuche tiene frentes complementarios y otros contradictorios. Sin embargo, comparten la premisa de que existe una relación asimétrica entre el Estado, la sociedad chilena y los pueblos indígenas (Tricot, 2009:2-6).

Los inicios de la organización Mapuche se dan a través de la creación de la Sociedad Mapuche de Ayuda Mutua en 1916, que empieza a desarrollar una cultura de resistencia hacia las injusticias que estaban viviendo. Es así que esta organización desarrolla el primer congreso araucano, lo cual constituye la base para la creación de la Federación Araucana en 1922. La naciente organización tendría el mismo fin, la defensa del territorio Mapuche y la recuperación de su cultura. Sin embargo, el fundador de la organización promueve la autodeterminación del Pueblo Mapuche proponiendo la creación de una República Indígena Independiente (Bonet, 2013:9).

Por otro lado, en 1937 nace el Frente Único Araucano (FUA) que fue el primer partido político (izquierda) Mapuche y que participó en las elecciones parlamentarias del mismo año en alianza con el Frente Popular de Pedro Aguirre Cerdá, sin obtener el resultado deseado. Posteriormente, en 1938, la derecha gana mayor relevancia entre las organizaciones Mapuche, representada por la Corporación Araucana. Esta estaba conformada por la Sociedad Caupolicán, la Unión Araucana, la Federación Araucana, el Congreso Araucano, la Caja Central indígena y otras organizaciones. La Corporación recibió apoyo importante de otros actores políticos como el partido Conservador, lo cual le permitió posesionarse como el actor político principal del movimiento Mapuche. Es así que, en 1952, con la candidatura presidencial de Ibañez, el dirigente de la Corporación Araucana fue escogido Ministro de Tierras y Colonización, así como varios candidatos de la Corporación que accedieron a puestos políticos. Esto permitió la creación de la Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN) que buscaba dar respuesta a las necesidades de los pueblos indígenas. Durante el periodo de Jorge Alessandri se promovió la división de las comunidades indígenas a lo cual se opuso la Corporación Araucana y el Frente Único Araucano, y dio paso a la

creación de la Federación Nacional Campesina Indígena (1961) vinculada al Partido Comunista y al Partido Socialista (Bonet, 2013:9-10).

Al llegar Salvador Allende al poder, la representación del Pueblo Mapuche, que estaba en manos de las organizaciones Mapuche de derecha, pasó a las organizaciones de izquierda como el Partido Comunista y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) en las comunidades campesinas indígenas. Debido a que durante el gobierno de Allende se dio un nuevo enfoque a la reforma agraria, el Pueblo Mapuche aprovechó para materializar sus demandas respecto a la restitución de sus tierras. Por otro lado, durante el mandato de Allende se llegaron a importantes acuerdos con los pueblos indígenas que permitieron el desarrollo de una Ley Indígena que si bien estaba enfocada al aspecto agrícola buscaba responder a las demandas del Pueblo Mapuche (Bonet, 2013:10-11). Lamentable, con la llegada de la dictadura militar los pueblos indígenas se ven en peligro y se da un retroceso respecto a la promulgación y respeto de sus derechos. Es así que durante la dictadura militar varias organizaciones con un enfoque laboral fueron eliminadas, hubo mucha represión por parte del gobierno y se presentaron varias violaciones a los derechos humanos de los dirigentes de estas organizaciones pasando desde torturas hasta desapariciones. Esto a su vez generó la aparición de organizaciones indígenas con nuevos enfoques, surgiendo centros culturales Mapuche y dando paso al Ad Mapu que sería una organización de resistencia al régimen militar (Millaleo, 2006:27).

En los 80's las organizaciones indígenas regionales recibieron el apoyo de organizaciones internacionales, tales como, the International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), Survival International, Cultural Survival y el Consejo Mundial de los Pueblos Indígenas, para fortalecer su trabajo a favor de los derechos de estos pueblos. Si bien esto dio un giro al movimiento Mapuche, al finalizar la dictadura quedaron habilitados escudos normativos que mantenían legislación represiva como la legislación antiterrorista que fue aplicada contra los pueblos indígenas por el gobierno de Lagos y Bachelet. Desde la salida de la dictadura militar, surge un nuevo espacio de diálogo entre los gobiernos de turno y los pueblos indígenas iniciando con el Acuerdo de Nueva Imperial durante el gobierno de Patricio Aylwin. Es allí cuando se hacen promesas de trabajar en pro

del desarrollo de soluciones al conflicto entre el Estado y los pueblos originarios. Las soluciones propuestas fueron, como ya lo habíamos mencionado en capítulos anteriores, el reconocimiento constitucional y la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, estas se quedaban estancadas en las estancias legislativas como el parlamento y el congreso respectivamente (Bonet, 2013:2-13).

Esta falta de cumplimiento de las promesas de los gobiernos hacia el Pueblo Mapuche causó malestar y contribuyó a la escalada del conflicto. Además, como se indicó, el pueblo en su conjunto no tenía una representación única sino varios esfuerzos aislados desde diferentes organizaciones lo que se evidenció en el acuerdo de la Nueva Imperial. Esto dio paso a la creación del Consejo de Todas las Tierras - Aukiñ Wallmapu Ngulam (AWNg) en 1990 que, a diferencia del Frente Único Araucano y la Corporación Araucana, buscaba desarrollar su propia estrategia para la consolidación de las reivindicaciones del Pueblo Mapuche. Además, se le adjudica al AWNg la creación de la nueva bandera Mapuche. Esta organización es una de la más importantes del Pueblo Mapuche, la misma ha participado en varios foros internacionales como el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas y promulgó la autodeterminación del Pueblo Mapuche a través de la consolidación de un gobierno paralelo y la recuperación de la autonomía de cuatro regiones que históricamente pertenecían a este pueblo. Sin embargo, perderá representatividad entre la población Mapuche debido a la acogida de principios tradicionalistas (Bonet, 2013:2-13-15).

Por otro lado, existen dos eventos que marcan la participación de las organizaciones Mapuche, la primera es del caso Ralco donde se promovía desde el gobierno central la creación de una nueva hidroeléctrica, lo cual ocasionó una crisis de confianza en la CONADI; y la segunda que tenía que ver con acciones extremas a los camiones de la forestal Mininco. La última daría paso a la Coordinadora Arauco-Malleco (CAM), que surge con la idea de crear resistencia al sistema capitalista que impulsaba la explotación forestal. La característica de esta organización era que promovía la acción directa de las comunidades a diferencia de otras organizaciones que optaban por la negociación con el Estado (Biblioteca del Congreso Nacional, 2012:1-3).

Esta organización legitimó otras formas de lucha para la recuperación de territorio Mapuche como manifestaciones, tomas de tierra y sabotajes, lo cual generó una fuerte represión de la protesta indígena por parte del Estado. La lucha de la CAM tenía los siguientes ejes: resistencia al capital a través del sabotaje a los proyectos forestales e hidroeléctricos en territorio Mapuche, reconstrucción sociocultural a través del fortalecimiento de la identidad como pueblo, y la creación de un movimiento político Mapuche autónomo (Pairicán et. Álvarez, 2011:73).

La tensión en la relación de la CAM con el Estado chileno toma fuerza durante el gobierno de Lagos y Bachelet. Durante el gobierno de Lagos, se lleva a cabo la “Operación Paciencia” que tenía como objetivo desarticular la CAM, ello a través de la aplicación de la ley antiterrorista y el ejercicio de la fuerza. En el 2002, la CAM es declarada Asociación ilícita terrorista y pasa a ser clandestina; es a partir de este momento que se desencadenan una serie de actos violentos que resultan en la muerte de varios jóvenes Mapuche y el encarcelamiento de 57 Mapuche acusados de sabotaje. El Estado logró de cierto modo desarticular la CAM, pero ello no tuvo efecto en la mitigación del conflicto. De hecho, en 2013 se dio un nuevo enfrentamiento donde fallecieron dos latifundistas, hecho que no es atribuible a ninguna organización específica. A partir del 2006 surge la Alianza Territorial Mapuche (ATM) que mantendrá ciertas prácticas de la CAM como la ocupación de tierras, lo cual obtendrá como respuesta por parte del Estado detenciones y represión. Además, existe otro actor, la organización Wallamapuwen, que se constituye como el primer partido político Mapuche moderno, creado en 2005, con una visión de izquierda y que busca que Chile se constituya en un Estado plurinacional y pretende se establezca la autonomía de la Araucanía, Los Ríos y los Lagos (Bonet, 2013:2-15-17).

### **3.2.3 Participación y movimiento Mapuche**

De acuerdo a la Encuesta CASEN 2013, la población indígena tiene una participación mayor en organizaciones que la población no indígena. Es así que en el 2013 el porcentaje de personas indígenas que participan en una organización o grupo organizado fue de 32,7% mientras que este indicador en la población no

indígena fue menor contando con un 21,1%. Las organizaciones en las que se registró mayor participación de la población indígena son de carácter religioso, comunitario y en grupos de identidad cultural. Es preciso resaltar que el 18,5% de personas indígenas participan en grupos de identidad cultural. Por otro lado, la encuesta reveló que la mayor participación se encontraba entre la población indígena de las zonas rurales con un 49,3%; y destaca que el 32,8% de las mujeres indígenas tiene una participación activa en las organizaciones. (Ministerio de Desarrollo Social, 2015:79-83).

En efecto, la participación representa un elemento esencial para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y es una manera de garantizar que la visión, deseos y necesidades de estos pueblos tengan voz. En este sentido, la consulta es planteada en el Convenio 169 como uno de los ejes más importantes ya que conlleva la organización de los mismos. En Chile, la Consulta hacia estos pueblos se ha regulado a través de varios instrumentos, uno de ellos el instructivo presidencial N°5 de 2008 que fue desarrollado después de la aprobación del Convenio 169 de la OIT y constituye el primer instrumento que buscaba diseñar un marco a favor de la consulta y la participación de estos pueblos. Por otro lado, el Decreto N°124 de MIDEPLAN de 2009 hace mandatoria la consulta a estos pueblos respecto a las medidas legislativas y administrativas que el Estado pueda acoger y que puedan afectarles. Lamentablemente, estas iniciativas no lograban cristalizarse y responder a los estándares y compromisos internacionales (Cortés, 2013:2-12).

Si bien se establece todo un proceso de consulta y participación, aún existen varios desafíos que la Consulta a estos pueblos en Chile debe abordar. En primer lugar, la falta de consenso para identificar la afectación directa o implicaciones de las medidas a ser consultadas, para lo cual se estableció una diferenciación para las medidas legislativas y otra para las medidas administrativas proyectando los niveles de afectación y las condiciones en las que se daban estas medidas. Esto permite definir la necesidad o no de una consulta a estos pueblos. En segundo lugar, la identificación de las organizaciones representativas de estos pueblos, ya que determina con que actores se desarrollarán las negociaciones y qué soluciones se darán a sus demandas e

inquietudes. Este sería uno de los puntos más importantes ya que de él depende el éxito o fracaso de la consulta y las medidas a ser implementadas (Aninat, 2014:1-6).

Una institucionalidad sólida puede ser la clave para la plena participación de estos pueblos en el desarrollo de soluciones al conflicto. En efecto, con organizaciones fuertes y coordinadas los procesos de consulta se vuelven eficientes. Esto es posible a su vez si se da paso al planteamiento de organizaciones indígenas desde los mismos pueblos y no desde actores externos como el Estado. A través de una estructura se busca hacer eficiente el proceso de consulta, sin embargo, no se incluye a los pueblos indígenas en la etapa inicial que es el mismo planteamiento de esa estructura y el análisis de la pertinencia de las medidas propuestas. El desarrollo de canales de diálogo, la inclusión, y sinergia abren las puertas a planteamientos viables y que promueven acuerdos satisfactorios para ambas partes. Por otro lado, y como elementos generadores de eficacia en la consulta y participación de los pueblos indígenas se encuentran: la centralización de la responsabilidad de la consulta en una institución del poder ejecutivo y la creación de una normativa específica para la consulta y la participación (Aninat, 2014:6-8).

Al momento en Chile se han realizado varias consultas a los pueblos originarios, dentro de las más relevantes se encuentran: consulta para consejos regionales y creación de un consejo de pueblos indígenas, consulta sobre reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, consulta sobre formulación de los términos de referencia para la “auditoría independiente” con comunidades indígenas del área de influencia del proyecto “Central Hidroeléctrica Ralco”, y otras tantas respecto a educación, áreas de desarrollo y temas culturales (Cortés, 2013).

### **3.3 Evaluación de las soluciones propuestas al momento**

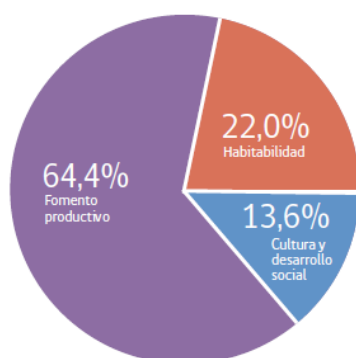
Se evaluará las soluciones más importantes propuestas al conflicto indígena en Chile, lo cual busca presentar una visión de dónde se han estancado estas iniciativas y cuáles son las alternativas para que estas soluciones sean

efectivas o qué otras soluciones podrían contribuir a erradicar el conflicto indígena en Chile. Sin embargo, es importante reconocer que estas soluciones no se encuentran aisladas la una de la otra sino que deberían ser implementadas en su conjunto en pro del bienestar de los pueblos indígenas.

