



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**REVISIÓN DE HITOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PUEBLO MAPUCHE EN PERÍODO DE LA
CONCERTACIÓN.**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

BERNARDITA DEL CARMEN CALFUQUEO LLANCAPAN

**PROFESOR GUÍA:
MARÍA GABRIELA RUBILAR DONOSO**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
ALEJANDRA CRISTINA MIZALA SALCES
MARÍA ANGÉLICA PAVEZ GARCÍA**

**SANTIAGO DE CHILE
JUNIO 2011**

RESUMEN DE LA TESIS
PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS
FECHA: 24 DE JUNIO DE 2011
POR: BERNARDITA CALFUQUEO LLANCAPAN
PROF. GUÍA: MARÍA GABRIELA RUBILAR DONOSO

RESUMEN: REVISIÓN DE HITOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PUEBLO MAPUCHE EN PERIODO DE LA CONCERTACIÓN.

El presente estudio de caso pretende abordar la evolución de las políticas públicas en materia de Pueblos Indígenas en Chile durante el gobierno de la concertación de partidos por la democracia, 1990 – 2009, se ha centrado este estudio en estos decenios debido a la importancia que significa para el país y los pueblos indígenas este periodo por las siguientes razones: Primero porque estamos en un contexto pos- dictadura militar (1973-1989). Segundo; porque como consecuencia de la restricciones a las libertades públicas y la imposición de un modelo económico neoliberal, los indígenas luchan en conjunto con la ciudadanía en general por el retorno a la democracia al país y en ese contexto se firma un acuerdo entre las futuras autoridades democráticas y los Pueblos Indígenas denominado “acuerdo de Nueva Imperial” que contiene acuerdos políticos en torno a reconocer a los indígenas sus derechos. Tercero: Porque además en el contexto internacional, este periodo está marcado por un enorme avance de reconocimiento de derechos a los Pueblos Indígenas plasmado en instrumentos internacionales.

El objetivo del presente estudio de caso es analizar las políticas públicas implementadas en el periodo de la Concertación hacia los Pueblos Indígenas, para ello es fundamental revisar la relación existente entre estos dos actores; los Pueblos Indígenas y el Estado Chileno, centrándose en el Pueblo Mapuche, y como el primero ha generado políticas públicas centradas en un enfoque ligado a la pobreza y no al reconocimiento de derechos colectivos, escenario que se vuelve complejo con la ratificación de parte del Estado de Chile, del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en el año 2008.

La metodología utilizada obedece a un enfoque mixto combinando lo cualitativo con lo cuantitativo para la interpretación de los datos. Se ha definido esta investigación como descriptiva – interpretativa, lo que permitirá realizar un análisis de las diferentes variables presentes en el tema de estudio de caso, y proyectar lineamientos generales relacionando a las políticas públicas y los sectores indígenas en el país. Se han considerado los siguientes instrumentos de recolección de datos, entrevistas semi-estructuradas donde se recogen las opiniones de representantes indígenas frente a la institucionalidad y las políticas públicas, las cuales son sistematizadas y presentadas en la última parte del presente documento, lo cual se complementa con revisión y análisis bibliográficos.

Finalmente se espera que este estudio de caso aporte a la discusión y contribuya a entregar elementos para la generación de políticas públicas centradas en el enfoque de derechos, considerando los actuales instrumentos de derechos humanos ratificados por Chile, los cuales deben irradiar no solo a los organismos gubernamentales, sino que estos deben generar las condiciones para que la sociedad en su conjunto se plantee de una visión más democrática y equitativa.

ABSTRACT

La relación de los Pueblos Indígenas con el Estado Chileno no es reciente y tampoco ha sido una relación fácil. En los primeros tiempos de la República de Chile, se dio en un contexto de guerra, que se amparó en el uso de la fuerza militar para usurpar los territorios y exterminar a los indígenas, le sobrevienen procesos de reduccionamientos consistentes en asentar a los sobrevivientes de la guerra en pequeñas parcialidades denominadas "reducciones indígenas". De ello se pasa a la exclusión política, al integrismo asimilacionista, fijándose políticas de Estado en función de "Integrarlos al desarrollo nacional" sin importar las diferencias culturales, lingüísticas, religiosas e históricas. La culminación de este proceso se da bajo la dictadura de A Pinochet quién mediante el Decreto Ley 2.568 del año 1979 decretaba la división y liquidación de las Comunidades Indígenas, dicho decreto ley señalaba que: "dejan de ser tierras Indígenas e indígenas sus habitantes" había un proceso de exterminio legal, tanto de las tierras como de las identidades indígenas, este hecho culmina solo con la dictación de la ley 19.253 o Ley Indígena del 05 de Octubre del 1993.

De esta forma se concibió un país homogéneo, a raíz de lo anterior la política más común ha sido la no-política, ya que esta no ha existido en forma diferenciada para los indígenas, solo a partir del acuerdo político, suscrito en la ciudad de Nueva Imperial entre el candidato de la Concertación de Partidos por la Democracia, don Patricio Aylwin Azocar y un conjunto de Dirigentes Indígenas de todo el País, se viene a atenuar esta situación y se comienza a reconocer relativamente las diferencias culturales que existen en el país, sin embargo, no se les reconoce su carácter de Pueblos depositarios de derechos colectivos y se sigue viendo a los Pueblo Indígenas como objetos de derechos o meros beneficiarios de las políticas públicas con fuerte componente asistencialista, manteniendo la aplicación de políticas sociales a nivel general y con un enfoque de pobreza, sin considerar las especificidad de la población, con la entrada en vigencia del Convenio 169 y las recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos, esto debiera traducirse en políticas públicas con enfoques de derechos colectivos.

Agradecimientos

A mí querido esposo Lautaro por su acompañamiento y sus valiosos aportes, a mi niña por su sonrisa y sabiduría, a mi niño por su alegría en este último gran esfuerzo. A la Fundación Ford por creer en mí, en especial a Anita y al Magister por su compromiso con sus alumnas/os.

INDICE DE CONTENIDOS

Introducción

I. Marco de Referencia para entender la relación entre Políticas Indígenas y Pueblos Indígenas

1.1 Nación, Estado y Pueblos, Derechos Individuales, Sociales y Colectivos: definiciones y distinciones

II. El pueblo Mapuche y su relación Estado de Chile: Conflictos, negaciones y algunos acuerdos

2.1 Contextualización Histórica Relación Estado – Pueblo Mapuche

2.2 Desarrollo Político

III. Políticas Públicas y Pueblos Mapuche 2000 – 2009

3.1 Hitos de la agenda pública que dan cuenta de la relación Gobierno Pueblo Mapuche

3.2 Desarrollo de las Políticas Públicas desde el enfoque de la marginalidad y la pobreza

3.3 Situación de Pobreza de la Población Indígena en Chile

3.4 La institucionalidad Pública orientada al tema indígena en Chile

3.5 Información Presupuestaria 1999 – 2007 en Materia Indígena

3.6 El rol de los actores acción y reacción: Análisis de la forma cómo se incorporan los temas indígenas en la agenda.

IV. Hacia un Política Publica con enfoque de derecho. Conclusiones y Proyecciones

4.1 Políticas Públicas desde un enfoque de derechos

4.2 Recomendaciones Internacionales y Pueblos Indígenas.

4.3 La pregunta por una nueva institucionalidad

4.4 Reflexiones Finales

V Referencias Bibliográficas

INTRODUCCIÓN

Con el retorno de Chile al régimen democrático en la década de los noventa retorna también las demandas de los Pueblos Indígenas. Ya en la dictadura militar del general Pinochet los indígenas en Chile, especialmente el Pueblo Mapuche, se había movilizado activamente desde el año 1979 al oponerse al decreto ley 2.568 y 2750 que dividía y subdividía las comunidades indígenas, con posterioridad, se sumaría al proceso de movilización para terminar con la dictadura militar. Al régimen democrático, los Pueblos Indígenas, sumarían nuevas reivindicaciones a las demandas planteadas en las décadas anteriores. La nueva dirigencia, en especial del Pueblo Mapuche conjuntamente con mantener las reivindicaciones de tierra planteadas en la década del setenta, amplía sus reivindicaciones de tierras, a otras demandas de carácter políticos como el reconocimiento constitucional en su carácter de Pueblos , derecho a la autonomía y libre determinación, a la participación y representación política indígena en la esfera Estatal. En definitiva, reclamaciones de restitución derechos de carácter colectivos perdidos o negados de manera progresiva por el Estado de Chile desde 1881.

Las reclamaciones por derechos colectivos, se forja a la luz del trabajo conjunto realizados entre las distintas organizaciones indígenas del país en la década de la dictadura militar que cimentaron las bases de lo que sería las demandas indígenas en el periodo democrático, en opinión de la gran mayoría de las organizaciones de los Pueblos Indígenas, el retorno de Chile a un régimen democrático, permitirían avances más significativo en sus reivindicaciones.

El trabajo mancomunado entre organizaciones indígenas y organizaciones políticas de la sociedad civil establece un bloque opositor que termina con la dictadura militar y da origen a un acuerdo entre Pueblos Indígenas, y el candidato a la presidencia de la Concertación de Partidos por la Democracia Sr. Patricio Aylwin Azocar. Este acuerdo se firma en la ciudad de Nueva Imperial a fines del año 1989 y consistía en que los Pueblos Indígenas se comprometían a apoyar con su voto al entonces candidato concertacionista y, éste, una vez

asumido en el poder, promovería reformas constitucionales, institucionales y legales a objeto de reconocer, proteger y promover el derechos de los Pueblos Indigenas en Chile. Así, el acuerdo de Nueva Imperial, estableció tres puntos fundamentales para los Pueblos Indígenas; a) Una reforma constitucional que reconocería la existencia de los Pueblos Indígenas, b) La promulgación de una ley sobre Pueblos Indígenas y la creación de una Corporación de desarrollo indígena y c) la ratificación por parte del Estado de Chile del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de 1989.

Para la creación del proyecto de ley sobre Pueblos Indígenas y el diseño de una nueva institucionalidad que promoviera el desarrollo y sus derechos se creó una Comisión Especial de Pueblos Indígenas en el año 1990 (CEPI). Esta elaboró el proyecto de ley la que luego de muchas modificaciones en el congreso nacional, culminó con la promulgación de la ley 19.253 o ley indígena que fue la base legal para la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena CONADI. La ley 19.253 se promulga el 05 de Octubre de 1993.

El día 07 de Enero de 1991, el entonces presidente Aylwin envía al congreso el Proyecto de Reforma Constitucional para el reconocimiento de los Pueblos Indígenas en la Constitución Política del Estado el que fue rechazado por la cámara de Diputados el año 2000, es decir; 9 años después de su presentación . Con posterioridad se presentaron dos proyectos de Reforma Constitucional, sin que, después de más de dos décadas, se vislumbre una modificación constitucional. En relación a la Ratificación del Convenio 169 de la OIT este fue enviado al parlamento para su aprobación en la misma fecha y solo después de 17 años de tramitación y previo a dos requerimientos de inconstitucionalidad por parte de un grupo de parlamentarios de la alianza por chile, fue ratificado en septiembre del año 2008, entrando en vigencia el año siguiente.

Transcurrida más de dos década desde la firma del acuerdo de Nueva Imperial y terminados los periodos de gobiernos de la coalición política de la Concertación de partidos por la democracia que le suscribió, este estudio da cuenta de los cambios impulsados por los

gobiernos de la concertación hacia la población indígena en Chile, en el marco jurídico, institucional y programático de las políticas públicas.