### 3.3.1 Programas e instrumentos a favor de los pueblos indígenas

Como se indica en el capítulo anterior, existen varias medidas que aún resultan insuficientes para garantizar los derechos de los pueblos indígenas. En efecto, al momento no se han diseñado suficientes programas e instrumentos a favor de estos pueblos. De acuerdo a una revisión realizada a los programas e instrumentos públicos dirigidos a la población indígena en Chile por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), apenas el 32,2% (19) de los programas e instrumentos están orientados exclusivamente a la población indígena (Anexo 8 y 9). Es decir, de 59 programas e instrumentos que podrían beneficiar a estos pueblos, únicamente 19 estarían dirigidos específicamente a la población indígena (FAO, 2011:14-15). Además se identificó que de los programas e instrumentos impulsados por el Estado el 64,4% se centra en el fomento productivo y el 13,6% a cultura y desarrollo social, de los 8 programas e instrumentos disponibles en el área de cultura y desarrollo social, 5 estaban destinados directamente a la población indígena (González, 2012: 45-46).

GRÁFICO 4  
DISTRIBUCIÓN DE LOS PROGRAMAS E INSTRUMENTOS SEGÚN SU ÁMBITO DE INTERVENCIÓN

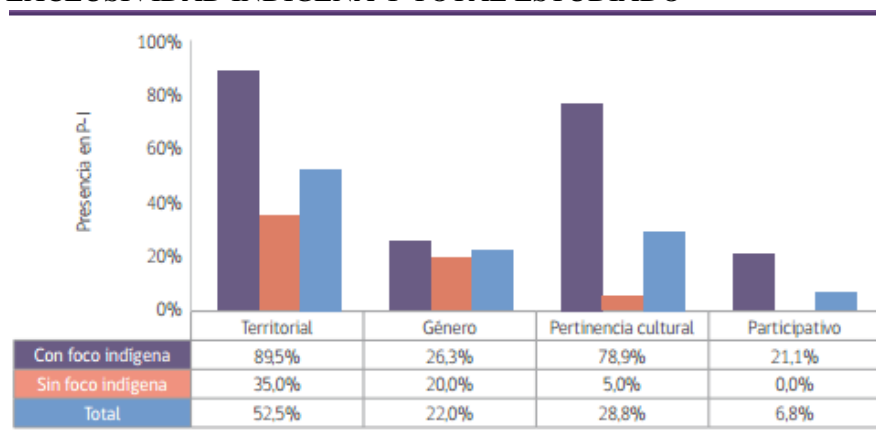


Fuente y elaboración: (González, 2012)

Como podemos observar se da mayor importancia al ámbito de fomento productivo que abarca acciones en áreas como capacitación y empleo, riego, producción, financiamiento y emprendimiento. En este ámbito destacan con un 28,9% las acciones direccionadas a la producción. Mientras que para el ámbito de habitabilidad las acciones se encuentran direccionadas en un 69,2% al abastecimiento de los servicios básicos. En el caso del ámbito de cultura y desarrollo social, se desarrollan acciones en dos áreas clave el desarrollo comunitario y la educación (FAO, 2011:17-19).

En efecto, este constituye otro de los problemas que enfrentan estos pueblos, además, de la falta de inclusión de la cuestión indígena en la aplicación de la política pública. Por otro lado, está presente la falta de inclusión de la cuestión indígena y la ausencia de incorporación de los ejes transversales como la pertenencia cultural, la participación, el enfoque territorial, y un enfoque de género. Es preciso señalar que los programas e instrumentos se centran en un 52,5% en el aspecto territorial y tan solo el 28,8% está direccionado al aspecto cultural y el 6,8% al ámbito participativo. El 78,9% de los programas e instrumentos con pertinencia cultural están dirigidos directamente a pueblos indígenas (González, 2012:46-49).

**GRÁFICO 5**  
**PRESENCIA DE LOS ENFOQUES TRASVERSALES EN LOS PROGRAMAS E INSTRUMENTOS CON FOCO EXCLUSIVAMENTE INDÍGENA, SIN EXCLUSIVIDAD INDÍGENA Y TOTAL ESTUDIADO**



Fuente y elaboración: (González, 2012)

En cuanto a los programas e instrumentos analizados con un enfoque transversal en cultura y desarrollo social se encontraron los siguientes instrumentos: el Fondo Social Presidente de la República<sup>5</sup>, el Programa de Participación en el Territorio impulsado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el registro de comunidades y asociaciones indígenas por la CONADI<sup>6</sup>, el programa de promoción e información de los derechos indígenas de la CONADI<sup>7</sup>, Programa de desarrollo social del FOSIS, la Defensoría penal Mapuche, un programa de becas indígenas y finalmente un programa intercultural bilingüe. En efecto, como podemos observar de los 8 programas e instrumentos con enfoque cultural y de desarrollo social únicamente uno aborda el problema madre de estos pueblos que es el reconocimiento y promoción de sus derechos. Además, de acuerdo al estudio, los pueblos indígenas todavía enfrentan una escasa oferta de programas e instrumentos dirigidos al fortalecimiento cultural y el desarrollo social, se trata de un área de intervención no abordada al 100% (FAO, 2011:26-36).

Por otro lado, existe una dispersión de los instrumentos y actores a favor de los pueblos indígenas debido a la escasa coordinación entre los mismos. Consecuentemente, la ayuda a estos pueblos es ineficiente y se hace evidente la falta de inclusión del tema indígena en la agenda nacional. Por ello, es necesario que las acciones que se emprendan a favor de estos pueblos tengan enfoques amplios e incluyan los ejes transversales abordados anteriormente. Para que estas acciones sean efectivas es importante la inclusión de los pueblos indígenas en la formulación de todo instrumento que pueda afectarles, no basta con mantenerlos informados sobre los beneficios a los que pueden acceder gracias a acciones puntuales de los gobiernos de turno. Incluso hay una deficiencia en la difusión de información relevante para estos pueblos, ya que solo el 20% de las instituciones

---

<sup>5</sup> **Fondo Social Presidente de la República:** es un fondo destinado al financiamiento de proyectos sociales que buscan la reafirmación de las políticas de inversión social del Estado, promover la participación social y apoyar a las comunidades u organizaciones vulnerables (Ministerio del Interior y Seguridad Pública).

<sup>6</sup> Al momento, se han constituido 3.213 comunidades y 1.843 Asociaciones indígenas (CONADI, s/f.).

<sup>7</sup> **Programa de promoción e información de los derechos indígenas:** En 2000, la CONADI implementó un programa con el fin de promover la igualdad de oportunidades para los pueblos indígenas a través del acceso a la información sobre las iniciativas públicas y privadas su favor, así como, las disposiciones contempladas en la Ley 19.253. Por otro lado, a través del desarrollo de talleres sobre los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales a favor de estos pueblos se busca promover sus derechos. En Este marco se han instaurado varias oficinas en aquellas zonas con extensa población indígena con el fin de garantizar el acceso a información sobre programas e instrumentos a su favor (CONADI, s/f.).

difunde esta información. De este modo, surge la importancia de aplicar una política pública coherente donde no solo se desarrollen instrumentos sino que las acciones de las instituciones apliquen estos enfoques para una mejor convivencia y plena inclusión de la población indígena a la sociedad chilena. (González, 2012:57).

### 3.3.2 Reconocimiento Constitucional

*“No basta con nombrar, hace falta que las palabras además tengan eficacia simbólica y ésta está dada por el monto de reconocimiento que se concede al que lo ejerce como alguien habilitado socialmente para ello (citado en Boitano, 2011:2) “.*

Si bien el reconocimiento de los pueblos indígenas y de sus derechos puede plantearse desde diferentes ángulos, es preciso reconocer que se requiere una base normativa para hacer de este reconocimiento algo sólido. Sin embargo, existen varias vías que los Estados abordan para gestionar la diversidad cultural dentro de sus territorios, Chile ha optado por la neutralidad, fundamento a través del cual evade las demandas y reivindicaciones de los pueblos indígenas. Al ser la Constitución un instrumento base para la organización jurídica y política de un Estado resulta un elemento clave para la construcción de una nueva realidad para el Pueblo Mapuche y otros pueblos indígenas que conviven en Chile. Chile, así como otros Estados posiciona a la constitución como norma suprema (Henríquez, 2005:127-129).

Precisamente, debido a que en la constitución se encuentran los derechos que un Estado reconoce a sus ciudadanos y se establecen los mecanismos de protección a esos derechos es relevante observar la Constitución Chilena y establecer relaciones entre los diferentes factores que han obstaculizado el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Chile hasta el momento se ha proyectado como una sociedad homogénea ya que a pesar de varios intentos no ha logrado incluir a los pueblos indígenas ni auto reconocerse como un Estado multicultural. Sin embargo, el problema parece ir más allá del auto reconocimiento como Estado multicultural, como José Bengoa señala, es preciso

esclarecer en la Constitución qué derechos se reconocen hacia los pueblos indígenas (citado en Henríquez, 2005:130-137).

Chile cuenta con la Constitución de 1980 que fue aprobada por el 67,04% de los ciudadanos. Dicha Constitución ha pasado por una serie de reformas, una de ellas impulsada por el ex Presidente Patricio Aylwin quien propondría 54 reformas a la Carta Magna que fueron aprobadas por los ciudadanos en 1989. Una de las reformas más relevantes que logró Aylwin fue la vinculación a los tratados internacionales en materia de derechos humanos (Navarro, 2014:13-23). Tal como sugiere Miriam Henríquez, es necesario la creación de un marco normativo que pueda garantizar el reconocimiento de los pueblos indígenas, su historia, identidad y cultura (Henríquez, 2005:128).

La Constitución Chilena establece el reconocimiento de derechos individuales a todos los ciudadanos que habitan en su territorio, lo cual ha representado un obstáculo para la cristalización de las reivindicaciones de los pueblos indígenas. En efecto, constituye un obstáculo ya que son los mismos pueblos indígenas quienes han manifestado su anhelo por el reconocimiento de los derechos colectivos y el reconocimiento como pueblo parte de la sociedad Chilena. Chile es un país que reconoce a nivel constitucional una sola cultura, auto definiéndose como un país neutral pero que homogeneiza a sus ciudadanos reconociendo a todos como chilenos con los mismos deberes y derechos (Valenzuela, 2003:35). El capítulo II de la Constitución Chilena excluye a los pueblos indígenas, sin determinar su nacionalidad<sup>8</sup> y su ciudadanía<sup>9</sup> (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2005). Esto evidencia que el Estado chileno continúa con la idea errónea de que el reconocimiento de los pueblos indígenas representaría una amenaza a su soberanía por todo lo que dicho reconocimiento conlleva (la asignación de un paquete de derechos diferenciados).

---

<sup>8</sup>Nacionalidad: Es el "... vínculo natural, reconocido por el derecho, que liga a un individuo con un Estado, en razón del lugar de nacimiento (*iussolis*) o de la sangre (*iussanguinis*) (Burbano, 2005)."

<sup>9</sup>Ciudadanía: "relación jurídica, creada por el derecho, concede a determinados individuos la facultad de participar en la vida política del Estado del que forma parte, concediéndole derechos e imponiéndole obligaciones. ... El requisito para ser ciudadano, es ser nacional (Ibid)"

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) establece que el reconocimiento de la nacionalidad permite el acceso de los individuos o las colectividades a una participación plena y constituye una herramienta fundamental para el pleno goce de sus derechos (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2011). Para Constituciones como la Ecuatoriana, la nacionalidad resulta ser “...*un vínculo jurídico político de las personas con el Estado...*” (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008). Bajo esta idea podemos observar como se ha desarrollado una barrera entre el Pueblo Mapuche y el Estado chileno. En efecto, la falta de reconocimiento ha desencadenado en una serie de conflictos que no han sido resueltos entre las partes, frenando la interacción entre estos actores, promoviendo el aislamiento de los pueblos indígenas y generando una falta de confianza entre las partes. Los retos que el Estado chileno debe enfrentar son grandes, ya que a nivel normativo existen muchas deficiencias y en la práctica la situación es aún más compleja. La Constitución chilena en la sección consagrada al reconocimiento de los derechos no menciona los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Es evidente que el reconocimiento de estos pueblos es un eje transversal para el tratamiento de la cuestión indígena, sin embargo, en Chile al no existir este reconocimiento de los pueblos indígenas como parte de la sociedad, tampoco se les puede asignar derechos.