La dirigencia indígenas, si bien reconocen que durante los periodos de los gobiernos concertacionista existieron avances importantes, sobre todo en lo relativo a derechos sociales, tales como; educación, salud, desarrollo productivo y acceso a tierras y aguas indígenas, estas medidas no han sido suficientes, no respondieron a sus expectativas, ni han estado a la altura de los avances que se da en materia de reconocimiento y protección de derechos indígenas a nivel internacional, esto porque no se habría avanzado en el reconocimientos de los derechos colectivos y políticos; argumentan el nulo reconocimiento y demarcación de los territorios ancestrales, la falta de protección de los recursos naturales que existen en sus territorios, la tardía ratificación del Convenio 169 que solo vio la luz, como se ha indicado, solo en Septiembre del año 2008 y vigente a partir del año siguiente de su ratificación, la no implementación de las recomendaciones de dos relatores especiales de ONU sobre los derechos y libertades fundamentales de los Pueblos Indígenas y otras recomendaciones de importantes organismos de derechos humanos, se suma a ello la falta de reformas constitucionales y legales que cumplan los estándares internacionales en la materia y reconozcan la existencia de los Pueblos Indígenas y sus derechos colectivos. Además, a partir del segundo gobierno de la concertación de partidos por la democracia, se dio comienzo, por parte del Estado, a un duro proceso de criminalización de las demandas indígenas, que se agudiza con el del Gobierno de Ricardo Lagos en el año 2002, periodo en que los indígenas comienzan a sufrir serias persecuciones judiciales aplicándoles leyes de excepción como son; la ley antiterrorista, la ley de seguridad interior del Estado, y la judicatura militar para procesar a civiles. En este caso a dirigentes y personas indígenas que se movilizan para exigir al Estados los acuerdos suscritos previamente.

Esta situación que sufren las comunidades indígenas explicaría la agudización de las malas relaciones entre Estado chileno - Pueblo Indígenas y las constantes movilizaciones, no solo del Pueblo Mapuche, sino también de otros Pueblos Indígenas como los Aymaras cuya movilización se fundamenta especialmente por la tenencia de las aguas en el norte del territorio

nacional, y del Pueblo Rapa Nui cuyas demandas ha avanzado al grado de reivindicar autonomía territorial y un estatuto propio.

Se ha dicho que las tensiones entre los Pueblos Indígenas y el Estado se agudizan y torna de una gravedad preocupante a partir del gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000 - 2005) periodo en que el Estado adopta una posición políticas de responder a las demandas de los Pueblos Indígenas por medio del poder punitivo descartando con ello el camino del diálogo incipiente que había comenzado en el gobierno del presidente Aylwin. No es casual que a partir de este periodo los órganos controladores de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas comiencen a hablar de la "criminización de la protesta social indígena" (Recomendaciones del Relator especial para los derechos y libertades fundamentales de los Pueblos Indígenas. Sr. Rodolfo Stavenhagens) y que con el tiempo ha cobrado cinco víctimas fatales pertenecientes al Pueblo Mapuche, asesinados por la policía militarizada de ocupación de las comunidades mapuche en el sur del país.

Este estudio centra su análisis en esta relación entre el Estado chileno y el Pueblo Mapuche. Se ha optó por delimitar el análisis a este pueblo dada la magnitud de población perteneciente a este pueblo indígena, las forma y mecanismos generados para resistir y/o manifestar sus reivindicaciones y por el hecho que la autora de este trabajo pertenece a este pueblo.

Se ha definido este estudio a partir de una indagación descriptiva – interpretativa, que permitirá realizar un análisis de las diferentes variables presentes en el fenómeno estudiado, y proyectar escenarios futuros relacionando las políticas publicas y los sectores indígenas en el país.

Se han considerado los siguientes instrumentos de recolección de datos, por considerarlos adecuados al enfoque metodológico del estudio, así como al tipo de investigación planteada: Revisión bibliográfica y documental; Entrevistas semi-estructuradas a informantes seleccionados dentro de una muestra estructural de la dirigencia mapuche; Revisión y análisis de bases de datos.

Para efectos de la presente investigación se realizaron Entrevistas semi-estructuradas, a personas de origen mapuche y no-mapuche ligado al tema indígena, que gocen de cierto grado de reconocimiento ya sea como líderes naturales o dirigentes e intelectuales indígenas.

Se utilizará la entrevista semi-estructurada, ya que esta técnica permite hacer preguntas, escuchar y registrar las respuestas y posteriormente, hacer otras preguntas que aclaren o amplíen un tema en particular.

Las preguntas al estar solo pauteadas facilita a los entrevistados a expresar sus percepciones con sus propias palabras. Así como emitir juicios en torno al tema, lo que es muy relevante para este trabajo, ya que permitirá conocer las percepciones de los destinatarios de las políticas estatales dirigida hacia las “minorías étnicas” en Chile.

El proceso de la entrevista se contempla realizar en tres etapas;

- La primera tiene que ver con establecer el contacto con los dirigentes y líderes mapuche.
- La segunda con la aplicación de la entrevista
- La tercera con la devolución de la información tanto la que se obtuvo en las entrevistas como aspectos relevantes del Estudio de caso, como una forma de contribuir al proceso reivindicativo del Pueblo Mapuche.

Si bien esta última etapa es posterior a la generación de información, se hace necesaria plantearla dentro de los aspectos metodológicos, ya que la investigación no pretende ser imparcial, sino más bien evidenciar la realidad de las comunidades indígenas, no como meros objetos de investigación, sino como sujetos activos.

Este informe se organiza en cinco secciones. La primera construye un marco de referencia para entender la relación entre política, políticas públicas y Pueblos Indígenas, esta sección permite delimitar y trabajar conceptualmente los ejes centrales del estudio y establecer

algunos consensos para su aplicación. Este capítulo introduce también algunos elementos que dan cuenta de la relación entre Estado y Pueblos Indígenas en otros países. Esta revisión tiene como propósito situar al movimiento mapuche en el marco de un contexto de movilización mayor, donde también se recogen algunos elementos que pueden ser aplicables al análisis de las políticas públicas chilenas dirigidas a los Pueblos Indígenas.

A partir de antecedentes históricos y de desarrollo político, la segunda sección configura el caso de estudio, describiendo las distintas formas de relación que ha vivido por circunstancias históricas el Pueblo Mapuche primero con la corona española y luego con el Estado chileno. Se constata en este punto, que la relación adquiere más de un sentido dependiendo de la perspectiva bajo la cual se analice. Este estudio de caso no va a trabajar la relación Estado/persona, sino la dimensión colectiva que se da en la relación entre Estado y un conjunto de personas que pertenecen a un mismo Pueblo.

La tercera sección describe las principales políticas públicas orientadas hacia el pueblo mapuche durante los cuatro periodos de la Concertación (1990-2009). Este periodo parece importante analizar puesto que se da en un contexto especial para los Pueblos Indígenas en general: a nivel nacional, ocurre en un periodo de retorno y de consolidación democrática del país. Segundo: las relaciones entre el pueblo mapuche y el Estado de Chile surgen a partir de un acuerdo político, el acuerdo de Nueva Imperial, y tercero: porque se da en un ambiente internacional en que se están discutiendo los derechos de los Pueblos Indígenas, con un convenio internacional de protección a los derechos de los indígenas ratificados por una gran mayoría de países de la región, una creciente pero profusa jurisprudencia emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que haciendo extensivo los derechos consagrados en el Pacto de San José de Costa Rica, hace una interpretación pro- Pueblos Indígenas de los derechos del pacto y reconoce derechos de propiedad colectiva, a los recursos naturales, a las culturas y formas de vida indígenas, a la obligación del Estado de consultar y hacer participar a los Pueblos Indígenas en todas aquellas materias que les afecten. Y finalmente es un periodo en que en el contexto mundial, se discute y adopta por medio de la Organización de Naciones Unidas, de una Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas que reconoce como base de los demás derechos el derecho a la libre determinación indígena.

Posteriormente analiza los hitos que dan cuenta de la relación gobierno –pueblo mapuche y la forma como los temas se incorporan en la agenda pública, para ello analiza críticamente las políticas sociales del gobierno de la Concertación.

La cuarta sección da cuenta de la forma como se relaciona el Estado – Pueblo Mapuche en las voces de dirigentes y líderes de organización e instituciones ligadas de este pueblo, quienes plantean sugerencias centrando sus opiniones en la necesidad de una política con enfoque de derechos en el tema indígena, para generar políticas públicas que den respuesta a la plataforma reivindicativa impulsada por las organizaciones indígenas.

Esta investigación concluye entregando algunos lineamientos generales, de cómo debiera ser la relación Estado – Pueblo Mapuche, se plantean algunas sugerencias de política y proyecciones que permiten proyectar la forma como se puede dar esta relación en algunos escenarios futuros.

1 Consideraciones Conceptuales.

1.1 Nación, Estado y Pueblos, Derechos Individuales y Derechos Colectivos: definiciones y distinciones.

Como primer paso para analizar las políticas públicas orientadas hacia los Indígenas en Chile es necesario tener en claro y definir los conceptos de; Estado, Nación, Etnias, Minoría, Pueblos Indígenas, Derechos Individuales, Sociales y Derechos Colectivos. Definir la alcance, extensión o contenido de estos términos no es un mero detalle a la hora de discutir y analizar la situación de los derechos de los Indígenas, ya que según sea la forma acertada o desacertada en que se identifique a los indígenas, definirá la concepción y probablemente la postura política y hasta ideológica para explicar las relaciones entre Estado e Indígenas. Identificará además si los indígenas son titulares solo de derechos individuales en clave de derechos civiles o políticos o derechos económicos sociales y culturales o bien si son titulares además, de derechos colectivos , consecencialmente determinara si corresponde acoger o no

sus demandas en las políticas públicas desde perspectivas que asumen la temática indígena como un mero problema de pobreza o de integración en los ámbitos económicos, sociales, culturales, o si corresponde que se adopten políticas públicas con enfoque de derechos colectivos.

Tanto los derechos individuales, los derechos sociales y los derechos colectivos se encuentran reconocidos en importantes tratados de derecho internacional. La fuente de los Derechos individuales se encuentra en el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Organización de Naciones Unidas en 1966 (en adelante ONU), son aquellos títulos o facultades que tienen las personas por el hecho de pertenecer a la especie de los humanos, "seres dotados de razón y de conciencia" como lo señala el artículo 1º de la Declaración de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas de 1948, corresponden a la visión liberal de los derechos y se dice que el Estado tiene un deber de abstención.

Los derechos económicos sociales y culturales están reconocidos en el Pacto de los derechos económicos sociales y culturales adoptados también en 1966 por la ONU, Tratado del mismo nombre, responde a una visión social de los derechos y tiene un fuerte contenido prestacional para los Estados y cuya función es de adoptar medidas necesarias para la realización de estos derechos hasta el máximo nivel posible.

Los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, son de reconocimiento reciente, no obstante que el derecho a la Libredeterminación de los Pueblos que es un derecho colectivo y considerado como el derecho base de los demás derechos, se encuentra reconocidos en el primer artículo de ambos pactos de derechos humanos (PDCP y PDESC) y el artículo 3º de la Declaración de ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Los derechos colectivos son aquellos cuya titularidad es un grupo humano que tienen vida, cultura e identidad y territorio.