El modo en que el Estado chileno maneja la cuestión indígena desde el ámbito normativo resulta contradictorio si tomamos en cuenta que para el Estado la Constitución supone la máxima norma que garantiza los derechos a todos los individuos y establece garantías para su libre ejercicio. Sin embargo, en el caso de Chile se aplica un sistema muy diferente ya que se reconoce a los pueblos indígenas en las leyes menores (Ley Indígena) y en la Constitución se omite este reconocimiento. Se trata de normas sin respaldo de una norma suprema, entonces ¿cómo se pretende garantizar el respeto de los derechos colectivos de los pueblos si no se los ha reconocido como sujetos de derecho ni actores dentro de la sociedad?

Gregor Cletus quien realizó un amplio estudio de las Constituciones Latinoamericanas, llegó a la conclusión de que la Constitución chilena ha ignorado la cuestión indígena, lo que evidencia un vacío legal en cuanto al

reconocimiento de los derechos colectivos de estos pueblos (Mella, 2001:31). La Constitución chilena ha optado por hacer de la neutralidad un escudo para no asumir compromisos con los pueblos indígenas. Es posible que todo esto se encuentre en las bases de la construcción del Estado chileno que, según José Bengoa, se ha levantado sobre la idea de un solo pueblo, una sola Nación, un solo Estado (Henríquez, 2005:128). Evidentemente, se ignora la realidad de estos pueblos reafirmando la construcción de un Estado homogéneo con una sola identidad. Tal como establece el multiculturalismo de Charles Taylor, no se trata de adoptar una visión de una sociedad homogénea que asigna un solo paquete de derechos para todos los individuos, sino de reconocer que Chile es un país diverso y que todas las culturas son igualmente valiosas por lo que merecen ser igualmente reconocidas y respetadas.

La Constitución, bajo la que se ampara el Estado y la sociedad chilena, ha sido objeto de cerca de 300 sustituciones (Navarro, 2014:22-23). Ello podría exponer la fragilidad con la que la Carta Magna es modificada y cómo va de acuerdo a los intereses políticos de los gobiernos de turno, minizando su posición como norma suprema. (Negretto, 2009:39). Esta situación revela varias incoherencias en el sistema normativo chileno, como la falta de un texto propio que acoja los nuevos requerimientos de la sociedad chilena y que responda a la realidad actual. Mantener una Constitución heredada de Pinochet, es ya incoherente y resulta innecesario. Si se han realizado ya modificaciones a gran parte del contenido de la Constitución, ¿no sería más efectivo rediseñarla con el fin de generar cambios estructurales en el cuerpo normativo de Chile que permitan la inclusión de todos los individuos? Se hace necesario un nuevo orden social que permita la coexistencia de todas las culturas y se otorgue igual valor a cada una de ellas.

Hasta el momento y de Acuerdo a Gabriel Negretto, las reformas constitucionales a nivel latinoamericano se han dado por los siguientes motivos: *“cambios a nivel del régimen político, crisis políticas, y cambios en las preferencias o distribución de poder entre los principales actores políticos”*. En efecto, se ha desvirtuado a la Constitución como mecanismo de defensa de los ciudadanos y se lo ha transformado en un elemento para alcanzar ciertos fines

políticos estando las reformas direccionadas a mejorar la imagen del gobierno ante la opinión pública (Negretto, 2009:39-41).

Se debe considerar que la importancia de esto no radica únicamente en la redacción de un nuevo texto que incluya el reconocimiento de los pueblos indígenas como ciudadanos y sus derechos colectivos, sino que también prevea mecanismos de control constitucional para que no se emitan como hasta ahora reformas sobre temas sustanciales como son los derechos de los individuos. En Chile, en el año 2007, Bachelet propuso un proyecto de reforma constitucional, el cual consiste en cambiar el Art 4 que decía: “*Chile es una república democrática*”, por:

*“La Nación Chilena es indivisible y multicultural. Se reconoce la existencia de los pueblos indígenas que habitan el territorio de Chile 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 (IWGIA, 2009:233)”*.

Si bien esta propuesta busca el reconocimiento de estos pueblos y sus derechos colectivos a través de la inclusión y valoración de la diversidad y de cierto modo evidencia la voluntad política de promover la igualdad y diversidad, en la práctica esto aún no se ha concretado (Román, 2014:126-148).

### **3.3.3 Visión del Pueblo Mapuche sobre el conflicto con el Estado chileno**

Elicura Chihuailaf, un reconocido poeta Mapuche cuya obra es principalmente bilingüe, ha recibido importantes premios y reconocimientos en Chile. Es así que en noviembre de 2015 participó en la Feria Internacional del Libro, en la ciudad de Quito, evento que acogió a Chile como invitado principal. Elicura en una entrevista compartió su visión sobre el conflicto entre el Estado chileno y los pueblos indígenas. Para entender el mal llamado “conflicto Mapuche”, Chihuailaf indica que es preciso repasar la historia de este pueblo. Él identifica como causa del conflicto la forma en que se estructuró y se levantó el Estado chileno manteniendo un mismo patrón de actuación durante el pasar del tiempo (Chihuailaf, 2015).

Esta visión difiere de la lectura que hace Pedro Cayuqueo, reconocido periodista y activista Mapuche, que propone el tema como una cuestión de gobierno que busca ser aprovechada por los gobiernos de turno y candidatos presidenciales para fines electorales. Señala que no existe un interés real por dar solución a los problemas que enfrenta el Pueblo Mapuche y el problema parte de la visión de los actores con poder de decisión y la sociedad chilena quienes no han reconocido en la práctica a este pueblo. Cayuqueo señala además que el conflicto ha sido abordado desde la compra de tierras, que en realidad es un negociado con ciertos corredores de propiedades y latifundistas (Cayuqueo, 2012).

De acuerdo a Chihuailaf, el gobierno de Salvador Allende es un ejemplo de reconocimiento de las reivindicaciones del Pueblo Mapuche, ya que dio paso a la más representativa devolución de territorio a favor de este pueblo lo que hizo efectivos los derechos de estos pueblos sobre la tierra, sin embargo, al llegar la dictadura militar estas iniciativas se disolvieron inmediatamente. Del mismo modo, identificó como problemas de los gobiernos de turno: la falta de una visión incluyente respecto a las iniciativas que estos pueblos plantean en cuanto a desarrollo, educación y salud, y la falta de genuino interés por cambiar la realidad de estos pueblos.

Para llegar a la formulación de soluciones coherentes con las reivindicaciones de los pueblos indígenas y los lineamientos de los instrumentos internacionales en la materia, Chihuailaf propone una revisión profunda a la historia y elementos del conflicto, así como de los problemas y necesidades de los mismos. La solución al tema indígena en Chile debería contemplar, de acuerdo al entrevistado, el reconocimiento, la devolución del territorio, educación intercultural y la progresiva aplicación de los Convenios internacionales y su incorporación en el sistema jurídico interno (Chihuailaf, 2015). Con respecto al reconocimiento constitucional, afirma que puede ser una puerta para la solución del conflicto entendiendo que este deberá ser transversal y dar especial importancia a la identidad de estos pueblos. En este marco, Taylor señala que:

*“la identidad se moldea en parte por el reconocimiento o por falta de este... un individuo o grupo de personas puede sufrir un verdadero daño si la gente o la sociedad que lo*

*rodean le demuestran como reflejo un cuadro limitativo, degradante o despreciable de sí mismo (Taylor, 2001:43)”.*

El entrevistado considera que la sociedad chilena aún tiene problemas con la inclusión en la esfera pública de estos pueblos y la discriminación se mantiene como constante en la interacción de estos actores. Chihuailaf destaca que los actores con poder de acción han demostrado mantener una misma política a pesar de sus tendencias ideológicas (Chihuailaf, 2015). Al respecto, Pedro Cayuqueo expresa que el desconocimiento del tema indígena no es algo exclusivo de la izquierda o la derecha sino que ha estado presente en todos gobiernos de turno (Huenchunao, 2015). Tanto Chihuailaf como Cayuqueo aseguran que hace falta rever la historia ya que aquella socializada como oficial no da una visión completa de lo ocurrido ni de los aportes del Pueblo Mapuche.

La unificación del movimiento Mapuche es de gran interés para este pueblo por lo que han planteado llevar a cabo una asamblea con el fin de integrar las ideas de sus miembros y dar fuerza al movimiento para alcanzar sus reivindicaciones. Para Elicura las organizaciones con mayor actividad son Ad Mapu y el Consejo de Todas las Tierras que han desarrollado una serie de propuestas para lograr un diálogo efectivo con el Estado. Mientras que al CONADI, el Pueblo Mapuche lo sigue mirando como un estamento del Estado que se ha dedicado únicamente a adquirir tierras para estos pueblos pero que han sido insuficientes para saldar la deuda histórica, consecuentemente, las relocalizaciones se han mantenido (Chihuailaf, 2015).

Por otro lado, Chihuailaf al evaluar la situación en la que los pueblos indígenas se encuentran expone que si bien se han realizado varias consultas dirigidas a estos pueblos sus procedimientos han sido rechazados por los pueblos indígenas. Además, señala que resulta inconcebible que Chile mantenga una Constitución heredada de la dictadura militar y no haya cristalizado el deseo de una revisión a dicho instrumento. En cuanto a la Ley indígena indica que este documento de manera global ha constituido un avance, pero que no ha sido una solución real para el conflicto. Para cerrar, afirma que hace falta una visión a

través de los ojos del Pueblo Mapuche lo que permitiría dar paso a la aplicación y defensa de los derechos colectivos del mismo (Chihuailaf, 2015).

Este capítulo, alineado con el tercer objetivo específico, mostró la realidad del Pueblo Mapuche vista desde varios enfoques, especialmente en una parte de la investigación se comparte la visión de un Mapuche respecto al conflicto, las soluciones, su visión del Estado y su visión sobre los avances del movimiento Mapuche para lograr sus reivindicaciones. Este capítulo evaluó las soluciones que se han propuesto como son la formulación de instrumentos internos a favor de estos pueblos y la propuesta de reconocimiento constitucional.

## VI. ANÁLISIS

La presente investigación cumple con el objetivo general de analizar la situación de los derechos colectivos del Pueblo Mapuche en Chile a través de una visión multicultural. Para ello se abordó el tema desde las acciones a nivel internacional y nacional para los pueblos indígenas, y aquellas específicas a favor del Pueblo Mapuche en Chile, lo que permitió contrarrestar las acciones y el papel de cada uno de los actores ampliando la visión de la situación para un análisis objetivo.

El sistema internacional ha jugado un rol sumamente importante para la promoción y adjudicación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas incluyendo este tema en la agenda internacional. Si bien las iniciativas propuestas por parte de los diferentes organismos internacionales constituyen únicamente un conjunto de derechos mínimos, estas han logrado ejercer presión en los Estados para la ratificación de instrumentos internacionales que establecen un marco jurídico a favor de estos pueblos. Aun cuando Chile no ha adoptado de forma integral las medidas que promueve el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, estos instrumentos han sido utilizados por los pueblos originarios para la defensa de sus derechos frente a las acciones del Estado. Estos dos instrumentos acogen varias premisas del multiculturalismo, siendo contemplados en ambos instrumentos el reconocimiento de los pueblos indígenas y la importancia del fortalecimiento de la identidad de estos pueblos.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha contribuido al debate sobre los derechos de estos pueblos a través de sus diferentes agencias, consejos, foros, y fondos; desarrollando iniciativas que van de la mano de los postulados del multiculturalismo de Charles Taylor como la importancia de la coexistencia entre los derechos individuales y los derechos colectivos. En efecto, la ONU incentiva a los Estados a que reconozcan derechos diferenciados a los pueblos originarios sin que ello afecte el libre ejercicio de los derechos individuales de los mismos o de los demás ciudadanos. La Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se diferencia de los demás instrumentos internacionales

en la materia ya que es el único que acoge de forma expresa el derecho a la libre determinación, elemento que ha generado un extenso debate debido a sus múltiples interpretaciones y a los intereses contrapuestos de los actores involucrados. Si bien la adjudicación del derecho a la libre determinación de estos pueblos significaría un avance importante, este tiende a relacionarse con la formación de Estados independientes debido al uso que se daba al término en otros instrumentos internacionales haciendo referencia a actores con la figura de Estados. Sin embargo, la Declaración insiste en que el reconocimiento de la libre determinación en dicho instrumento no pretende la división territorial de ningún Estado. Por ahora, el panorama respecto al reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas es tenso, ya que los Estados ven este concepto como ambiguo y los pueblos indígenas se niegan a delimitarlo.

Aun cuando no se han incluido de forma directa a los pueblos indígenas en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible, estos han buscado favorecer a todos los sectores a través de metas generales que podrían generar impactos positivos a todo nivel una vez que sean aplicados por los Estados. Del mismo modo, cada vez el sistema internacional busca desarrollar nuevas propuestas, espacios de diálogo para que estos pueblos empiecen a tomar voz y puedan gozar libremente de sus derechos colectivos.

Por otro lado, el Proyecto propuesto por la Organización de Estados Americanos continúa estancado debido a la falta de procesos alineados con lo expresado en el instrumento, como es la participación de estos pueblos en el diseño del mismo. Si bien el instrumento constituiría un avance importante para toda América, al ser una Declaración no obliga directamente a los Estados y es necesario un instrumento vinculante que pueda facilitar las acciones de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, considerando que el fortalecimiento de un sistema para la protección de los pueblos indígenas se hace necesario a todo nivel.

Uno de los instrumentos más importantes promovido por una de las Agencias Especializadas de Naciones Unidas, el Convenio 169 de la OIT está alineado con lo que establece el multiculturalismo al buscar el equilibrio en las

relaciones entre los Estados, la sociedad civil y los pueblos indígenas. Este instrumento reconoció a estos pueblos como colectividad, adjudicando a su favor una serie de derechos diferenciados. Este instrumento constituyó una de las bases para el desarrollo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Si bien ambos buscan fortalecer la protección y promoción de los derechos de estos pueblos, es preciso comprender que la fuerza con que estos instrumentos influyen en los Estados depende de su naturaleza. Efectivamente es el Convenio el instrumento que mayor presión ejerce en los Estados, a pesar de ello Naciones Unidas busca posesionar la Declaración al nivel que lo hizo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Con respecto a la aplicación de lo dispuesto por el Convenio 169, Chile se encuentra en desventaja respecto a los demás países en América Latina que han puesto en marcha varias iniciativas a favor de estos pueblos como el reconocimiento constitucional, la educación bilingüe, y el respeto a la diferencia. Los informes de los Relatores Especiales, alineados con las ideas propuestas por Charles Taylor del multiculturalismo de que los pueblos indígenas necesitan ser protegidos y reconocidos en la esfera pública, han recomendado a Chile la articulación de las normas internas con las disposiciones internacionales. Las contradicciones a nivel normativo, en Chile, van desde normativa incoherente con compromisos internacionales hasta discordancias a nivel interno como la Ley Indígena con la constitución y otras normas referentes al tema indígena o a la explotación de recursos naturales. En la práctica el reconocimiento de un instrumento internacional no garantiza que los derechos de estos pueblos puedan ser ejercidos con libertad. Al respecto, Taylor remarca la importancia de que todos los actores definan en conjunto nuevas formas de interacción permitiendo la construcción de canales de diálogo.

Es preciso aclarar que el territorio es uno de los derechos colectivos reconocido por los instrumentos internacionales, lo cual es relevante ya que el conflicto entre el Estado chileno y el Pueblo Mapuche surgió por la violación de este derecho a través de la usurpación de territorio Mapuche. A partir de la lucha por recuperar su territorio, el Pueblo Mapuche expande sus demandas al ámbito político, cultural y educativo. Es así que inicia una nueva lucha por defender en

conjunto sus derechos y lograr su reconocimiento como pueblo. Si bien el movimiento Mapuche fue ampliando su horizonte para direccionar sus reivindicaciones, las organizaciones Mapuche no lograban cohesionar sus acciones. Por otro lado, se dieron varias discrepancias entre las organizaciones Mapuche debido a que algunas utilizaban la violencia.

En cuanto al Estado chileno, este ha adoptado una figura de destructor-benefactor ya que desde su formación ha violado los derechos de los pueblos originarios pero también ha mostrado interés en el desarrollo de políticas públicas a favor de los mismos. En este caso, el Estado como principal responsable de la situación en la que se encuentra en la actualidad los pueblos indígenas es el llamado a restablecer los lazos con estos pueblos y desarrollar un marco normativo que garantice el ejercicio de estos derechos. Si bien las políticas públicas de los diferentes gobiernos de turno han buscado alinearse con esta idea proponiendo el reconocimiento constitucional, la ratificación de instrumentos internacionales, el establecimiento de instituciones, y el fortalecimiento de un marco normativo propicio para el cumplimiento de los derechos de estos pueblos, en la práctica se han adoptado políticas enfocadas en la erradicación de la pobreza, la educación, garantías para el abastecimiento de los servicios básicos y la devolución de territorio. En efecto, se ha dado respuesta a los problemas de estos pueblos pero no una solución definitiva a los problemas estructurales, como la falta de reconocimiento como pueblo con derechos colectivos, respeto de su identidad y la inclusión en la sociedad chilena.

Las diferencias entre el mandato de Salvador Allende (izquierda) y la dictadura de Augusto Pinochet (derecha) radican en el reconocimiento de la diversidad, mientras el gobierno de Allende se basaba en la justicia social promoviendo la inclusión de los pueblos indígenas a la sociedad a través de la construcción de una nueva relación con los mismos y el reconocimiento del valor de sus contribuciones a la sociedad en su conjunto, Pinochet oprimió a estos pueblos aplicando una política homogeneizadora, acabando con sus formas de organización y atentando constantemente contra la construcción de su identidad como pueblo. En cuanto a los gobiernos opuestos ideológicamente en la actualidad como el de Michelle Bachelet y el de Sebastián Piñera, el factor común es la

aplicación de la Ley Antiterrorista criminalizando la protesta indígena, mientras que acciones claves que los diferencian son la ratificación del Convenio 169 de la OIT durante el gobierno de Bachelet y por otro lado una consulta con el fin de alcanzar el reconocimiento constitucional de estos pueblos por parte de Piñera.

Durante el tiempo en que la Concertación de Partidos por la Democracia estuvo en el poder se aplicó la política del Nuevo Trato, estableciéndose pactos con los pueblos indígenas y reconociendo la deuda histórica de Chile con los pueblos originarios. Sin embargo, en la práctica esto no llegó a consolidarse en soluciones al conflicto sino tan solo una en una serie de iniciativas a corto plazo que resolvían problemas como acceso a servicios básicos, ayudas económicas, etc. Respecto a las iniciativas que planteaban cambios directamente relacionados con las reivindicaciones indígenas, estas quedaban estancadas continuamente debido a la falta de apoyo por parte del cuerpo legislativo.

La identidad del Pueblo Mapuche se ha visto afectada debido a la actual relación e interacción que mantiene con la sociedad chilena y el Estado. La sociedad chilena ha sido indiferente al conflicto y su magnitud debido a su visión de Chile como un país homogéneo donde no son necesarios derechos diferenciados y todos son chilenos. La discriminación es una constante en Chile y estaría explicada por la falta de la expansión del horizonte cultural de los individuos que conforman la sociedad, esta situación continua estancando el diálogo e intercambio de experiencias entre los actores.

Otro de los problemas que se identificó en esta investigación es el difícil acceso a información oficial y precisa sobre la situación socioeconómica de estos pueblos. El no contar con datos certeros de estos pueblos limita también la eficiencia de las iniciativas diseñadas a su favor. Debido a la falta de una adecuada articulación de la diferencia por parte del Estado, se ha dado una progresiva pérdida de algunos elementos propios de este pueblo como el idioma y sus tradiciones sumergiéndose poco a poco en la cultura dominante.

Desde la visión de los mismos Mapuche, en Chile las soluciones no se han propuesto en un marco acorde a las reivindicaciones de estos pueblos ni en

consideración de los instrumentos internacionales. La falta de soluciones ha generado fuertes tensiones entre las partes y el rechazo de la sociedad chilena. Por otro lado, el movimiento Mapuche ha estado dividido durante algún tiempo, promoviendo las reivindicaciones del pueblo con un diferente enfoque a través de diversas organizaciones, lo que estaba explicado por la falta de un diálogo a nivel interno para unificar esfuerzos. Sin embargo, de acuerdo a la entrevista formulada para esta investigación, el movimiento Mapuche busca tomar nuevas fuerzas a través de la participación de todas las organizaciones con el fin de hacer visible que su interés va más allá que la restitución de territorios.

## VII. CONCLUSIONES

Tomando en cuenta que la hipótesis planteada para la presente investigación estipulaba que la falta de inclusión del Pueblo Mapuche supondría una constante en la política de gobiernos tanto de izquierda como de derecha, lo cual estaría ligado a la falta de ejecución de las principales disposiciones internacionales en materia de derechos de pueblos indígenas se puede afirmar que esta se cumple parcialmente, ya que existen iniciativas para la inclusión de este pueblo a la sociedad chilena. Sin embargo, estas iniciativas no solucionan el problema principal que es la falta de reconocimiento del cual se derivan otras necesidades y reivindicaciones de estos pueblos. Por otro lado, a pesar de la adopción de los instrumentos internacionales, Chile no cumple a cabalidad con las disposiciones de los mismos por lo que los derechos ahí garantizados no pasan a la práctica. Es así que se pueden inferir las siguientes conclusiones:

- Los instrumentos internacionales a favor de los pueblos indígenas tuvieron varios inconvenientes durante su desarrollo debido a que el término “pueblos” desde la visión de los Estados era sinónimo de división territorial y que en el contexto internacional estaría relacionado con el principio de libre determinación que era adjudicado a favor de los Estados. Aun cuando se ha reconocido el derecho a la libre determinación en la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas donde se señala que la adjudicación de este derecho no implica la división territorial, en la práctica este derecho no es reconocido por los Estados debido a su ambigüedad.
- Si bien la incorporación del tema indígena en las organizaciones de Naciones Unidas representa un gran avance, el desarrollo de una estructura a favor de estos no garantiza que sus derechos sean respetados fielmente. En este marco, es necesaria la acción conjunta y coordinada entre los actores involucrados con el fin de que se sigan desarrollando espacios de interacción entre los Estados y estos pueblos.
- Si bien se han dado importantes avances en materia de derechos de los pueblos indígenas a nivel internacional, primero con el Convenio 169 de la OIT y recientemente con la Declaración de la Naciones Unidas, estos instrumentos enfrentan barreras importantes que limitan su eficiencia en el

marco de la protección y promoción de los derechos de estos pueblos. Por un lado, el Convenio 169 de la OIT surgió desde una organización que no permite la participación directa de estos pueblos debido a su estructura, lo cual representa un obstáculo en la aplicación de los derechos que este instrumento promueve, como la plena participación. Esta contradicción hace visible otro de los grandes problemas que enfrentan estos pueblos como es la falta de participación en el desarrollo de iniciativas que les puedan afectar en algún punto. Por otro lado, la Declaración de las Naciones Unidas surgió con el fin de ampliar las herramientas disponibles para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas; sin embargo, al tratarse de una Declaración el alcance es menor en términos de cumplimiento de sus disposiciones. Si bien se busca que este instrumento tenga el impacto e influencia que la Declaración Universal de Derechos Humanos, este instrumento se encuentra aún lejos de alcanzar este objetivo sobre todo porque trata el derecho a la libre determinación que los estados se reusan a reconocer.

- El proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha tenido dificultades en su desarrollo debido a la falta de participación de los pueblos indígenas en este proceso. Si bien este documento podría reforzar las actividades de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de estos pueblos, el instrumento aún no deja claro qué nuevas contribuciones busca otorgar teniendo la misma naturaleza de Declaración. Este instrumento tal como se ha mantenido no representa ningún valor agregado al empoderamiento de estos pueblos.
- Durante varios años se ha visto al conflicto como responsabilidad del Estado, siendo este el llamado a dar una solución definitiva al conflicto existente, sin embargo, se ha limitado el reconocimiento de actores que podrían contribuir a una solución. En efecto, no es solo el Estado y los pueblos indígenas sino que hay actores clave como la sociedad civil.
- Tanto a nivel internacional como en Chile, persiste la falta de participación efectiva de los pueblos indígenas en el desarrollo de soluciones frente a la situación actual de los pueblos indígenas en este país. Hasta el momento se han formulado soluciones pero sin tomar en cuenta las necesidades,

prioridades y opiniones de estos pueblos para evaluar si los planteamientos se alinean con lo que buscan los pueblos indígenas.

- De acuerdo a los Relatores Especiales enviados por Naciones Unidas a Chile para evaluar la situación de los pueblos indígenas, aún queda un largo camino para que estos pueblos puedan ejercer libremente sus derechos colectivos. En este sentido, los Relatores coinciden en que el reconocimiento constitucional constituye un avance a la resolución del conflicto entre el Estado y el Pueblo Mapuche, permitiendo la inclusión de estos pueblos en la sociedad chilena lo cual consecuentemente permitirá la adjudicación de sus derechos colectivos.
- La declaración del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas ha permitido que los países evalúen sus avances en materia indígena de acuerdo a metas y objetivos que deben estar alineados con las disposiciones de los instrumentos internacionales. Si bien Chile al evaluar sus acciones en el marco del Decenio demostró avances, todavía existen contradicciones en cuanto a las iniciativas de los gobiernos y los principios defendidos por Naciones Unidas a favor de los derechos de estos pueblos.
- La CONADI, institución encargada de la política en materia indígena, se encuentra en crisis ya que a quienes representa no sienten que sea portavoz de sus reivindicaciones.
- Durante la dictadura de Pinochet se desarrollaron acciones que marcarían las relaciones del Estado con los pueblos indígenas y que se mantienen hasta hoy en día, tales como, la expropiación y división de territorios indígenas, la Ley Antiterrorismo y la constitución de 1980. Estas acciones violaron los derechos colectivos de estos pueblos y los derechos individuales de sus miembros. Tanto Piñera como Bachelet desarrollaron una política incoherente con los instrumentos internacionales aplicando la Ley Antiterrorismo y criminalizando la protesta indígena.
- Los gobiernos de turno constantemente proponen como soluciones el reconocimiento constitucional, la creación de instituciones para la cuestión indígena y la ratificación de convenios internacionales. Si bien en los últimos años se han logrado avances, el reconocimiento constitucional sigue estancado.