En el caso específico la fuente de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas se encuentran en el Convenio 169 de la OIT de 1989 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, derecho internacional convencional y también en la costumbre internacional o derecho consuetudinario internacional, reafirmandose además en la

Jurisprudencia de las Cortes Internacionales, para el caso particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y finalmente en la doctrina de los tratadistas de mayor renombre. Finalmente no se puede desconocer que la Declaración de ONU sobre los derechos de los Pueblos Indígenas proclamada por la Asamblea General de la ONU el día 06 de Septiembre del 2008 establece un reconocimiento expreso de derechos colectivos, la que, si bien no constituye fuente del derecho en sentido estricto, establece criterios, directrices o políticas generales que los Estados deben considerar.

Estado.

Existen una infinidad de conceptos para definir al Estado, sin embargo en todos ellos se establece que es una forma de organización política, un instrumento de control político fuertemente centralizado que busca constituirse en una unidad política absoluta y autónoma.

Para Weber el Estado se encuentra compuesto por tres elementos constituyentes:

1. La existencia de un poder monopolizado territorialmente
2. Un orden jurídico administrativo
3. La existencia de la burocracia.

Marx y Engel también ven al Estado de esa forma y lo definen como “una fuerza, poder o violencia organizada que esta al servicio de los intereses de una clase social que está en el poder y se impone al resto de la comunidad por medio de la ley y la violencia que ellos consideran legítima”.

Independientemente de sus definiciones o concepciones, el Estado es una construcción histórica del hombre, es un fenómeno social, político y jurídico. El control del Estado, es la base de la lucha por el poder.

La relación existente entre Nación y Estado surge partir de la época de la revolución francesa del siglo XVIII, durante ésta revolución, los franceses se desprenden de manera brutal de la monarquía absoluta y de su rey Luis XVI. La decapitación del rey es un simbolismo de la muerte de la monarquía representante del imperio y del paso a la soberanía nacional representada en el Estado.

Esta forma violenta de desprendimiento da lugar a los cambios venideros, la monarquía es reemplazada por los modernos estados nacionales, este hecho marca el término de la soberanía real, para pasar a la soberanía nacional, soberanía radicada ya no en el monarca sino en la nación toda, como la fuente material de la construcción del Estado – Nación, surgiendo así este concepto que conjuga, territorio y población.

Para analizar el concepto de Estado – Nación se hace necesario definir qué vamos a entender por Nación; desde una visión sociológico o cultural: es un grupo humano que habitan un territorio determinados unidos por una vinculo biológico (raza) con un idioma en común, un territorio, una religión, una manera de entender y explicarse el mundo circundante con una historia propia, con una fuerte visión de futuro. Pero por sobre todo es una construcción política que crea un sentimiento de pertenencia a un conjunto social, de adhesión familiar básica entre personas, capaz de formar identidades nacionales y articular demandas de carácter colectivos.

Por lo tanto, la Nación es un fenómeno cultural histórica producto de la creación humana ligada a un sentimiento pasional. León Duguit (1913) en su obra "Soberanía y libertad" señala:

"Lo que realmente constituye el signo distintivo de la Nación, lo que crea y lo sostiene, en suma, es el hecho de que todos los miembros de la colectividad social establecida en un territorio determinado, desde él más humilde al más poderoso, desde el más ignorante al más sabio, tiene la conciencia más clara y más resuelta de que persiguen conjuntamente la realización de cierto ideal que tiene sus raíces en el

territorio habitados por ellos y que no podrían lograr si no tuviesen la posesión del territorio mismo. He aquí, pues, el fundamento por excelencia de unidad nacional".
(Duguit León, 1913 en su obra "Soberanía y libertad")

En tanto que para conceptualizar a las Minorías, la Corte de Justicia Internacional la ha definido en los siguientes términos: "colectividad de personas que habitan en un país o localidad dada, pertenezcan a una raza, que profesen una religión, hablen un idioma, y conserven tradiciones propias"

La extinta subcomisión de prevención de discriminación y protección de las minorías de las Naciones Unidas aplicaba la noción de minorías solo a los grupos no dominantes de una población que poseen y buscan conservar tradiciones o características étnicas, religiosas o lingüísticas estables y distintas al resto de la población.

Según Jorge Gilbert las minorías se caracterizan por:

- ☞ Estar expuestas a sufrir discriminación y prejuicios por parte de los grupos dominantes.
- ☞ La adscripción de sus integrantes.
- ☞ La solidaridad de grupos de los integrantes como resultado de una herencia común compartida o formas similares de prejuicio o discriminación etc.

En cambio, un concepto similar pero inconfundible sería el concepto de Etnias. Esto es, "aquel grupo social cuya identidad se define por una lengua y cultura comunes, las tradiciones y la memoria histórica y el territorio" (Bobbio, 1980)

Los grupos étnicos son colectividades auto identificadas e identificables en términos culturales, algunos grupos étnicos pueden ser considerados minorías cuando tienen que vivir en Estados constituidos por y dominados por otros grupos étnicos.

La importancia de las definiciones conceptuales tiene que ver con los derechos que llevan adheridas y del cual son depositarios cada uno de ello, la consecuencia antropológica de la distinción entre Pueblo y Etnias no tiene la misma significación que aquella que se ha

estado delineando en el Derecho Internacional Público contemporáneo. De la denominación de Pueblo se desprende el derecho a la libre determinación, así lo reconocen ambos pactos de ONU de 1966 (Artículo 1º del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos y artículo primero del Pacto de los Derechos Económicos Sociales y Culturales y en los mismos términos lo reconoce el artículo 3º de la Declaración de ONU para los derechos de los Pueblos Indígenas).

El ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos puede ser realizado ya sea desprendiéndose dicho Pueblo del Estado, lo que se conoce con el nombre de secesión, o haciendo valer este derecho a cierto grado de autonomía al interior de un Estado. Es esta una forma como la Declaración de ONU de los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el ejercicio a la libre determinación indígena. Es claro que los Pueblos son depositarios del derecho a la libredeterminación, no así las minorías que no son sus titulares y por lo tanto, no gozan de este derecho.

José R Martínez Cabo (1996), relator especial de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas propuso en su informe final una definición que tiene un gran mérito por haber iniciado en el derecho internacional los cambios de la conceptualización de los Indígenas.

“Son comunidades Pueblos y Naciones Indígenas los que teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a las invasiones precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de la sociedad que ahora prevalecen en esos territorios o en 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 a con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales. (2006)

Otra posición al respecto es la que ha adoptado los líderes de los Pueblos Indígenas y que ha sido recogida por el ex relator de Naciones Unidas para los Derechos y

Libertades fundamentales de los pueblos indígena, sr. Rodolfo Stavenhagen (1998) identifica a los indígenas como Pueblo-Nación por razones que se enumeran a continuación.

- 1.- Para su reconocimiento al derecho a la libre determinación que otros grupos humanos no lo tendrían como es el caso de las minorías.
- 2.- Por ser sujetos de derechos históricos que no comparten otros grupos o poblaciones.-
- 3.- Por ser víctimas de invasiones y despojos, le asiste el derecho a recuperar estos derechos.
- 4.- Porque son poseedores de derechos que la fuente del derecho internacional confiere a los pueblos en general.

Sin embargo, el derecho internacional convencional expresado en el Convenio 169 de la OIT ha seguido un camino propio para identificar a los Pueblos Indígenas. El artículo 1º del Convenio al determinar quiénes son los destinatarios de las normas del convenio ha señalado:

Artículo 1º: El presente convenio se aplica:

Letra "b" *"a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan el país o en una región geográfica a la que pertenecía el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.*

2.- La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio"

A la luz del artículo anterior, el derecho internacional identifica a los Pueblos Indígenas por dos elementos; uno de carácter objetivo y otro de carácter subjetivo. El elemento objetivo se refiere a un hecho histórico y otro de vigencia actual. El hecho histórico es; *"el hecho de descender de poblaciones que habitaban el país o una región geográfica a la que pertenecía el país en la época de la conquista o colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales"*. Es decir, pueblos pre- existentes a la formación de las fronteras estatales. La

vigencia actual: *“que cualquiera sea su situación jurídica conservan todas sus propias instituciones sociales, económica culturales y políticas o parte de ellas”.*

El criterio Subjetivo se refiere a la auto identificación o autoconciencia indígenas; *“la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a las que se aplican las disposiciones del presente convenio”.* Es decir, la autoconciencia del individuo que descienden de pueblos originarios y que tienen instituciones propias.

Así, si nos encontramos frente a una persona o grupo humano que: a) tiene conciencia o se auto identifica como indígena, b) que desciende de un pueblo originario anterior a la formación del Estado y c) que conservan todo o parte de sus instituciones sociales, económicas o culturales, podemos identificar como individuo o Pueblo Indígena y por tanto titular de derechos colectivos derivados de las fuentes del derecho indígena. (Tratados, Costumbre Internacional, jurisprudencia de las Cortes Internacionales, doctrina de los Tratadistas y los Principios Generales del Derecho)

El pueblo Mapuche y su relación con el sistema colonial Español y luego con el Estado de Chile: Conflictos, negaciones y algunos acuerdos

2.1 Contextualización Histórica Relación Estado - Pueblo Mapuche

El pueblo mapuche, en poco mas de 500 años por circunstancias históricas a debido relacionarse, primero con el sistema colonial español durante el periodo de conquista y colonización y luego de la independencia como país, con los descendiente colonizadores, es decir, con el Estado de Chile.

Esta relación histórica se puede plantear a partir de tres momentos, Un periodo de independencia mapuche, donde el Pueblo Mapuche iniciaba sus procesos de desarrollo, el cual contaba con una definición territorial, social y política, el que se vio violentamente interrumpido por la llegada de los españoles. Un segundo periodo que nace con el periodo de conquista y colonización 1541- 1641 En este periodo es importante resaltar que desde el inicio de la conquista española, el pueblo mapuche en menos de 50 años, se rebelaron a la subyugación colonial y destruyeron las 7 ciudades que había fundado Pedro de Valdivia. Este periodo de conquista termina en el año 1641 con la firma de las paces de Quillem entre el imperio español y el Pueblo Mapuche reconociéndose como una nación libre y soberana con una frontera natural desde el rio Biobío al sur. (Hoy VIII región). Solo a fines del siglo XIX, cuando ya se había consolidado el Estado chileno, fueron refundada las ciudades de Angol, Toltén, Villarrica, por el General Gregorio Urrutia y el Coronel Cornelio Saavedra.

José Bengoa en su libro *Historia del Pueblo Mapuche* (1986) plantea que en 1641, España reconoce la frontera en el río Bío-Bío, y la independencia del territorio mapuche. No obstante, sólo en el siglo XVIII es posible hablar de una frontera relativamente respetada.

En la época de la colonización española se utilizaron los Parlamentos como instrumentos para regular las relaciones y conflictos fronterizos con los mapuches en la que participaban la gran mayoría de las territorialidades indígenas. Sin embargo una vez que se inicia la guerra en Chile por la independencia se termina con esta forma de regular las relaciones fronterizas.

Así Mariman, historiador mapuche señala:

"...se trastocarán las alianzas y lealtades mantenidas hasta entonces. Para los Wenteche, los acuerdos consagrados con la corona desde el pacto de Quilin en adelante se verán comprometidos con el triunfo criollo. O'Higgins declaró en 1919 que los chilenos eran iguales en derecho y que los mapuches al ser chilenos quedaban acogidos a la legislación común que regía al territorio; mientras que el pacto de 1641 se hacía entre la corona y la nación mapuche (convirtiendo a esta última en vasalla de la primera), reconociendo su independencia política y territorial desde el Bio Bio hacia el sur. (Mariman, 2003)

En el año 1881, entre los días 4 y 10 de noviembre se produce el último gran levantamiento armado mapuche, los cuales en defensa de su territorio y libertad se atacaron los pueblos y fuertes que el ejército había logrado construir. Dicho levantamiento culmina con la derrota militar del Pueblo Mapuche entre otras causas, debido a que el Ejército de Chile contaba con una vasta experiencia desarrollada en la guerra contra la confederación Perú- Boliviana y armas modernas que había incorporado a su ejército. Tras la pérdida de la guerra se pierde la independencia política territorial mapuche. El Estado chileno usurpa el territorio indígena y confina a los mapuches en cerca de 3.000.- reducciones, con un total de 500.000.- hectáreas de tierras, perdiendo el Pueblo Mapuche alrededor de 9.500.000.- hectáreas del patrimonio y jurisdicción indígena.

La economía del naciente Estado de Chile, sustentada en la exportación de trigo requería de expansión de la agricultura chilena y hacía necesaria una ampliación de las tierras de cultivo. En primera instancia solamente hay una colonización espontánea del territorio

mapuche, sin intervención estatal, pero la presencia de los colonos particulares lleva a altas tensiones y a diversos alzamientos mapuches, los cuales son motivo directo y constituye un discurso favorable para que el Estado chileno invada militarmente el territorio mapuche.

En 1866 se dicta la ley del 4 de diciembre del mismo año y cuyo eje central se sustenta la radicación de las comunidades indígenas mediante entrega de títulos de merced sobre aquellas tierras que a criterio de la "comisión radicadora de indígenas", institución encargada de operacionalizar la ley, los mapuche tenían el dominio de dichas tierras y aquella que esta consideraban sin dueño, las declaraba fiscales en base al artículo 590 del Código Civil que declara bienes del Estado aquellas tierras que carecen de otro dueño, aplicando las teorías de res nullius (cosas que no tienen otro dueño) la que posteriormente fueron rematadas en subasta públicas materializándose de este modo la usurpación del territorio mapuche. Lo anterior merece un comentario profundo, sin embargo, para efecto de este trabajo solo diremos que hasta entonces la propiedad indígena era esencialmente colectiva y se expresaba en términos de territorio (Wallmapu) o cuando más en parcialidades territoriales (butalmapu), por lo tanto, para los efectos de responder por parte de los indígenas a la comisión radicadora, encargada de entregar los títulos de merced, no le era posible demostrar propiedad individual, ni menos posesión material, porque culturalmente a cada familia le correspondía, sino todo el territorio indígena, buena parte de ella.

Bengoa dice; se declara único comprador (léase: propietario) de todas las tierras de la Araucanía. El plan de ocupación consiste en pacificar primeramente el territorio, estableciendo líneas fortificadas y reduciendo a los mapuches a reservaciones, para luego repartir las tierras más fértiles en forma ordenada entre los colonos. Los mapuches, que ven la inminencia de la ocupación militar, se preparan para el enfrentamiento y toman posiciones de nuevo (Bengoa, 1996)

El autor señala que el territorio donde se establecía el Pueblo Mapuche sería expropiado, amparándose en legislaciones que declaraban como propiedad fiscal todas las tierras no ocupadas por mapuche. El arreducciónamiento constituyó una política de acorralamiento espacial que será aplicada hasta 1929 materialmente mediante la creación de

reducciones. Esta política no contempló la organización socio-espacial que mantenía la sociedad mapuche, mezclando arbitrariamente a familias de distintos lofche o identidades territoriales.

“La imposición de una institucionalidad ajena y la destrucción de las propias bajo un marco de conflictos intrasectoriales como los vividos por la reducción-conllevará a acrecentar la dependencia hacia los instrumentos propios de la cultura dominante...”

“En cuanto al Estado, por más de sesenta años (1927-1990) la relación unilateral que este traza sólo emplea como mecanismo de regulación, leyes para los indígenas que buscaban la división de la propiedad reduccional; de ahí que jamás halla prestado atención ni obrado en otra dirección que no fuera la impuesta por la clase política chilena y sus intereses particulares.”(Mariman, 2003)

Hasta el año 1920 ocurrió el periodo de radicación de los mapuches en pequeñas reducciones de tierras las que se entregaron por medio de títulos de merced. Entre los años 1920 y 1990 el Estado promovió la división de las tierras de las comunidades mapuche de carácter colectivas, para transformarla a propiedad individual y de esta forma incorporar las tierras mapuche al mercado de tierras. “Entre 1931 y 1971 se dividieron 832 reducciones mapuche, dando origen al parcelamiento o propiedad individual.

Entre los años 1931 y 1971, en menos de 50 años, los mapuche fueron objeto de división de sus tierra comunitarias y transformadas en propiedad individual, en esa fecha se dividieron alrededor de 832 reducciones mapuche, no obstante que el propio Estado en esos mismo periodos (1927, 1930, 1931 y 1961) dictaba leyes especiales para la propiedad indígenas y las declaraba inalienables. Se estima que al menos 100.000 mil hectáreas de tierras fueron enajenadas a particulares no indígenas, muchas de estas enajenaciones de dudosa legalidad y en otros casos fueron usurpadas por las corridas de cerco de parte de los colonos particulares.

Un paréntesis a esta política se vivió en el periodo 1967- 1973 con la llamada Ley de reforma agraria (ley N° 19.640 de 1966 y ley 17.729 del año 19729) que permitió por medio de la ocupación material de las tierras la restitución de más de 710.816 hectáreas. Sin embargo, estas fueron interrumpidas por el golpe militar de dictador Pinochet que, ya que al no estar inscritas estas tierras en el registro del conservador al momento del golpe militar, facilitó posteriormente la devolución de estas tierras a los supuestos dueños. Hecho que se conoce como contra- reforma agraria.

Con el inicio de la década del noventa comienza la llamada la transición a la democracia, la cual ha estado marcada por diferentes procesos, tanto políticos como sociales, a través de los cuales se han ido consolidando el desarrollo de la reforma iniciada durante el régimen militar y al mismo tiempo se ha consolidado el modelo económico imperante, lo que ha regulado las relaciones y definiciones del Estado.

Ante la serie de demandas de carácter social que tuvo que enfrentar el Gobierno de la Concertación en su primer mandato, buscó dar solución a los problemas a través de la estructura del MIDEPLAN y los Servicios dependientes de éste, los que se constituyeron en los encargados de estudiar, generar, orientar, evaluar políticas sociales a nivel regional y nacional.

De la misma forma se definieron sectores sociales vulnerables, los cuales son objeto de las políticas sociales que implementa dicho organismo, de esta forma los indígenas, las mujeres, los discapacitados son sujetos de atención a través de programas destinados a mejorar los niveles de pobreza. Esto ha constituido un nuevo intento por parte del Estado, para integrar a los Pueblos Indígenas del sur del país.

Así la política pública del Estado hacia los Pueblos Indígenas ha sido canalizada por medio de CONADI, en especial la política de tierras y aguas indígenas

2.2 Desarrollo Político

La historia de las Políticas Públicas en materia indígena se remontan históricamente *"a las leyes y ordenanzas de protección que provenían de la Corona española, para luego dar paso a los Estados Republicanos"* (Bengoa, 2000).

Las políticas públicas modernas se inauguran formal y oficialmente en 1941 con la instauración del Instituto Indigenista Interamericano, el cual realizó recomendaciones para tratar el tema indígena, las cuales fueron recogidas por una serie de países en toda Latinoamérica, en Chile se creó el Departamento de asuntos Indígenas en el año 1952, siendo el organismo destinado a diseñar y formular políticas públicas destinadas a los indígenas en Chile.

En los años 60 dichas políticas de carácter indigenistas que apuntaban hacia la integración del indígena hacia la sociedad, para ello creían que la educación cumplía un rol fundamental y concebían a la marginación como producto de la falta de conocimientos de la sociedad global.

Las políticas indigenistas valoraban lo indígena siempre que ello no fuese motivo de división, marginación y segregación. Las políticas de fomento iban en el sentido de integrar a los indígenas a los mercados, ponerlos en el sistema productivo nacional de manera protegido (Bengoa, 2000).

La visión era por demás paternalista ya que concebía a los indígenas como sociedades atrasadas en tránsito a la integración y no actores de su propio destino, el resultado de dichas políticas indigenistas en la mayoría de los países fue un rotundo fracaso, ya que no se logró un desarrollo en las comunidades, que pudieran indicar un mejoramiento en sus niveles de vida en comparación a la sociedad mayoritaria, de la misma forma el sueño de la integración se vio esfumado ante el resurgimiento de identidades mucho más definidas en especial en los jóvenes.

En los años 70 y 80, las zonas indígenas que hasta la fecha se encontraban aisladas y marginadas, se ven "acosadas, cercadas por la modernidad que ha llegado hasta sus propios límites" (Bengoa, 2000)

"La política de modernización compulsiva durante los años 90 era una sola fase de penetración del modelo territorial neoliberal hacia "las fronteras interiores". Este proceso transformador data de los años 70, a través de las "modernizaciones" promovidas por el gobierno militar y que formaron los cimientos del proyecto neoliberal en Chile" (V. Toledo, 2002.)

Continúa Toledo; desde los fines de los años 70 en la macro región situada al sur del río Biobío, está en marcha un proceso de reestructuración de tanta envergadura, como lo fue su incorporación a la República hace poco más de cien años. Todo ha cambiado: la sociedad, el territorio, las estructuras económicas, la organización del Estado. Al viejo latifundio, lo reemplazo la irrupción de nuevos actores económicos; la red de microrregiones en torno a ciudades- aldeas fue reemplazada por la metropolización de las regiones; y se dio cabida a una progresiva dependencia del centro nacional. El nuevo modelo, la propiedad comunitaria indígena no tenía cabida. Aunque la tierra y los espacios mapuches ya no resultaban funcionales, se les consideraba potencialmente asimilables como recursos. Pero sin indígenas.

Prosiguiendo el autor; *"Puede plantearse que los conflictos entre el pueblo mapuche y el Estado chileno durante las tres décadas evidencian una sostenida y soterrada disputa por el territorio. Dos representaciones simbólicas y discursivas en un mismo espacio se confrontan político y semánticamente; la nomenclatura de la "IX Región de la Araucanía" Versus el mapuchemapu; la provincia de Arauco versus la Identidad Lafkenche, los cultivos forestales, versus los Rehue y Ayllarrewes mapuches; la modernización de la frontera, versus la demarcación y reconstrucción del wallmapu. Son territorialidades, discursos y actores confrontados y en transformación. (V. Toledo, 2002.)*

Surge así un nuevo concepto que es la integración producto de los vertiginosos avances de la modernidad, esto especialmente relacionado con la infraestructura vial y la

educación que acercado a la población indígena a la sociedad global, se levanta no solo en Chile, sino en gran parte de América latina, movimientos reivindicativos desde el sector rural.

Las reformas desde una visión desarrollista y/o revolucionaria no considero la especificidad de los Pueblos Indígenas, lo que llevo a enmarcarlos dentro de un gran contexto que fue el campesinado con un marcado énfasis en lo social, una vez agotado dicho proceso los lideres del mundo indígena, que han participado se vuelcan a una visión mucho más culturalista y protagónica al plantear el desarrollo, en Chile.

Como se puede apreciar la implementación de políticas públicas para los Pueblos Indígenas ha sido nefasta, de la expropiación y reduccionamiento, se pasa a la exclusión política y de esta, al integrismo asimilacionista, fijándose políticas de Estado en función de "Integrarlos al desarrollo nacional" sin importar las diferencias culturales, lingüísticas, religiosas e históricas y más aun sin considerar el tema de los derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas.