- Durante varios años en Chile se ha dado una incorrecta gestión de la diversidad cultural, evidencia de ello es la falta de canales de diálogo entre las partes. Ni la sociedad chilena ni los gobiernos han comprendido que se trata de interdependencia entre reconocimiento y respeto a la identidad.
- Existe falta de información estadística actualizada y más precisa respecto a la realidad de los pueblos indígenas en Chile; al momento las estadísticas son incoherentes debido a la anulación de un censo.
- Las movilizaciones Mapuche han sido violentas en muchos casos e impulsadas por organizaciones radicales que especialmente se enfocan en la devolución del territorio a este pueblo. Sin embargo, como se había señalado en los capítulos de este trabajo de investigación, no existe una organización que pueda considerarse como representante del Pueblo Mapuche y que contemple el conjunto de reivindicaciones del mismo. Como se había señalado, existe una evolución en las reivindicaciones de este pueblo por lo que en la actualidad sus demandas buscan garantizar el acceso y respeto de sus derechos colectivos, donde el territorio es una parte pero no es lo único que busca este pueblo.

## VIII. RECOMENDACIONES

- Se recomienda la elaboración de un instrumento internacional que determine las implicaciones que tiene el derecho de libre determinación para los pueblos indígenas, realizando las aclaraciones pertinentes con el fin de evitar las confusiones que se han presentado respecto al reconocimiento de este derecho para los Estados. Es importante que el mencionado instrumento sea socializado con los representantes de los pueblos indígenas y organizaciones a favor de estos pueblos, mismos que deberán replicar la información adquirida.
- Las instituciones y organizaciones internacionales deberían incorporar el tema indígena como eje transversal e integrar más espacios que permitan el intercambio de buenas prácticas entre los pueblos indígenas en cuanto a la defensa de sus derechos colectivos y promuevan el diálogo entre estos pueblos y los Estados. Esto permitirá que los pueblos indígenas se empoderen y puedan exigir la protección y promoción de sus derechos.
- Se debería revisar la manera de mejorar el alcance y aplicación del Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas a través de, por ejemplo, nuevos mecanismos para garantizar la plena participación de estos pueblos y el cumplimiento de las disposiciones de estos instrumentos por parte de los Estados.
- Si bien la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas podría fortalecer la acción de la Comisión y la Corte Interamericana, por su naturaleza no es un instrumento vinculante y no tiene nuevos aportes en la materia de derechos para estos pueblos. En este sentido, se recomienda el desarrollo de un Tratado a favor de los derechos de estos pueblos a nivel de América Latina con el fin de resolver los conflictos que existen a nivel regional. Es preciso remarcar que esta recomendación surge debido a que los pueblos indígenas en América Latina comparten características y viven realidades similares debido a su historia, ubicación geográfica y políticas de los Estados de los que forman parte.
- Si bien el Estado debe garantizar los derechos de estos pueblos así como de todos los ciudadanos, es necesario que los mismos se empoderen de sus

derechos para exigirlos. El reto está en que se aplique el marco normativo desarrollado a favor de los pueblos indígenas a nivel internacional, lo cual es posible a través de la creación de espacios de diálogo y el desarrollo de medidas a nivel interno considerando que los Estados no son los únicos actores sino que existen otros actores con múltiples posibilidades de acción.

- Se recomienda que Chile con el fin de cumplir con los compromisos que ha adquirido al ratificar el Convenio 169 de la OIT y reconocer la Declaración de Naciones Unidas, solicite la asistencia técnica del Relator Especial para trabajar juntamente con el órgano legislativo y las instituciones públicas pertinentes el desarrollo de política pública en la cuestión indígena alineadas con los instrumentos antes mencionados.
- Con el fin de garantizar que los planteamientos de diferentes actores, a favor de los pueblos indígenas, desarrollen soluciones deseables y efectivas es preciso que se sigan los mecanismos de consulta y participación propuestos en los instrumentos internacionales en materia indígena. Para lo cual se recomienda que Chile instale en la CONADI un comité interno que revise la viabilidad y pertinencia de las iniciativas, políticas públicas y acciones del Estado. Para que esto sea posible, es preciso que los pueblos indígenas tengan plena conciencia de sus derechos, por lo que se recomienda el desarrollo de campañas de socialización de los instrumentos internacionales a favor de estos pueblos. El tema indígena debería ser una política de Estado y no de gobierno con el fin de que se incluya en la agenda nacional y se trabaje en el restablecimiento de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y los pueblos indígenas permanentemente. Ya que las relaciones entre los actores son dinámicas y pueden necesitar de soluciones con nuevos enfoques, es preciso que los actores se mantengan en constante diálogo. A través de los esfuerzos realizados se ha logrado establecer una base mínima de derechos que pueden a su vez expandirse, lo cual será posible solamente si ya han sido garantizados los primeros. Por ahora es preciso el fortalecimiento de las estructuras disponibles y la cristalización de los derechos mediante acciones propuestas y ejecutadas por cada uno de los actores.
- Chile deberá establecer nuevos indicadores que le permitan evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos de los Decenios planteados por Naciones Unidas y sobre todo que permitan interrelacionar todos los

esfuerzos en materia indígena o acciones que puedan afectar el ejercicio de los derechos colectivos de estos pueblos, con el fin de impulsar políticas coherentes y alineadas con los instrumentos, iniciativas y acciones a nivel internacional.

- Se recomienda que los gobiernos de turno en lugar de crear nuevas instituciones a favor de los pueblos indígenas, fortalezcan la CONADI y garanticen procesos transparentes para que estos pueblos tengan representatividad frente al Estado.
- Uno de los primeros pasos para que Chile construya una nueva relación con los pueblos indígenas sería archivar la Ley Antiterrorismo y la Constitución de 1980 con el fin de desarrollar normativa que proteja los derechos de los pueblos indígenas y sea coherente con los compromisos adquiridos en los instrumentos internacionales. Michelle Bachelet que se encuentra en estos momentos al poder debería reestablecer las relaciones con los pueblos indígenas a través de la reestructuración del todo el sistema nacional a favor de los derechos de los pueblos indígenas, explotación de recursos naturales y otros que podrían afectarles.
- Se deberían desarrollar nuevas opciones de solución y no únicamente la implementación de normativa o reformas constitucionales sino soluciones de largo plazo que permitan reafirmar los vínculos de la sociedad con la población indígena. Las políticas públicas y acciones del Estado deberán estar enmarcadas en el fortalecimiento, protección y reconocimiento de los derechos de estos pueblos ya que de este modo se otorga garantías para que puedan determinar sus propias formas de vida, organización y desarrollo.
- Con el fin de crear nuevas formas de relacionarse con el Estado, sería conveniente la organización de mesas de trabajo con el gobierno y un conjunto de líderes de cada uno de los pueblos de Chile. A través de ello se garantizará el diálogo horizontal y la coordinación de estrategias para fortalecer los derechos de estos pueblos.
- Debido a los problemas en el acceso a la información anteriormente manifestados, es necesario la creación de una plataforma para el levantamiento de información sobre estos pueblos en términos socio económicos, educativos y culturales, entre otros.

- Con el fin de evitar movilizaciones violentas de ciertos grupos que pertenecen al Pueblo Mapuche, es preciso que las organizaciones no radicales (que no contemplan la violencia como elemento de su lucha) busquen entablar diálogo con aquellas organizaciones que propician este tipo de movilizaciones. Si existe una coordinación interna y cohesión entre las organizaciones a favor de la causa Mapuche se podría alcanzar una respuesta positiva a sus demandas por parte del Estado. Si el movimiento Mapuche une esfuerzos y mantiene como principio la resolución pacífica del conflicto las relaciones entre el Estado chileno, la sociedad y el Pueblo Mapuche podrían restaurarse.

## LISTA DE REFERENCIAS

### Entrevistas

Chihuailaf, E. 2015. Conflicto Estado chileno - Pueblo Mapuche.

### Libros

ACNUDH, PNUD, FIDA, UIP, DAES. (2014). *Aplicación de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.

Anaya, J. (2005). *Los pueblos indígenas en el derechos internacional*. Madrid: TROTTA.

Aninat, I. (2014). Los desafíos pendientes del Convenio 169. *Puntos de Referencia*.

Bonilla, D. (2006). *La Constitución Multicultural*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Cortés, A. (2013). *La consulta y la participación indígena en Chile*.

Cuchumbé, N. (2012). *El multiculturalismo de Charles Taylor y el Universalismo de los derechos de Jurgen Habermas*. Colombia, Cali.

Donoso, S. (2008). *Chile y el Convenio 169 de la OIT: Reflexiones sobre el desencuentro*.

Gómez, A. (2011). Multiculturalismo, Estado-Nación y Democracia. En F. Schmidt-Welle, *Multiculturalismo, transculturación, heterogeneidad, poscolonialismo: hacia una crítica de la interculturalidad*. México: Herder.

Gregor, C. (2003). *Pueblos indígenas y derechos Constitucionales en América Latina: Un panorama*.

Hernández, I. (2003). *Autonomía o ciudadanía incompleta - El Pueblo Mapuche en Chile y Argentina*. Santiago: Pehuén Editores.

Millaleo, A. G. (2006). *Multiplicación y multiplicidad de las Organizaciones Mapuche Urbanas en la RM. Incremento en la participación Mapuche o fragmentación organizacional?*

Organización de las Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.

Roldán, R. (2005). *Manual para la Formación en Derechos Indígenas: territorios, recursos naturales y convenios internacionales*. Quito: Abya-Yala.

Taylor, C. (2001). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Tokichen, V. (2011). *El movimiento Mapuche en Chile y Argentina*. Salamanca.

Velasco, A. (2004). *Multiculturalismo y Republicanismo*. En L. Olivé, *Ética y Diversidad Cultural*. México: Fondo de Cultura Económica.

### **Páginas web**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2001). *Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2001/57*. Recuperado de [http://132.247.1.49/ocpi/relator/docs/resolucion\\_2001\\_57.pdf](http://132.247.1.49/ocpi/relator/docs/resolucion_2001_57.pdf)

Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (s.f.). *Fondo de Contribuciones Voluntarias para los Pueblos Indígenas*. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/Issues/PueblosIndigenas/FondoPIndigenas/Paginas/Fondopoblacionesindigenas.aspx>

Anaya, J. (2012). *Comentarios a la Propuesta del normativa de consulta. Chile*. Recuperado de <http://unsr.jamesanaya.org/special-reports/comentarios-a-la-propuesta-del-normativa-de-consulta-chile>

Aylwin, J. (s.f.). *Pueblos indígenas de Chile antecedentes históricos y situación actual*. Recuperado de Archivo Chile: [http://www.archivochile.com/Pueblos\\_originarios/hist\\_doc\\_gen/POdocgen0004.pdf](http://www.archivochile.com/Pueblos_originarios/hist_doc_gen/POdocgen0004.pdf)

Báez, F. (2009). *Norwegian Latin America Research Network (NorLARnet)*. Obtenido de Chile, entrada en vigencia del Convenio 169 OIT y el Conflicto en la región de la Araucanía: [http://www.norlarnet.uio.no/pdf/behind-the-news/spanske/chile\\_mapuches.pdf](http://www.norlarnet.uio.no/pdf/behind-the-news/spanske/chile_mapuches.pdf)

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1972). *Ley 17.729*. Recuperado de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29250>

Biblioteca Nacional de Chile. (s/f). *Ocupación de la Araucanía (1860-1883)*. Recuperado de <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3630.html#presentacion>

Boitano, A. (2011). *Demanda Mapuche: tensión entre identidad y diferencia, ciudadanía y comunidad, particularismo y universalismo*. Obtenido de <http://observatoriodesigualdades.icsoc.cl/wp-content/uploads/polis-1275-28-demanda-mapuche-tension-entre-identidad-y-diferencia-ciudadania-y-comunidad-particularismo-y-universalismo.pdf>

Burbano, A. (2005). *Revista judicial derechoecuador.com*. Recuperado de Los conceptos de nacionalidad y ciudadanía: <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2005/11/24/los-conceptos-de-nacionalidad-y-ciudadaniacutea>

Calfuqueo, C. (2011). *Revisión de hitos en las políticas públicas y Pueblo Mapuche en el período de la Concertación*. Recuperado de [http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2011/cf-calfuqueo\\_bl/html/index-frames.html](http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2011/cf-calfuqueo_bl/html/index-frames.html)

CapacitaRSE. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Recuperado de <http://los17ods.org/>

Cayuqueo, P. (2012). “Hay autoridades que hacen campañas con el terrorismo Mapuche”. Recuperado de <http://www.theclinic.cl/2012/11/12/hay-autoridades-que-hacen-campanas-con-el-terrorismo-mapuche/>

Centro de Información de las Naciones Unidas. (1992). *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*. Recuperado de <http://www.cinu.org.mx/temas/declaracionminorias.pdf>

Comisionado para los Derechos Humanos. (s.f.). *Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/Issues/PueblosIndigenas/EMRIP/Paginas/EMRIPIndex.aspx>

Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. (1991). *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación Vol I*. Recuperado de <http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/Informe-Rettig-tomo2.pdf>

CONADI. (s.f.). *Programa Promoción e Información de los Derechos Indígenas PIDI*. Recuperado de <http://www.conadi.gob.cl/index.php/programa-promocion-e-informacion-de-los-derechos-indigenas-pidi>

CONADI. (s.f.). *Registro de Comunidades y Asociaciones Indígenas*. Recuperado de <http://www.conadi.gob.cl/index.php/registro-de-comunidades-y-asociaciones-indigenas>

Del dicho al hecho (s.f.). *Análisis de cumplimiento de promesas en materia legislativa Piñera 2010-2014*. Recuperado de <http://anteriores.deldichoalhecho.cl/cumplimiento-pinera-2010-2014/cumplimiento/>

Espina, A. (s.f.). *Política Indígena del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera: “Por un reencuentro histórico con los pueblos indígenas”*. Recuperado de <http://www.albertoespina.cl/politica-indigena-del-gobierno-del-presidente-sebastian-pinera-por-un-reencuentro-historico-con-los-pueblos-indigenas/>

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. (2004). *Segundo Decenio de los Pueblos Indígenas del Mundo*. Recuperado de <http://undesadspd.org/indigenouses/Portada/SegundoDecenio.aspx>

ICSO. (s.f.). *La Omisión a la Diferencia: Elites, discriminación y reconocimiento de pueblos originarios en Chile*. Recuperado de <http://www.icsoc.cl/wp-content/uploads/2012/12/democracia-y-reconocimiento.pdf>

ICSO. (s.f.). *Reconocimiento y discriminación al Pueblo Mapuche: ¿qué piensa la elite chilena?* Recuperado de <http://www.icsoc.cl/noticias/reconocimiento-y-discriminacion-al-pueblo-mapuche-%C2%BFque-piensa-la-lite-chilena/>

Iñaki, J. (2011). *Cuarto mundo: La acción exterior de los pueblos indígenas como instrumento de cambio y reconocimiento internacional 1992-2007*. Recuperado de <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2011/jiao/indice.htm>

FAO. (2011). *Revisión de programas e instrumentos públicos para el mundo indígena en Chile*. Recuperado de [http://www.onu.cl/onu/pdfs\\_inter/politicas\\_publicas\\_pueblos\\_indigenas\\_interculturalidad/02.pdf](http://www.onu.cl/onu/pdfs_inter/politicas_publicas_pueblos_indigenas_interculturalidad/02.pdf)

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. (s.f.). *Áreas de Trabajo*. Recuperado de <http://undesadspd.org/indigenouses/Portada/%C3%81reasdeTrabajo.aspx>

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. (s.f.). *Grupo de Apoyo Interinstitucional*. Recuperado de <http://undesadspd.org/indigenouses/Portada/GrupodeApoyoInterinstitucional.aspx>

Fortin e Pairacán. (2010). *Las demandas del movimiento Mapuche y una posible solución al conflicto*. Recuperado de [http://www.mapuexpress.net/images/publications/29\\_10\\_2010\\_9\\_16\\_57\\_1.pdf](http://www.mapuexpress.net/images/publications/29_10_2010_9_16_57_1.pdf)

Fundación Superación de la Pobreza. (2014). *Umbrales sociales de la política indígena en Chile: propuestas y recomendaciones para una política indígena con enfoque de derechos*. Recuperado de [http://www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2014/02/Estudio\\_umbrales\\_politica\\_indigena.pdf](http://www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2014/02/Estudio_umbrales_politica_indigena.pdf)

Gobierno de Chile. (2014). *Cuenta del periodo 2010 - 2014 Región de la Araucanía*. Recuperado de: <http://www.intendencialaaraucaia.gov.cl/filesapp/cuenta2014.pdf>

González, N. (2012). *Hacia una política pertinente para el desarrollo integral de los pueblos indígenas*. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/019/i3001s/i3001s.pdf>

Huenchunao, O. (2015). *Pedro Cayuqueo: “Desconocimiento del tema Mapuche no es exclusivo de la derecha”*. Recuperado de <http://www.eldinamo.cl/pais/2015/01/17/pedro-cayuqueo-conflicto-mapuche-sebastian-pinera-michelle-bachelet/>

Instituto Nacional de Estadísticas. (2002). *Estadísticas Sociales de los pueblos indígenas en Chile Censo 2002*. Recuperado de [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_sociales\\_culturales/etnias/pdf/estadisticas\\_indigenas\\_2002\\_11\\_09\\_09.pdf](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/etnias/pdf/estadisticas_indigenas_2002_11_09_09.pdf)

Intendencia Región de la Araucanía- Ministerio del Interior Chile. (2008). *Re- Conocer Pacto social por la multiculturalidad*. Recuperado de <http://www.intendencialaaraucaia.gov.cl/filesapp/Pacto%20social.pdf>

IWGIA. (2015). *Chile*. Recuperado de [http://www.iwgia.org/images/stories/sections-esp/regiones/latin-america/docs/MI2015/Chile\\_MI2015web.pdf](http://www.iwgia.org/images/stories/sections-esp/regiones/latin-america/docs/MI2015/Chile_MI2015web.pdf)

MIDEPLAN. (2007). *Serie Análisis de resultados de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2006)*. Recuperado de <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/Pobreza.pdf>

Millaman, R. (s.f.). *Políticas Públicas neoliberales por sobre una política de desarrollo sostenible: Caso Mapuche*. Recuperado de <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/claspo/rtc/0042.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social Chile. (2004). *Política de un nuevo trato con los pueblos indígenas*. Recuperado de [http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc\\_168.pdf](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_168.pdf)

Ministerio de Desarrollo Social. (s.f.). *Encuesta CASEN - Descripción y objetivos*. Recuperado de [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen\\_obj.php](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen_obj.php)

Ministerio de Desarrollo Social. (2015). *CASEN 2013 - Pueblos indígenas*. Recuperado de [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013\\_Pueblos\\_Indigenas\\_13mar15\\_publicacion.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Pueblos_Indigenas_13mar15_publicacion.pdf)

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (s.f.). *Fondo Social Presidente de la República*. Recuperado de <http://www.interior.gob.cl/fondo-social-presidente-de-la-republica/>

Mont et Matta. (2011). *Una visión panorámica al Convenio OIT 169 y su implementación en Chile*. Recuperado de [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_4767\\_2889/rev121\\_SMontt\\_MMatta.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4767_2889/rev121_SMontt_MMatta.pdf)

Namuncura, D. (s.f.). *Análisis de la relación entre Pueblos Indígenas y Gobierno en el período marzo-agosto 2010: retrocesos, estancamientos y crisis de confianzas*. Recuperado de <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro01-08.pdf>

Navarro, E. (2014). Reformas a la Constitución Chilena. *Revista de Derecho Público*, <http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/31672>

Negretto, G. (2009). Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina. *Journal of Democracy en Español*. Recuperado de [http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=gabriel\\_negretto&sei-redir=1&referer=https%3A%2F%2Fscholar.google.es%2Fscholar%3Fq%3Drequiere%2Bchile%2Buna%2Breforma%2Bconstitucional%26btnG%3D%26hl%3Des%26as\\_sdt%3D0%252C5#search=%22requi](http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=gabriel_negretto&sei-redir=1&referer=https%3A%2F%2Fscholar.google.es%2Fscholar%3Fq%3Drequiere%2Bchile%2Buna%2Breforma%2Bconstitucional%26btnG%3D%26hl%3Des%26as_sdt%3D0%252C5#search=%22requi)

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (s.f.). *Consejo de Derechos Humanos*. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx>

Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. (2013). *Los pueblos indígenas y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas*. Recuperado de [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/fs9Rev.2\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/fs9Rev.2_SP.pdf)

Organización de las Naciones Unidas. (1994). *Resolución 48/163*. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/48/163>

Organización de las Naciones Unidas. (2003). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*,

Rodolfo Stavenhagen. Recuperado de <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/country/2004-country-e-cn-4-2004-80-add-3-chile-sp.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (2005). *Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo*. Recuperado de [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/second\\_decade\\_poa\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/second_decade_poa_es.pdf)

Organización de las Naciones Unidas. (2009). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya*. Recuperado de [http://observatoriopoliticasocial.org/sitioAnterior/images/stories/biblioteca/pdf/documentos-sistema-naciones-unidas/Informes\\_relatores\\_especiales/Informes\\_indigenas/2009\\_chile\\_indigenas.pdf](http://observatoriopoliticasocial.org/sitioAnterior/images/stories/biblioteca/pdf/documentos-sistema-naciones-unidas/Informes_relatores_especiales/Informes_indigenas/2009_chile_indigenas.pdf)

Organización de las Naciones Unidas. (2015). *El Sistema de las Naciones Unidas*. Recuperado de [http://www.un.org/es/aboutun/structure/pdf/unchart\\_11x17\\_sp\\_bw.pdf](http://www.un.org/es/aboutun/structure/pdf/unchart_11x17_sp_bw.pdf)

Organización de las Naciones Unidas. (2014). *Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas*. Recuperado de <http://www.un.org/es/ga/69/meetings/indigenous/background.shtml>

Organización de las Naciones Unidas. (2014). *Evaluación de los logros de las metas y objetivos del segundo Decenio de los pueblos indígenas del mundo*. Recuperado de <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2014/chile.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Recuperado de <http://www.cinu.org.mx/temas/ind/dec.htm#gtpd>

Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). *Documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas*. Obtenido de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/69/2>

Organización de Estados Americanos. (s.f.). *Medidas Cautelares*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/cautelares.asp>

Organización de Estados Americanos. (1997). *Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Recuperado de <http://www.cidh.org/Indigenas/Cap.2g.htm>

Organización de Estados Americanos. (2001). *Carta Democrática Interamericana*. Recuperado de [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)

Organización e Estados Americanos. (s.f.). *Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/default.asp>

Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). *C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention*. Recuperado de

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID,P12100\\_LANG\\_CODE:312314,es:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312314,es:NO)

Organización Internacional del Trabajo. (s/f). *Convenio N°107*. Recuperado de <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no107/lang--es/index.htm>

Organización Internacional del Trabajo. (2009). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica*.

Organización Internacional del Trabajo. (2010). *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y textos seleccionados*. Recuperado de <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/leg/download/constitution.pdf>

Permanent Forum on Indigenous Issues. (s.f.). *Permanent Forum: Origin and Development*. Recuperado de <http://undesadspd.org/IndigenousPeoples/AboutUsMembers.aspx>

Piñera, S. (2010). *Política indígena del gobierno de Sebastián Piñera*. Recuperado de Ministerio de Educación: <http://www.mineduc.cl/usuarios/intercultural/doc/201104071331530.Propuestasindigenas.pdf>

Román, A. (2014). *Hacia el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en Chile*. Recuperado de <http://www.derechosfundamentales.cl/revista/11.125-162.Roman.pdf>

Ruiz, C. (s/f). *El Pueblo Mapuche, el gobierno de Salvador Allende y la Unidad Popular*. Recuperado de [http://www.archivochile.com/Pueblos\\_originarios/hist\\_doc\\_gen/POdocgen0005.pdf](http://www.archivochile.com/Pueblos_originarios/hist_doc_gen/POdocgen0005.pdf)

Serrano, C. (2011). *Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales*. Recuperado de [http://diccionario.pradpi.org/inicio/index.php/terminos\\_pub/view/97](http://diccionario.pradpi.org/inicio/index.php/terminos_pub/view/97)

Servicios en Comunicación Intercultural-SERVINDI. (1971). *Primera Declaración de Barbados: Por la Liberación del Indígena*. Recuperado de [http://www.servindi.org/pdf/Dec\\_Barbados\\_1.pdf](http://www.servindi.org/pdf/Dec_Barbados_1.pdf)

Servicios en Comunicación Intercultural. (1977). *Segunda Declaración de Barbados*. Recuperado de [http://www.servindi.org/pdf/Dec\\_Barbados\\_2.pdf](http://www.servindi.org/pdf/Dec_Barbados_2.pdf)

Sistema de Naciones Unidas en Chile. (2015). *El Ministerio de Desarrollo Social y el PNUD realizan “Taller para formador de formadores en materia de derechos de los Pueblos Indígenas”*. Recuperado de <http://www.onu.cl/onu/tag/pueblos-indigenas/>

The World Conference of Indigenous Peoples. (s.f.). *Implementing the rights of indigenous peoples at the national and local levels*. Recuperado de <http://www.un.org/en/ga/69/meetings/indigenous/roundtable2.shtml>

The World Conference on Indigenous Peoples. (s.f.). *Indigenous Peoples' lands, territories and resources*. Recuperado de <http://www.un.org/en/ga/69/meetings/indigenous/roundtable3.shtml>

The World Conference on Indigenous Peoples. (s.f.). *Indigenous priorities for the post-2015 sustainable development agenda*. Recuperado de <http://www.un.org/en/ga/69/meetings/indigenous/paneldiscussion.shtml>

The World Conference on Indigenous Peoples. (s.f.). *UN System action for the implementation of the Rights of Indigenous Peoples*. Recuperado de <http://www.un.org/en/ga/69/meetings/indigenous/roundtable1.shtml>

United Nations World Conference on Indigenous Peoples. (s.f.). *United Nations World Conference on Indigenous Peoples*. Recuperado de <http://wcip2014.org/background>

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. (2011). *Protección de los derechos de los apátridas*. Obtenido de <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanálisis2/apatridiaydh/articulos/acnur54.pdf>

Valenzuela, R. (2003). *Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile*. Obtenido de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6059/S0310756\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6059/S0310756_es.pdf?sequence=1)

Vergara, Foerster et Gundermann. (2012). *Más acá de la legalidad: La CONADI, la ley indígena y el Pueblo Mapuche (1989-2004)*. Recuperado de <http://polis.revues.org/6139>

World Intellectual Property Organization. (s.f.). *Convención de Vienna sobre el Derecho de los Tratados*. Recuperado de <http://www.wipo.int/export/sites/www/wipolex/es/glossary/vienna-convention-es.pdf>

## **Publicaciones**

Abbey, R. (2002). Pluralism in practice: the political thought of Charles Taylor. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*.