La culminación de este proceso se da bajo la dictadura miliar de Augusto Pinochet quién mediante el Decreto Ley 2568 del año 1979 decretaba la división y liquidación de las Comunidades Indígenas, dicho decreto ley señalaba "dejan de ser tierras Indígenas e indígenas sus habitantes". Como consecuencia del DL 2568 se dividieron y liquidaron comunidades tanto de la VIII, IX y X región, constituyo la mejor y el más adecuado mecanismo para la desarticulación de los fundamentos de la cultura y las comunidades Mapuche que habían resistido durante más de un siglo después de la formación del Estado Chileno. Mediante este instrumento legal se violaron todos los derechos colectivos derivados de la política de despojos territorial.

La oposición de los Indígenas al despojos y la injusticia por parte del Estado no se hicieron esperar y así podemos observar a organizaciones y líderes durante este periodo que pretendieron cambiar el curso de los acontecimientos, reivindicando derechos individuales y colectivos. Sin embargo, la línea de exclusión política del Estado fue inmutable.

Este despojo sistemático del derecho a la tierra, la desarticulación de las comunidades, el derecho a mantener las prácticas culturales, el idioma, el derecho a oponerse a la división de las tierras comunitarias, lamentablemente no fueron consideradas como actos de violaciones a los derechos humanos por las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, la comunidad internacional y la cooperación internacional.

Producto de lo anterior y de largos análisis surgen en Chile a mediados de los 80 un movimiento indígena que se caracteriza por un creciente sentido de pertenencia e identidad, en una primera instancia organizado para reivindicar derechos dentro de un régimen dictatorial, existiendo una gran disconformidad por el continuo atropello, así como la marginalidad asociada a indicadores de pobreza.

Existió al interior del movimiento indígena un marcado rechazo al régimen imperante, lo que llevó a aliarse a las fuerzas sociales de la sociedad chilena y organizarse bajo un objetivo común el derrocamiento del régimen de Augusto Pinochet.

Estos acontecimientos para derrotar la dictadura de A. Pinochet y establecer Elecciones Libres en el país, llevó en 1989 a establecer un acuerdo político entre el candidato de la Concertación de Partidos por la Democracia, don Patricio Aylwin Azocar y un conjunto de Dirigentes Indígenas, de todo el País.

Dicho acuerdo se suscribió en la ciudad de Nueva Imperial y no solo fue el primer acuerdo con un candidato presidencial, sino también fue el único celebrado durante el Chile republicano del siglo XX, fue un acuerdo solemne que para muchos indígenas traía a la memoria los parlamentos celebrados con la corona Española, en un pie de igualdad, rompiendo en cierta medida la relación de subordinación. Este pacto contenía dos ideas básicas:

La democratización del país, a contar de 1989, crea una nueva situación para el desarrollo de las relaciones entre ambos pueblos. En 1990 el Estado detiene las divisiones de tierras reduccionales y crea la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), ésta propone un

cuerpo legislativo que al ser sometido al parlamento, se transforma en la Ley No. 19.253. Mediante ésta, se constituye la actual Comisión Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

1. Una reforma constitucional para el reconocimiento de los Pueblos Indígenas, así como la Ratificación del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas Y Tribuales en Países Independientes Promulgado por la OIT.
2. La creación de una Ley Indígena y una Corporación de Desarrollo para los Pueblos Indígenas.

En una primera instancia para dar cumplimiento a parte de los compromisos, el Presidente Aylwin creó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, quien inicio la discusión y redacción del borrador de la Ley Indígena.

“mediante un proceso amplio de consulta a los indígenas a lo largo del país. Como resultado de este proceso se inició una discusión democrática en las comunidades indígenas, lo cual significó organizar cientos de reuniones en las comunidades y un total de 15 congresos provinciales. Este proceso concluyó en un gran Consejo Nacional de Pueblos Indígenas que se realizó en Temuco en enero de 1991.”
(Valenzuela, 2002)

Sin embargo dicha participación involucró principalmente aquellas organizaciones y comunidades ligadas a partidos políticos y a la iglesia, existiendo propuestas alternativas de cómo debía establecerse esta nueva relación entre los Pueblos Indígenas y el Estado, gran influencia tuvo la aparición de un nuevo referente mapuche, como fue la entrada en escena de la organización Aukin Wall Mapu Ngulam o Consejo de Todas las Tierras.

Quienes con una propuesta ajena a toda influencia partidista contribuyó a poner sobre el debate público los derechos políticos y territoriales que le asisten a los mapuche como pueblo y que han sido conculcado como Pueblo- nación originaria, el derecho a la participación

y representación a la libre determinación y la recuperación de la tierra y territorio fueron los principales temas que entran en el debate político en la naciente democracia.

Tras una serie de cambios y modificaciones, los cuales no consideraron las opiniones y aspiraciones de un importante sector del movimiento indígena, logro su aprobación y concretizo la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) la que a partir de ese momento, se transformo en la institución encargada de operacionalizar e implementar las políticas publicas del Estado hacia los Pueblos Indígenas en Chile.

Desde la aprobación de la Ley N° 19.253 del año 2003 y la creación de CONADI, se logró en Chile establecer normas para la protección, fomento y desarrollo para ocho Pueblos Indígenas.

“El Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile a: a Mapuche, Aimara, Rapa Ni o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas y Collas del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes.” (Artículo N°1 Ley Indígena N° 19.253)

Sin embargo, pese al avance que significó para los Pueblos Indígenas, no se recoge los estándares internacionales de protección a los derechos indígenas existente hasta ese momento. La ley 19.253, reconoce como “principales etnias de Chile” y enumera 8 Pueblos Indígenas que habitan en el territorio nacional desde Arica hasta Tierra del Fuego o canales australes. No reconoce el carácter de “pueblos” a los indígenas, no obstante que en el derecho internacional, ya el Convenio 169 de la OIT les reconocía éste carácter.

La ley reconoce que es obligación de la sociedad en general y del Estado en particular de respetar proteger y promover el desarrollo de los indígenas, de su cultura y proteger sus tierras y para ello adopta ciertas medidas (art.1° de la Ley). Sin embargo, la protección de las tierras indígenas alcanzan el ámbito de “aquellas tierras que actualmente están ocupadas por indígenas” y con ello no reconoce ni establece medios de reclamación para las tierras ancestrales o propiedad tradicional indígena, quedando una parte importante de las

demandas indígenas sin ser satisfecha y sin establecer un mecanismo o procedimiento de reclamación.

Por otro lado; la ley 19.253 promueve la participación indígena por medio de la constitución legal de comunidades indígenas, reconociendo como autoridades de estas comunidades legalmente constituidas, a los Presidentes , Secretarios y Tesoreros que establece el reglamento de la ley. Con ello desconoce la forma tradicional de organización social del los Pueblos Indígenas, levantando nuevas figuras jurídicas sin base cultural dentro de las comunidades en desmedro de las autoridades tradicionales, otorgándoles mayor reconocimiento a estas directivas funcionales antes los organismos públicos, y nulo reconocimiento a las autoridades tradicionales indígenas. Por otro lado, de manera implícita, la ley promueve la división social, política y territorial, de las comunidades indígenas, ya que, mediante esta nueva forma de organización de una comunidad tradicional, pueden surgir muchas organizaciones funcionales y proliferar directivas, ya que para constituir una comunidad legal es suficiente la concurrencia de 10 personas mayores de edad, que, ante un ministro de fe, que normalmente es el secretario municipal o quien este designe, se constituya una comunidad legal indígena.

En otros aspectos de la participación indígena, la ley 19.253 contempla en su artículo 34 que los organismos públicos y las organizaciones de carácter territorial deben escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas que reconoce la ley cuando trate materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas. Sin embargo, como la ley no reconoce a las organizaciones tradicionales indígenas ni a su forma de organización política, los organismos cumplen con este mandato escuchando a los dirigentes funcionales. Mecanismo de protección que no cumple con los estándares internacionales de protección a los derechos de los Pueblos Indígenas que por medio del convenio 169 de la OIT en su artículo 6 y 7 establece todo un procedimiento para garantizar el derecho de consulta y participación y el consentimiento libre previo e informado de las organizaciones representativas indígenas y mediante procedimientos adecuados.

El deber de consulta y participación le corresponde al Estado cuando toma alguna decisión que valla afectar a los Pueblos Indígenas. El estándar de cumplimiento es mucho más alto en el convenio 169 de la OIT que lo que establece la ley. Por otro lado, la operabilidad del artículo 34 de la ley debió ser materia de reglamentación y esto solo ocurrió al término del gobierno de Michelle Bachelet cuando se dicta el reglamento 124 que regula la consulta del artículo 34 de la ley que fue materia de fuertes críticas por parte del mundo indígena ya que este reglamento pretendía regular la consulta del convenio 169 de la OIT, con parámetros del artículo 34°, lo que claramente era una vulneración del tratado internacional.

En otro aspecto, la ley en comento no reconoce los Territorios Indígenas en los términos del derecho internacional que señala que el territorio indígena comprende tanto la tierra, el suelo, el subsuelo y los recursos naturales que ella posee, como aguas, bosques, accesos marítimos etc., La ley se refiere a “áreas de desarrollo indígenas” o áreas territoriales, pero con ello se refiere a ciertos espacios en que el Estado focalizara sus recursos para un desarrollo productivo y cultural de las comunidades indígenas. En este mismo aspecto, la ley al no reconocer la propiedad de los indígenas a los recursos naturales que existen en sus territorios, como natural consecuencia, tampoco protege estos recursos naturales y deja abierta la posibilidad para el desarrollo de conflictos entre propiedad indígena sobre las tierras v/s otros “propietarios” de los recursos naturales como; yacimiento mineros o derechos de aguas que se rigen por estatutos propios distintos al derecho de propiedad sobre las tierras.

En otro aspecto, la ley no establece protección a los indígenas de no ser trasladado desde sus tierras o de obtener su consentimiento cuando excepcionalmente se deba realizar.

Dentro de los aspectos importantes de la ley, su vigencia viene a poner fin a la división de las tierras comunitarias impulsadas en décadas anteriores, abrió la posibilidad de ampliación de las tierras indígenas por medio de un proceso de compra directa en el caso de las tierras en conflictos, y de concurso para la compra de tierras para aquellas comunidades que no contaba con cantidad suficiente para su desarrollo. Además otorga protección jurídica a las tierras, sean estas comunitarias o individuales, previa su inscripción en el registro nacional de

tierras indígenas. Dispone además que las tierras indígenas están exentas de pago de contribuciones o impuesto territorial, estableciendo la inalienabilidad de las tierras indígenas, y en caso de permuta por tierras no indígenas, estas deben ser de igual calidad y requieren ser autorizadas por CONADI, además establece la inembargabilidad de las tierras indígenas ni admiten gravamen de ninguna especie, ni pueden ser adquiridas por prescripción, salvo entre indígenas de la misma etnia (pueblos) fundamentando que todo lo anterior es "exigirlo el interés nacional".

Por otro lado, la ley 19.253 establece el reconocimiento, respeto y protección de las culturas indígenas, como el uso y conservación de los idiomas, el establecimiento dentro del programa de educación nacional de una unidad programática que posibilite a los educandos acceder a un conocimiento adecuado de las culturas e idioma indígena, fomento y difusión en los medios de comunicación social de programas en idioma indígena, de la posibilidad de que se incorporen los idiomas, cultura y historia en la enseñanza superior. La obligación del registro civil e identificación de anotar los nombres y apellidos de las personas indígenas en la forma en que lo expresan sus padres y con las normas de transcripción fonética que ellos indiquen y la promoción de las expresiones artísticas y culturales y la protección del patrimonio arquitectónico, arqueológico, cultural e histórico indígena.