Alonso, C. (2014). INE auditará Censo 2012 y suspende publicación de datos. *La Tercera*, 36.

Asamblea Constituyente del Ecuador, A. C. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.

Aylwin, J. (2004). *Derechos Humanos y pueblos indígenas: tendencias internacionales y contexto chileno*. Temuco: Instituto de Estudios Indígenas.

Bachelet, M. (2005). *Programa de gobierno 2006-2010*.

Bachelet, M. (2013). *Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*.

Bello, Á. (2007). El programa Orígenes y la política pública del gobierno de Lagos hacia los pueblos indígenas. En Y. e. Aylwin, *El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el Nuevo Trato. Las paradojas de la democracia chilena*. Santiago de Chile: LOM Editores.

Biblioteca del Congreso Nacional. (2012). *Demandas y fundamentos de Coordinadora Arauco Malleco*.

Boccaro et Seguel. (1999). Políticas indígenas en Chile (siglos XIX Y XX) de la asimilación al pluralismo. *Revista de Indias*, 741-774.

Bonet, J. (2013). El movimiento Mapuche en Chile: de la reivindicación por la tierra al reconocimiento como pueblo. *Betiko*.

Bustillos, L. (2008). Los pueblos indígenas como sujetos de derecho internacional: titulares del principio de libre determinación de los pueblos? *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 121-142.

Donoso, C. (2003). Charles Taylor: una crítica comunitaria al liberalismo político. *Polis*. Recuperado de: <http://polis.revues.org/6775>.

Donoso, J. (2010). Violencia política en el sur de Chile: Estado, grupos económicos y Pueblo Mapuche. La Alianza Territorial Mapuche en el gobierno de Michelle Bachelet. *Revista Sudhistoria*, 228-245.

Figueroa, V. d. (2012). *Políticas públicas indígenas en Chile y el desafío de la interculturalidad en la gestión pública: primeras evidencias desde un estudio de caso*. Cartagena: XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Foerster, R. (2002). *Sociedad Mapuche y sociedad chilena: la deuda histórica*.

Henríquez, M. (2005). Los pueblos indígenas y su reconocimiento constitucional pendiente. En Z. Urbina. Santiago.

Huilcaman, A. (2008). Más de 20 años de negociaciones. *Revista América Latina en Movimiento*, 13-17.

Gosalvez, G. (2014). *Políticas públicas eficaces en un contexto de demandas sociales crecientes*. Quito: XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

León, A. (2007). Reformas legislativas y pueblos indígenas en Chile durante el gobierno de Ricardo Lagos. En Y. e. Aylwin, *El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el Nuevo Trato. Las paradojas de la democracia chilena* (págs. 247-283). Santiago de Chile: LOM Ediciones.

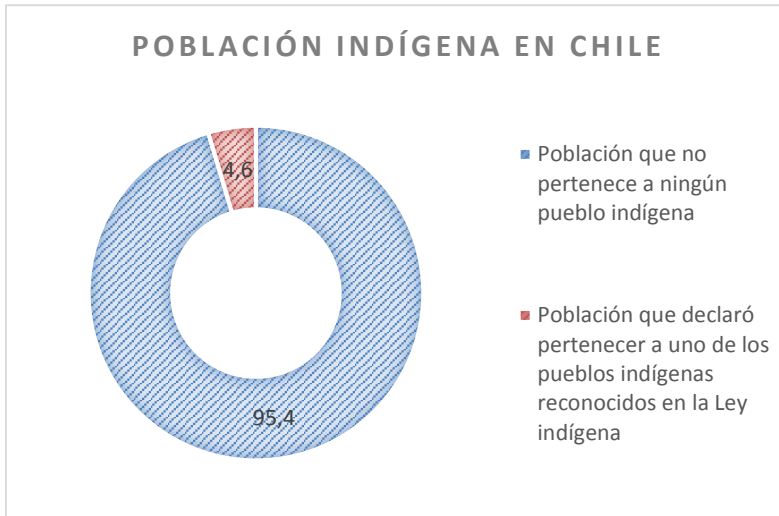
Le Paige, Gustavo. (2005). Contar a los indígenas en Chile. Autoadscripción étnica en la experiencia censal de 1992 y 2002. *Estudios Atacameños*, 91-115.

- Mackay, F. (2002). *Guía para los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Copenhague: IWGIA.
- Mella, M. (2001). *Movimiento Mapuche en Chile 1997-2000*.
- Nieto, J. L. (2003-2004). El Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. *Revista de Derecho FORO*, 105-125.
- Organización de las Naciones Unidas. (2013). *Construcción de espacios de diálogo y de fortalecimiento de capacidades a representantes de Pueblos Indígenas en Chile*. Santiago de Chile.
- Oyarce et al. (2012). *Desigualdades territoriales y exclusión social del Pueblo Mapuche en Chile: Situación en la comuna de Ercilla desde un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Pairicán, F. e. (2010). *20 años de deseencuentro - Las demandas del movimiento Mpauche y una posible solución al conflicto*. Santiago de Chile: Fundación Konrad Adenauer.
- Pairicán et Álvarez. (2011). *La Nueva Guerra de Arauco: La Coordinadora Arauco Malleco en el Chile de la Concertación de Partidos por la Democracia (1997- 2009)*. *Revista Izquierdas*, 66-84.
- Peysner et Chackiel. (1999). La identificación de poblaciones indígenas en los censos de América Latina. En N. Unidas, *América Latina: aspectos conceptuales de los Censos del 2000* (págs. 353-363). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Pineda, R. (2012). El Congreso Indigenista de Pátzcuaro, 1940, una nueva apertura en la política indigenista de las Américas. *Revista Baukara 2 - Bitácoras de antropología e historia de la antropología en América Latina*, 10-28.
- Piñera, S. (2010). *Programa de gobierno para el cambio , el futuro y la esperanza*.
- Pochak, A. (2007). Algunas reflexiones sobre la incidencia en políticas públicas en materia de derechos humanos. En A. e. Vacchieri, *La incidencia política de la sociedad civil* (págs. 169-177). Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina S.A.
- Stavenhagen, R. (1997). Los derechos indígenas en el sistema internacional: Un sujeto en construcción. *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 81-103.
- Tricot, T. (2009). El nuevo movimiento Mapuche. *Polis*.
- Tricot, T. (2007). Democracia formal y derechos indígenas: una aproximación a la relación actual entre el Estado chileno y el Pueblo Mapuche. *HAOL*, 43-61.
- Valdés, M. (2007). Políticas públicas, planificación, participación y pueblos indígenas en Chile. En Aylwin, *El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el "nuevo trato": las paradojas de la democracia chilena* (págs. 175-191). Santiago de Chile: Lom Ediciones.

Vergara, Foerster et Gundermann. (2005). Instituciones mediadoras, legislación y movimiento indígena de DASIN a CONADI. *Atenea*, 71-85.

## ANEXOS

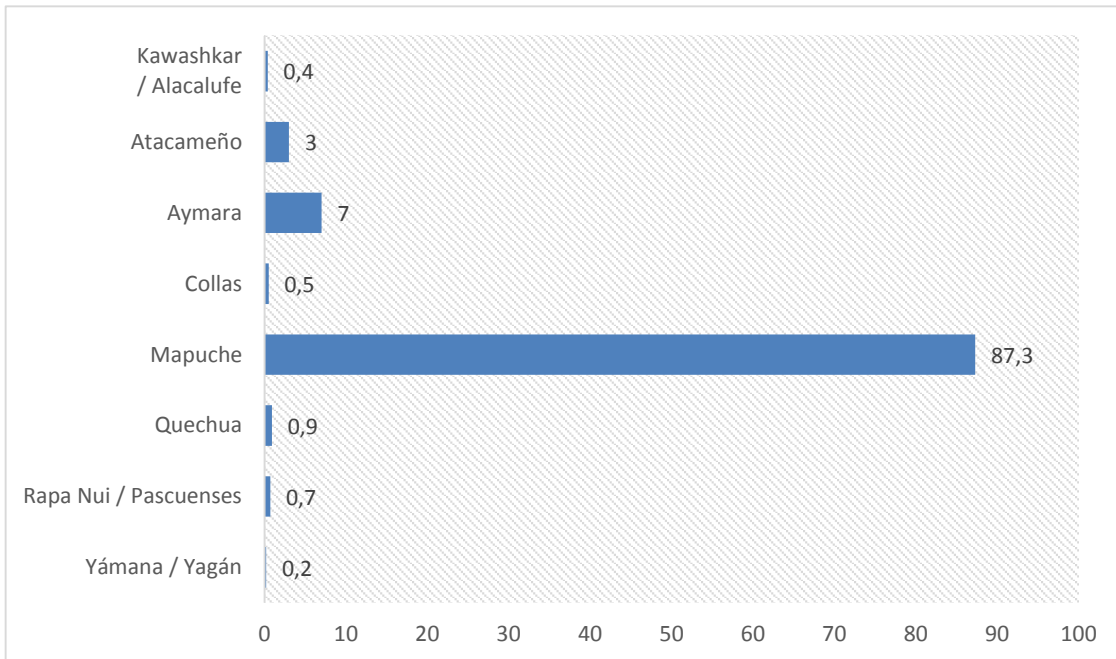
### ANEXO 1 POBLACIÓN INDÍGENA EN CHILE CENSO 2002



**Fuente:** Censo Chile 2002

**Elaboración:** Michelle Dávila

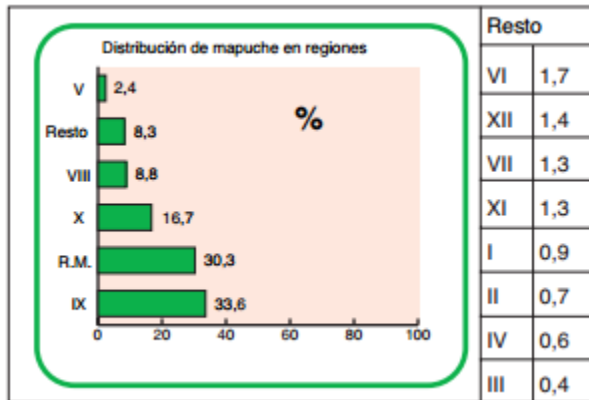
### ANEXO 2 PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE CENSO 2002