Llama la atención que la ley para el caso de uso y conservación del idioma se requiera de "alta densidad de población indígena" lo que lleva a señalar que el derecho a mantener y hablar la lengua indígena, al menos por medio de la ley, no lo ve como un derecho, sino como una concesión del Estado. Lo mismo pasa con el fomento a la difusión en las emisoras y canales de televisión para transmitir programas en idiomas indígenas la ley exige "alta presencia indígena" términos demasiado vagos porque no señala que se entiende por alta densidad, si en el sentido común es 50 % o un 10 % dejando espacios para la discrecionalidad e incluso para la arbitrariedad en la aplicación de estas normas.

Finalmente la ley crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena CONADI, como un servicio público funcionalmente descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio sometido a la súper vigilancia del Ministerio de Planificación y cooperación y

cuya función es promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas además de otras funciones que señala la ley:

Para dar cumplimiento a lo anterior los tres últimos gobiernos han aplicado diversas estrategias e instrumentos, planes, programas y proyectos en diversos ámbitos, cada gobierno, en su momento, ha reiterado la necesidad de lograr el reconocimiento de los Pueblos Indígenas, de su carácter singular y su aporte a la pluralidad y diversidad, considerando una obligación la preservación de las culturas indígenas y su plena incorporación al proceso de crecimiento y desarrollo económico, anunciando la entrega de tierras y derechos de aprovechamiento de aguas a familias indígenas.

3.2 Hitos de la agenda pública que dan cuenta de la relación Gobierno Pueblo Mapuche Gobiernos de la Concertación y Pueblos Indígenas

Una vez iniciado el gobierno de la Concertación dentro de su programa de gobierno, plantean lineamientos específicos hacia los Pueblos Indígenas en Chile;

“se adoptarán las medidas destinadas al reconocimiento y la preservación por parte del Estado de los Pueblos Indígenas como componentes de la sociedad chilena, valorizando su cultura y su carácter de pueblos integrantes de nuestra nacionalidad (...) El Estado reconocerá en plenitud sus derechos políticos, sociales, económicos y culturales”. Programa de Gobierno Concertación de Partidos por la Democracia,

Históricamente durante este periodo la visión que se tiene de los Pueblos Indígenas, más que sujetos activos de desarrollo, es de beneficiarios pasivos de las políticas públicas, la concepción de las políticas públicas se sustenta en la idea de “un solo pueblo, una sola nación, un solo Estado”.

Sin embargo en el año 1993, el Presidente Aylwin plantea la interacción del Estado y la representación de los Pueblos Indígenas, lo que, lo que sienta las bases de la “llamada reparación histórica”

“...en relación a la realidad, problemas y aspiraciones de los Pueblos Indígenas que forman parte de la nación chilena, el país conoce la voluntad de mi gobierno de considerarlos constructivamente, sobre la base del reconocimiento de su situación particular, de la interlocución franca con sus organizaciones más representativas y del claro espíritu de buscar soluciones que concilien sus particulares intereses y aspiraciones con el bien común nacional”. (Citado, por Valenzuela en la Política Indígena Gubernamental y Estatal, 2002

Durante el segundo periodo de la concertación en el gobierno a manos del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle señaló que:

“...hay otros chilenos, además de los niños y jóvenes, que también requieren de nuestra especial atención bajo el Programa de Superación de la Pobreza (...) los Pueblos Indígenas, cuyas culturas tenemos la obligación de preservar como testimonio de nuestras raíces comunes como nación, y que deben incorporarse al proceso de crecimiento y desarrollo económico”. (Citado, por Valenzuela en la Política Indígena Gubernamental y Estatal, 2002)

Si bien es la preocupación siguió existiendo el tema se abordó intersectorialmente y paso a denominarse el “problema indígena”, el cual busco solucionarse principalmente a través de las demandas materiales, por parte del Estado, mientras el movimiento indígena, especialmente el mapuche veía que sus demandas no estaban siendo satisfechas por el gobierno, sobre todo aquellas de carácter territorial y políticos.

En estas circunstancias el gobierno se plantea frente a este mal llamado “conflicto indígena” de la siguiente forma;

“un Estado que no este dispuesto a estimular una política de diálogo, opta por el conflicto”, lo cual prácticamente obligó a iniciar un proceso de identificación de los principales “focos de problema” y a materializar un proceso de diálogo. De

esta manera, se creó en mayo de 1999 la llamada Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena y se programaron los Diálogos Comunales Mapuche que fueron realizados en las 31 comunas de la Novena Región y en algunas zonas de agudo conflicto en la Octava Región (Alto Biobío y Tirúa), además de algunos eventos en la Región Metropolitana en donde se clausuró el proceso con la firma del llamado "Pacto por el Respeto Ciudadano" (Valenzuela, 2002).

El Antropólogo Rodrigo Valenzuela (2002), en referencia a este proceso señala lo siguiente:

"El contexto que acompañó los Diálogos Comunales, fue adverso ya que paralelamente gravitaban problemas tales como:

- Agotamiento del Acuerdo de Nueva Imperial, donde el Estado le restaba cumplir solo dos de los términos pactados en 1998, el reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas en Chile y la ratificación del Acuerdo N°169 de la OIT. Este compromiso político de la Concertación ante el mundo indígena fue entendido en su momento como el recurso sinérgico que marcaría una nueva relación societal facilitando mayores y mejores instrumentos para los indígenas en un país que asumía gradualmente su condición pluriétnica y multicultural.
- Incremento de las expectativas tras la creación de CONADI, entidad que comenzó con un exiguo presupuesto y con la necesidad de demostrar eficacia en su gestión, sin contar con respaldos, asesorías o acompañamientos específicos. En consecuencia dada la existencia de una deuda histórica, no resulta extraña la constatación que la oferta CONADI fuese sobrepasada por demandas insatisfechas." (Valenzuela, 2002)

De igual forma se presentaba una disconformidad por un sector del Pueblo Mapuche, quienes no veían reflejadas sus aspiraciones en los Diálogos Comunales, ni en la relación que se establecía con el Gobierno.

En especial porque no fueron considerados temas tales como las reformas constitucionales, el conflicto, la expansión de empresas forestales en territorios indígenas, las inversiones de trasnacionales, etc. Siendo una de las críticas a este proceso sus malos resultados;

“los mapuche se piensan como pueblo, de allí que la solución a cuestiones productivas y sociales va a ser siempre insuficiente frente a temas tales como deuda histórica, la que aparece justamente cuando los mapuche se perciben como pueblo (...) De allí que la puesta en práctica de esta política por parte del Gobierno, no tuvo el efecto esperado (...) Las movilizaciones mapuche continuaron” e, incluso, se incrementaron algunos frentes de conflicto” (Rolf Foerster y Javier Lavanchy, 1999)

Durante este Gobierno se crea la Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena, la cual tenía como objetivo como objetivo acoger las demandas y aspiraciones de las comunidades del país.

“Más de 4.000 dirigentes y más de 2.000 comunidades y asociaciones participaron en el proceso que dio paso a un Plan de Desarrollo de Inversión tendiente a acoger algunas de las demandas planteadas.”(Victor Toledo 2006)

Se declara el 24 de junio como Día Nacional de los Pueblos Indígenas a través del Decreto Supremo 158, se instruye a los órganos de la administración pública para conmemorar dicha festividad.

En el año 2000 al asumir el Presidente Ricardo Lagos, las demandas del movimiento indígena se han mantenido, ya que no ha existido un avance sustantivo en materia de reconocimiento y respeto a los derechos colectivos, se suma a lo anterior las críticas hacia la política indígena y a la situación de pobreza que afectaba a estos pueblos.

A inicios del 2000 se forma el grupo de trabajo el cual tendrá como objetivo recoger nuevamente las demandas de los Pueblos Indígenas, el plazo dado es de 50 días,

finalizado este periodo presentan un informe al Presidente, a partir de los antecedentes aquí expuestos se da a conocer una Carta a los Pueblos Indígenas de Chile, en la que anunció sus “16 medidas”, dentro de las cuales se establece la creación de la Comisión de Verdad y Nuevo Trato.

“destinada a asesorar al Presidente de la República, en el conocimiento de la visión de nuestros Pueblos Indígenas sobre los hechos históricos de nuestro país y a efectuar recomendaciones para una política de nuevo trato de Estado, que permita avanzar hacia el nuevo trato de la sociedad chilena y su reencuentro con los pueblos” (Victor Toledo, 2006)

En el año 2001 se crea el Programa Orígenes, para ello suscribe un convenio de préstamo de U\$ 133 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la ejecución de las dos fases del Programa de Desarrollo Integral de las Comunidades Indígenas.

Durante este año se crea la Coordinación de Programas y Política Indígena, cuyo fin es de prestar asesoría al Presidente de la República, en relación a la articulación, implementación, seguimiento y coordinación de las acciones, programas, medidas y demás iniciativas gubernamentales, que tengan incidencia en el ámbito Indígena

En abril de 2004, en base a las recomendaciones del Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato hacia los Pueblos Indígenas, la cual fue presidida por Patricio Aylwin, se anuncia la Política de Nuevo Trato 2004-2009, centrandó su énfasis en tres ejes: Derechos de los Pueblos Indígenas; Desarrollo con Identidad; y Adecuación del Estado a la Diversidad Cultural.

Sin embargo, este proceso no estuvo exento de críticas de fondo planteadas por dirigentes y líderes mapuche, los cuales puntualizan una serie de derechos históricos que son consustanciales al Pueblo Mapuche y que no han sido tomados en cuenta por el Estado chileno. Es en este marco que reivindican el derecho a la tierra, al territorio e identidad, la necesidad de reconocer la responsabilidad del Estado en la usurpación del territorio mapuche, la urgencia del reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas y el derecho a la libre determinación

Otra característica que ha definido el gobierno del Presidente Lagos es la continua criminalización y judicialización que ha sido objeto las reivindicaciones de las comunidades indígenas, los constantes allanamientos policiales, la aplicación de leyes por supuestos atentados terroristas, la Ley de seguridad del Estado (N° 12927) y la Ley antiterrorista (N° 18314), la condena a autoridades tradicionales mapuche, las diversas ordenes de arraigo dictada por los tribunales, la prohibición de participar de actos públicos y de acercarse a espacios públicos como Intendencias y Gobernaciones, han sido un continuas formas de tratar de desarticular el movimiento indígena en Chile, hecho que ha quedado constatado en los informes de derechos humanos elaborados por organismos internacionales y relatarías de las Naciones Unidas.

En el año 2005 la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, da a conocer su Programa de Gobierno dando énfasis a un nuevo impulso a la política indígena durante su gestión, a través de los "Acuerdos de Nueva Imperial II" en el año 2006 y los Ejes de la Política Indígena el 2007, realizándose Diálogos Nacionales con los Pueblos Indígenas, similares a los ya realizados durante el gobierno de Frei.

En 2008 nombró un Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, con el encargo de preparar un Plan de Acción y velar por el cumplimiento de todos los compromisos gubernamentales con los Pueblos Indígenas. Dando a conocer el 1 de abril de 2008 el documento "Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad.

Sin embargo el Gobierno de Bachelet, desarrollo en media los compromisos asumidos, lo que llevo a que existieran numerosas críticas en torno a su accionar en materia indígena.

"Michel Bachellet heredo no solo el Gobierno de manos de Ricardo Lagos, también heredó sus malas prácticas, poner cada cierto tiempo en la agenda pública los derechos de los Pueblos Indígenas (cuando las circunstancia lo exijan) Hoy, el seudo reconocimiento constitucional, mañana, una mesa de diálogo, otro día, ¿un acuerdo nacional? La idea, meter a los indígenas en un callejón sin

salida y de esta manera ganar tiempo, después de todo, su gobierno es de solo cuatro años y eso pasa rápido.” (Lautaro Loncon, 2006)

Cabe recordar que durante su gobierno se cometieron una serie de violaciones a los derechos humanos de carácter graves siendo lamentable ilustrativo el asesinato de 3 personas del Pueblo Mapuche a manos de la policía militarizada en actos de protesta social sin que los responsables hayan sido condenados por la justicia chilena.

Un hito importante es que a fines del gobierno de Bachelet se aprobó por el Congreso Nacional el Convenio 169 de la OIT después de 17 años de discusión en el Congreso Nacional y de dos requerimientos por inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional promovidos por los partidos políticos de derecha.

La ratificación del convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes viene a establecer estándares mínimos que el Estado de Chile se compromete frente a la comunidad internacional a los Pueblos Indígenas sujetos a su jurisdicción.

En efecto el convenio 169 reconoce a los Pueblos Indígenas entre otros derechos:

a) **Reconocimiento de los indígenas el carácter de Pueblo.**

El convenio parte en su título identificando que es un “Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales” y en todo su contenido se refiere a los indígenas como Pueblos. Sin perjuicio a lo anterior en el número 3 del mismo artículo señala que la utilización de este término pueblo en el Convenio, “no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término el derecho internacional”.

Lo anterior es una especie de reserva que estableció el convenio dado que a la fecha de adoptarse en el Convenio 169 (1989) en la comunidad internacional no se tenía claro el alcance que se le daría al concepto de Pueblos Indígenas, si esta denominación los hacía

depositarios o no del derecho a la libre determinación que tenían todos los pueblos del mundo conforme a los pactos de derechos humanos. No obstante, en la actualidad esto no tiene mayor relevancia, sino para ilustrar el proceso que se ha dado para el reconocimiento de derechos, dado que, a partir de la proclamación de ONU de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el artículo 3° señala de manera expresa que: “Los Pueblos Indígenas tienen el derecho a la libre determinación”.

b) Reconocimiento del derecho a la autodeterminación indígena.

Este derecho se sustenta sobre la base que los Pueblos Indígenas tienen en derecho a controlar sus instituciones propias, su forma de organización social, política y cultural sin interferencia de los Estados. Los Pueblos Indígenas son libres de elegir el modo de organización que deseen y a darse su propio autogobierno, de acuerdo a sus principios y valores culturales. A partir de este derecho, los Pueblos Indígenas tienen la atribución de definir sus prioridades y modelos de desarrollo sin interferencia del estado, aquí existe una verdadera obligación de abstención de los Estados, en cuanto a definir y controlar sus instituciones políticas, económicas y culturales y a definir por parte de los indígenas sus propias prioridades y modelos de desarrollo. Lo anterior no quita que una vez definida la forma de organización y las prioridades y modelos de desarrollo los Estados no tengan una obligación de hacer, una obligación prestacional hasta el máximo de los recursos disponibles, como ocurre en los derechos sociales.

c) Derecho a mantener y fortalecer sus identidades, lengua y religión.

Por medio de este derecho se tiende a valorar las identidades indígenas y a establecer los mecanismos para su protección y desarrollo. Así, al determinar los destinatarios del convenio señala: “la conciencia de su identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar a los grupos a los que se le aplica este convenio”.

Determina además el convenio que al aplicarse sus disposiciones deberá reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propias de dichos pueblos. Lo mismo, se reconoce la validez de la costumbre o derecho

consuetudinario de los Pueblos Indígenas, la obligación de los Estados de tener debidamente en consideración este derecho al aplicar la legislación nacional a estos pueblos, y el reconocimiento de los sistemas jurídicos indígenas y su aplicación cuando no sean contrarios a los sistemas jurídicos nacionales.

d) Derecho a la consulta y participación en todas aquellas materias que les afecte.

El convenio, reconoce la obligación de los Estados de consultar a los Pueblos Indígenas y de generar espacios de participación en todas aquellas materias en que va a tomar decisiones y vayan a afectar los derechos de los Pueblos Indígenas. Esta participación debe hacerse de buena fe, mediante los procedimientos adecuados para los indígenas y por medio de sus organizaciones representativas. Tanto los procedimientos, quienes participan y cuáles son sus organizaciones representativa es un asunto que les compete a los pueblos indígenas en el ejercicio al derecho a la libre determinación.

e) Reconocimiento y protección sobre sus tierras y territorios y recursos naturales.

Por la importancia que tiene para los indígenas este punto, el convenio le destina prácticamente un capítulo completo (parte II). El convenio reconoce la relación especial que tienen los Pueblos Indígenas con sus tierras y territorios que ocupan o utilizan y en especial los aspectos colectivos de esta relación, que difiere de la forma occidentalizada que se ven los derechos de carácter individual y como un medio de producción o mercancía.

Por medio de esta parte del convenio se reconoce a los Pueblos Indígenas el derecho a las tierras ancestrales que tradicionalmente ocupan, estableciéndose que los Estados deberían tomar las medidas apropiadas para que los indígenas puedan tener acceso a las tierras que tradicionalmente han ocupados y que no estén exclusivamente ocupadas por ellos pero que hayan tenido acceso por sus actividades tradicionales o de subsistencia.

Se establece además el derecho de los Pueblos Indígenas a sus recursos naturales existente en sus tierras y que deben protegerse especialmente y el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales.

Otro aspecto importante es que establece que los Pueblos Indígenas no deben ser trasladados de sus tierras o territorios en que viven, y excepcionalmente cuando este traslado sea necesario, solo puede efectuarse con su consentimiento libre y con conocimiento de causas, teniendo siempre que sea posible, el derecho de regresar a sus tierras tradicionales.

f) **Reconocimiento, protección y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales de los Pueblos Indígenas.**

El convenio otorga gran importancia a estos derechos dado que en este tópico se encuentran una serie de derechos que aseguren la supervivencia y desarrollo de los Pueblos Indígenas. El convenio señala que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los Pueblos Indígenas, acciones con miras a proteger sus derechos, incluyendo la adopción de medidas que promuevan la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales con pleno respeto a la identidad social, cultural, política, tradiciones e instituciones indígenas.

Por otro lado, en el plano internacional, a fines de esta época – último gobierno de la concertación de partidos por la democracia- se proclamó en el seno de Naciones Unidas La Declaración de ONU de los Derechos de los Pueblos Indígenas, que vienen a ser una mirada actualizada de los derechos de nuestros pueblos, dado que muchos de los derechos que se encuentran en el convenio 169 de la OIT se encuentran reforzados en los artículos de la declaración. Por lo que, para hacer una interpretación conforme a los estándares internacionales, se debe hacer la lectura de los artículos del convenio a la luz de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

También en este periodo en el plano interno se envió otro proyecto de ley que modificaba la constitución política del Estado, sin embargo generó una dura resistencia de los Pueblos Indígenas de Chile dado que su elaboración no conto con el proceso de consulta, violando las disposiciones del convenio 169 y cuyo alcance venia a poner un candado constitucional de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas ya que, no reconocía derechos colectivos, ni aun derechos de participación política sino meros reconocimiento casi folclóricos.

Desarrollo de las Políticas Públicas desde el enfoque de la marginalidad y la pobreza.

La situación de los Pueblos Indígenas con respecto a sus derechos colectivos no ha mejorado sustantivamente de igual forma tampoco se han vislumbrado cambios sustantivos en el mejoramiento de lo índices de pobreza, ya que estos han ido empeorado.

Población Indígena

En Chile de acuerdo a la ley 19253, se consideran indígenas aquellos descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde los tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura.

En tanto para las comunidades señala las siguientes acciones:

- Reconocimiento y protección de las tierras indígenas
- Su educación
- Su participación en la vida nacional

El XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda realizado en abril de 2002 señaló que la población en Chile es de 15.116.435 habitantes, de los cuales cerca de un millón pertenece a uno de los ocho Pueblos Indígenas en Chile (Mapuche, Aymará, Rapa Ni o

Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas, Kawashkar y Yámana o Yagán) No se considera el Pueblo Diaguita por no contar con la información pertinente.

Cuadro N° 1 Población Indígena en Chile

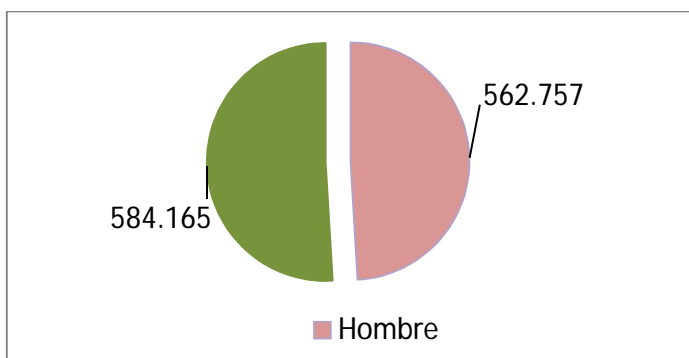
Pueblo Indígena	Hombre	Mujer	Total
Aymara	43.755	45.254	89.009
Rapa Nui	2.557	2.675	5.232
Quechua	8.586	8.153	16.739
Mapuche	481.339	502.977	984.316
Atacameño	14.918	11.942	26.860
Coya	2.380	3.222	5.602
Kawésqar	1.047	859	1.906
Yagán	823	1.208	2.031
Diaguita	7.352	7.875	15.227
Total	562.757	584.165	1.146.922

División social MIDEPLAN en base a Encuesta CASEN 2009

Como se puede apreciar en la tabla el Pueblo Mapuche es el de mayor presencia alcanzando su población a 984.316 personas lo que equivale a un 85,82%, del total de la población.

El pueblo que le sigue en importancia porcentual es el Aymará, que llega al 7,76% del total de población indígena en el país. Los Pueblos Atacameño, Quechua y Diaguita les siguen con 2,34%, un 1,46% y 1,33% respectivamente. Bajo el uno por ciento de la composición total, se ubican los pueblos Rapa Nui (0,46%), Coya (0,49%). En tanto el Pueblo Kawashkar y Yagán su población alcanza a 1.906 y 2.031 personas lo que en términos porcentuales significan el 0,17% y 0,18% respectivamente, de la población total.

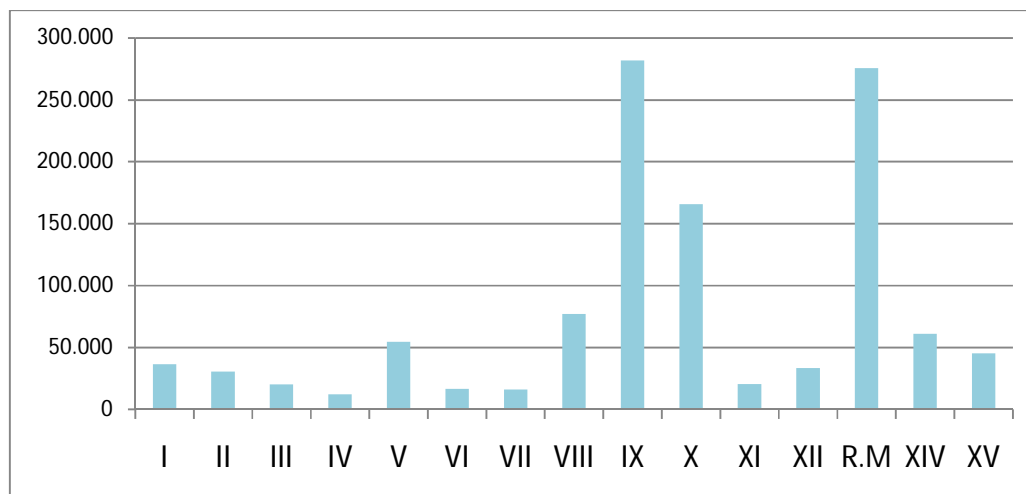
Grafico N° 1 Distribución de la población según sexo



División social MIDEPLAN en base a Encuesta CASEN 2009

Al dividir la población indígena del país según sexo podemos apreciar que la diferencia entre hombres y mujeres es mínima, siendo el sexo masculino levemente mayor lo que no alcanza a llegar a un punto porcentual de diferencia.