**Fuente:** Censo Chile 2002

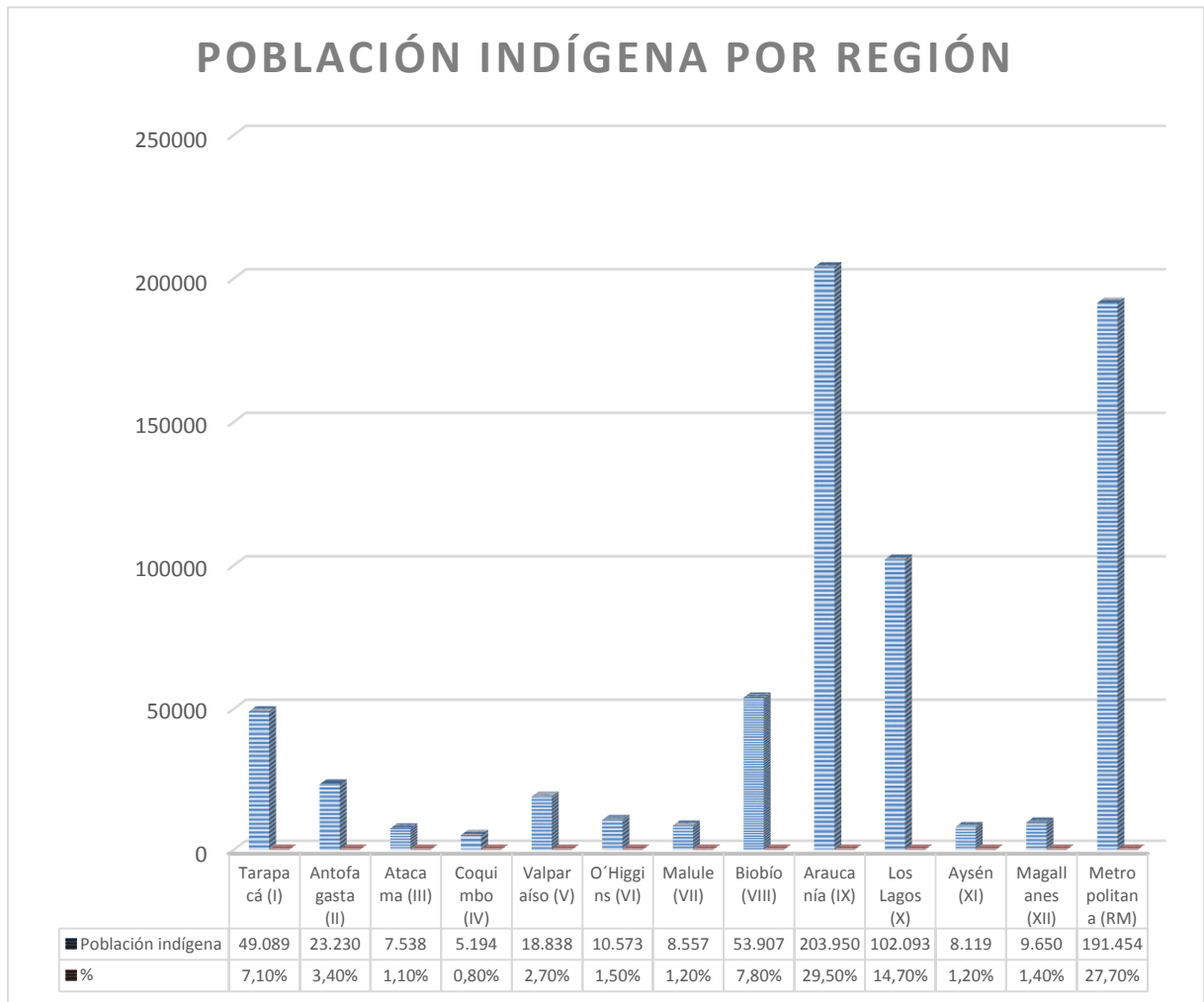
**Elaboración:** Michelle Dávila

ANEXO 3  
DISTRIBUCIÓN MAPUCHE POR REGIONES CENSO 2002



Fuente y elaboración: Censo 2002

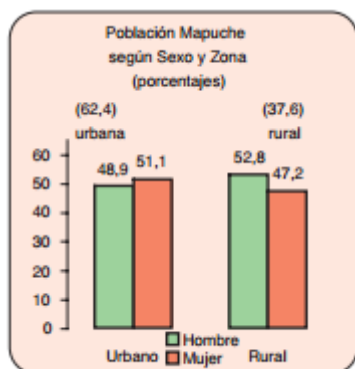
ANEXO 4  
POBLACIÓN INDÍGENA POR REGIÓN CENSO 2002



Fuente: Censo 2002

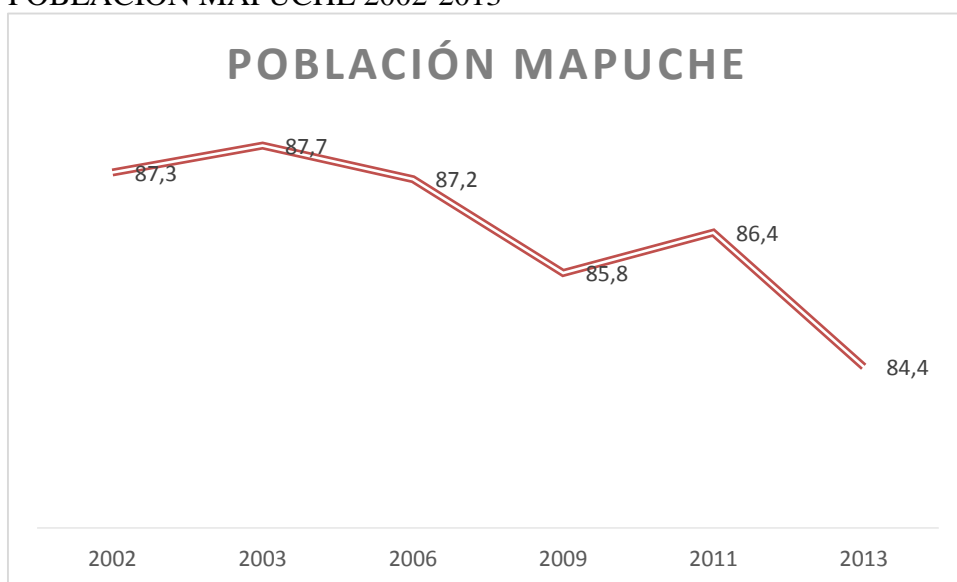
Elaboración: Michelle Dávila

ANEXO 5  
POBLACIÓN MAPUCHE SEGÚN SEXO Y ZONA CENSO 2002



Fuente y elaboración: Censo 2002

ANEXO 6  
POBLACIÓN MAPUCHE 2002-2013



Fuente: CASEN 2006, 2011, 2013

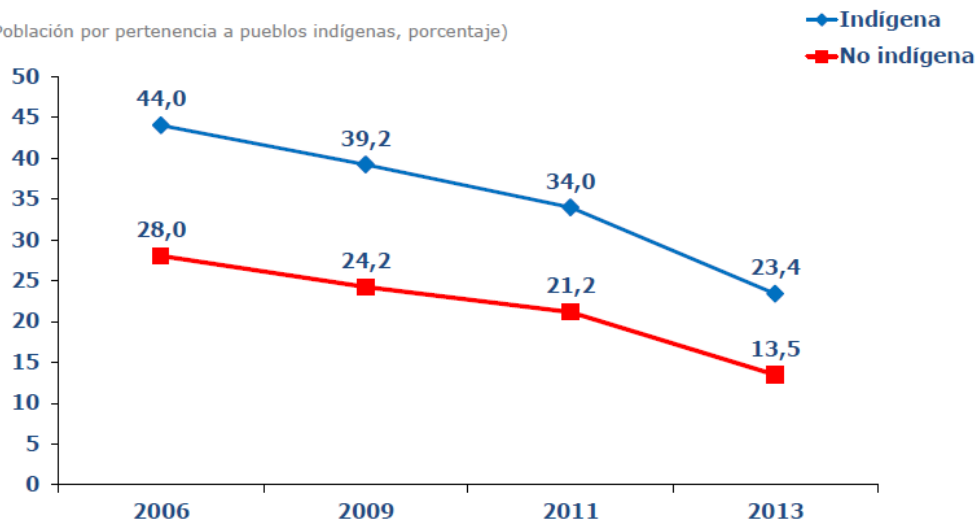
Elaboración Michelle Dávila

ANEXO 7  
POBREZA POR INGRESOS EN CHILE

**3.1 POBREZA POR INGRESOS**  
**Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos según pertenencia a pueblos indígenas (2006-2013)**

Casen  
2013

(Población por pertenencia a pueblos indígenas, porcentaje)



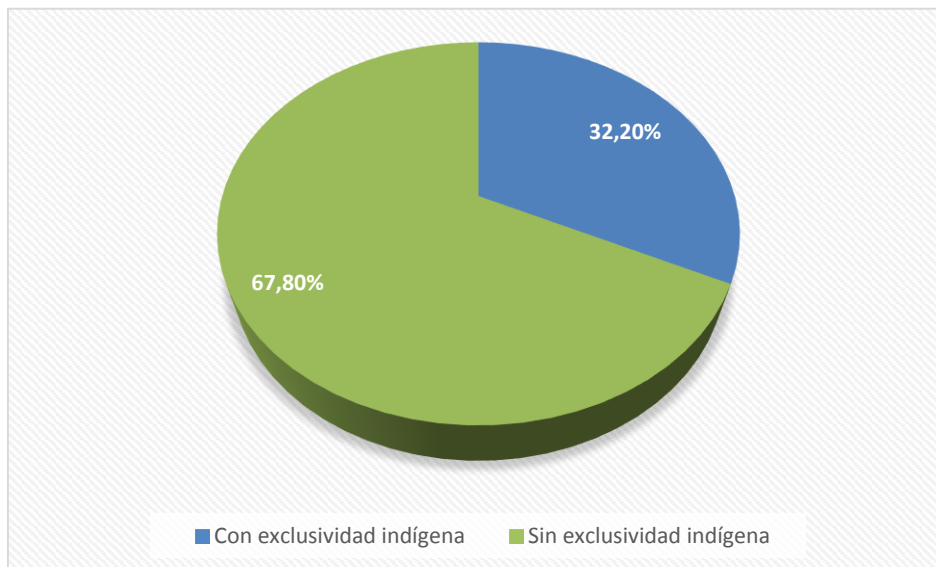
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen años respectivos.

Nota: Las variaciones son estadísticamente significativas al 95% de confianza entre los años 2006 y 2009, entre 2009 y 2011; y entre 2011 y 2013 para los dos grupos.

22

Fuente y elaboración: CASEN 2013

ANEXO 8  
EXCLUSIVIDAD INDÍGENA DE LOS PROGRAMAS E INSTRUMENTOS PÚBLICOS



Fuente: FAO 2011- Revisión de programas e instrumentos públicos para el mundo indígena en Chile  
Elaboración: Michelle Dávila

## ANEXO 9

## PROGRAMAS E INSTRUMENTOS DISPONIBLES PARA LOS PUEBLOS INDIGENAS EN CHILE

Condición	Instrumento	
	Con exclusividad indígena	Sin exclusividad indígena
Indígenas sin proceso de reasentamiento	Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI)	Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)
	Programa Orígenes	Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI)
	Concursos de Desarrollo de Áreas Indígenas en el marco de la Ley 18.450	Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD)
	Modelo Forestal Intercultural Mapuche (MOFIN)	Alianzas Productivas
	Manual de Planificación de Áreas Silvestre	Riego y Drenaje Intrapredial
	Plan de Infraestructura Para Comunidades Indígenas en Áreas Rurales	Programa de riego asociativo para pequeños productores agrícolas
	Programa Especial de Salud de los Pueblos Indígena	Bono Legal de Aguas
	Beca Indígena	Servicio de Asesoría Técnica (SAT)
	Programa Intercultural Bilingüe	Programa Líneas de Crédito de Corto
	Concurso de Apoyo a la Especialización de Técnicos y Profesionales Indígenas	Programa Líneas de Crédito de Largo Plazo Individual
	Subsidio para Obras de Riego o Drenaje en Comunidades Indígenas	Decreto Ley 701 sobre fomento forestal
	Certificado de Bonificación a Obras de Riego y Drenaje	Fondo Concursable Recuperación del Bosque Nativo (Ley 20.283)
	Promoción e Información de los Derechos Indígenas	Programa de Agua Potable Rural
	Registro de Comunidades y Asociaciones Indígenas	Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)
	Defensoría Penal Mapuche	Programa de Infraestructura Rural Para el Desarrollo Territorial (PIRDT)
		Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU)
		Programa de Saneamiento Sanitario
		Fondo Social Presidente de la República
		Fondo Solidario de Vivienda III
		Programa Nacional de Electrificación Rural
	Capital semilla Empresa	
	Capital Semilla Emprendimiento	

		Asesoría Jurídica EIRL
		Redes de Encuentro y Desarrollo Empresarial -Temuco y Angol
		Programa de Generación de Competencias para Mujeres
		Redes Acciones de Formación Empresarial
		Programa de Formación para la Microexportación
		Acciones de Promoción para el Desarrollo Empresarial
		Apoyo al Microemprendimiento
		Apoyo a Actividades Económicas
		Programa de Empleabilidad Juvenil
		Programa Emprende Más
		Programa Preparación Para el Trabajo
		Programa de Acceso al Microcrédito
		Programa Puente
		Programa de Autoconsumo
		Programa de Habitabilidad
		Programa de Desarrollo Social
		Programa de Participación en el Territorio
		Programa de Formación y Capacitación de Mujeres Rurales
<b>Indígenas con proceso de reasentamiento</b>	Glosa 9 Gobierno Regional de La Araucanía	
	Constitución de derecho Real de Uso de Tierras Indígenas	
	Registro Público de Tierras Indígenas	
	Subsidio para la adquisición de Derechos de Agua para Indígenas	

**Fuente y elaboración:** FAO 2011 - Revisión de programas e instrumentos públicos para el mundo indígena en Chile