Grafico N° 2 Distribución de la población según región.

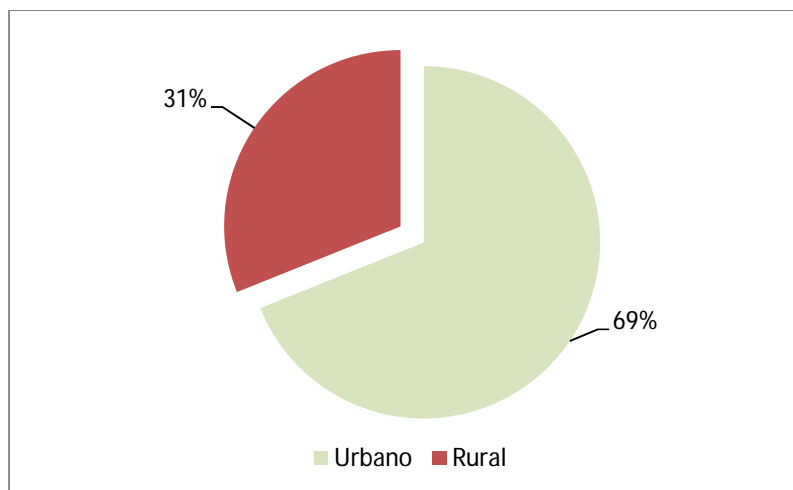


División social MIDEPLAN en base a Encuesta CASEN 2009

En relación a la presencia de población indígena a lo largo del país, la Región de la Araucanía es la que presenta el mayor porcentaje, el cual alcanza 32 %. A continuación le sigue

la Región de Los Lagos con 14 %, luego la Región de Aysén con un 12 %; la Región de Tarapacá con 6.5 % y la Región de Metropolitana con un 28% de la población indígena a nivel nacional.

Grafico N° 3 Distribución de la población según sexo



División social MIDEPLAN en base a Encuesta CASEN 2009

Cuadro N° 2 Población Indígena en Chile según edad

Edad	0-9	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80 y más	Total
Aymara	15.754	21.971	14.920	12.734	8.543	7.971	3.688	2.278	1.150	89.009
Rapa Nui	903	679	1.203	1.155	110	265	894	23	-	5.232
Quechua	3.618	2.303	1.829	1.891	5.962	413	122	550	51	16.739
Mapuche	164.084	215.469	150.362	127.650	127.622	92.317	58.955	33.646	14.211	984.316
Atacameño	5.044	6.064	3.087	3.321	3.466	2.675	1.755	531	917	26.860
Coya	1.312	1.640	772	694	675	253	197	38	21	5.602
Kawésqar	252	409	231	368	327	118	1	199	1	1.906
Yagán	241	551	140	496	95	111	321	76	-	2.031
Diaguita	2.195	3.076	2.249	1.814	1.409	1.575	1.939	875	95	15.227
Total	193.403	252.162	174.793	150.123	148.209	105.698	67.872	38.216	16.446	1.146.922

División social MIDEPLAN en base a Encuesta CASEN 2009

La tabla da cuenta que el 22% de la población se encuentra en el rango etario de 10 a 19 años, concentrándose la población entre los 0 a los 29 años con un 54,1%, mientras que el grupo etario de 80 y mas solo alcanza un 1,4%.

Cuadro N° 3 Población Indígena en Chile según Nivel Educativo

Nivel Educativo	Población Indígena	Población No Indígena	Total País
Sin Educación Formal	5,60%	3,39%	3,53%
Básica Incompleta.	21,96%	13,86%	14,38%
Básica Completa	12,88%	10,84%	10,97%
Media Humanista Incompleta	15,53%	15,35%	15,36%
Media Técnico Profesional Incompleta	5,11%	3,47%	3,58%
Media Humanista Completa	18,11%	22,37%	22,10%
Media Técnico Completa	8,96%	7,72%	7,80%
Técnica ó Universitaria Incompleta.	6,81%	10,06%	9,86%
Técnica o Universitaria Completa	5,04%	12,92%	12,42%
Total	100%	100%	100%

División social MIDEPLAN en base a Encuesta CASEN 2009

La población indígena concentra la población en el nivel educativo de básica incompleta con un 21,96%, mientras que la población no indígena alcanza el mayor porcentaje en educación media completa. Existiendo una importante brecha entre la población indígena con educación universitaria completa (5,04%) y la población no indígena (12,92), la alcanza un 7,88% puntos porcentuales.

Cuadro N° 4 Población Indígena en Chile según Trabajo Principal

Trabajo Principal	PI	PNI	P Total País
Patrón o empleador	2,22%	3,17%	3,11%
Trabajador por cuenta propia	27,51%	19,60%	20,10%
Empleado u obrero del sector público	4,20%	5,65%	5,56%
Empleado u obrero de empresas públicas	4,47%	5,33%	5,27%
Empleado u obrero del sector privado	53,05%	60,30%	59,84%
Servicio doméstico puertas adentro	1,32%	0,77%	0,81%
Servicio Doméstico puertas afuera	5,57%	3,94%	4,04%
Familiar no remunerado	0,85%	0,45%	0,47%
FF.AA. y del Orden	0,81%	0,80%	0,81%
Total	100%	100%	100%

División social MIDEPLAN en base a Encuesta CASEN 2009

Tanto la población indígena como no indígena concentran la población en empleado u obrero del sector público, existiendo la brecha más importante en trabajadores por cuenta propia.

Situación de Pobreza de la Población Indígena en Chile

La "línea de pobreza"¹ contempla a la población en situación de indigencia (o extrema pobreza) y de pobreza no indigente tanto indígena como no indígena. En el año 2006, un 4,5% de la población no indígena es indigente y un 8,3% de la población indígena, existiendo una diferencia de 3,8% entre ambas.

Cuadro N° 5 Situación de pobreza según condición étnica.

Pueblos Indígenas	Indigente	Pobre Indigente	no No pobre
Población Indígena	5,64%	14,25%	80,11%
Población No Indígena	3,60%	11,16%	85,24%
Total País	3,74%	11,37%	84,89%

División Social MIDEPLAN en base a Encuesta CASEN 2009

Por otra parte el 14,3% de la población indígena y 10,2% de la no indígena se encuentra en situación de pobreza no indigente, lo que expresa una diferencia de 4,1% entre ambas poblaciones. En resumen cerca de un 20% de la población indígena se encuentra en situación de pobreza más de 5 puntos porcentuales que la población no indígena.

¹ **Línea de pobreza:** Está determinada por el ingreso mínimo necesario por persona para cubrir el costo de una canasta mínima individual para la satisfacción de las necesidades alimentarias y no alimentarias

Valor línea de pobreza por persona:

Línea de Pobreza	Urbano	Rural
Indigencia	\$23.549	\$18.146
Pobreza	\$47.099	\$31.756

. Cepal 2006

Cuadro N° 6 Situación de Pobreza Zona Urbana.

Urbano	Indigente	Pobre no Indigente	No pobre
Población Indígena	4,46%	14,52%	81,02%
Población No Indígena	3,59%	11,63%	84,78%
Total País	3,64%	11,79%	84,57%

División social MIDEPLAN en base a Encuesta CASEN 2009

Un 18,4% de la población indígena urbana se encuentra bajo la línea de pobreza, superando ampliamente a la población no indígena que alcanza menos del 14%. La brecha entre población Indígena y No indígena se acentúa en la población pobre no indigente con una diferencia de 3,9%.

Cuadro N° 4 Situación de Pobreza Zona Rural.

Rural	Indigente	Pobre no Indigente	No pobre
Población Indígena	8,27%	13,64%	78,09%
Población No Indígena	3,64%	7,47%	88,89%
Total País	4,42%	8,51%	87,07%

División Social MIDEPLAN en base a Encuesta CASEN 2009

Al considerar la población indígena rural, más del 20% se encuentra bajo la línea de pobreza. Más del 6% de su población es indigente y casi el 14% es pobre no indigente. Esto significa que los hogares indígenas indigentes no tienen ingresos per cápita² que superen los 36 dólares al mes para satisfacer sus necesidades alimentarias, mientras que los hogares pobres no indigentes no logran generar ingresos mensuales por US\$ 60, para satisfacer sus necesidades básicas.

Ello implica que 1 de cada 5 hogares indígenas urbanos no logra generar ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, esto es \$ 47.099, algo menos de 90 dólares

² Línea de Pobreza e Indigencia

mensuales. En cuanto a la distribución del ingreso, más del 80% de la población indígena rural se ubica en los tres primeros quintiles³: 40,1% en el primero, con ingresos promedio inferiores a 120 mil pesos, y 20,9% en el segundo, con un tope de ingresos de 230 mil pesos.

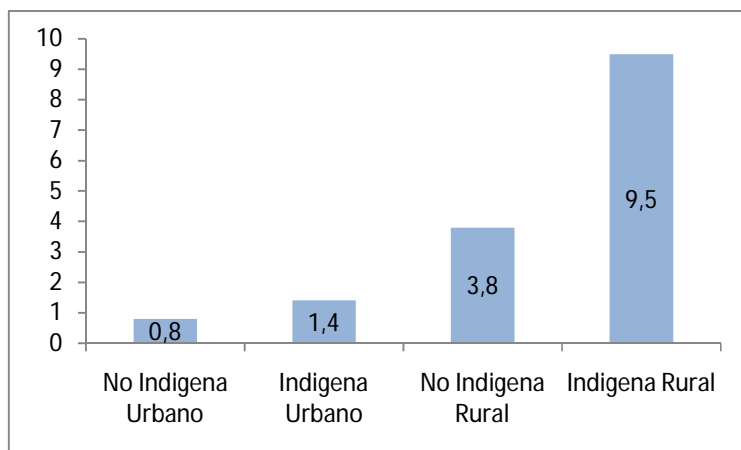
Cuadro N° 5 Distribución por Quintiles de la Población Indígena y Población No indígena

Quintiles	I	II	III	IV	V
Población Indígena	33,27%	24,12%	20,65%	13,56%	8,40%
Población No Indígena	20,77%	21,72%	20,54%	19,61%	17,37%
Total País	21,63%	21,88%	20,55%	19,19%	16,75%

División Social MIDEPLAN en base a Encuesta CASEN 2009

Solo el 6,8% del total de población indígena en el país se ubica en el quintil V con ingreso sobre 1 millón de pesos. Pero la gran mayoría de la población indígena vive en situación de pobreza y extrema pobreza.

Grafico N° 4 Incidencia ingreso monetario (subsidios estatales) en ingreso total hogares.



MIDEPLAN, División Social, a partir de Encuesta CASEN año 2003.

³

I Quintil	II Quintil	III Quintil	IV Quintil	V Quintil
\$ 127.668	\$ 268.693	\$ 387.722	\$ 607.348	\$ 1.674.721

Fuente: División Social, MIDEPLAN.

A partir de este gráfico se establece que los subsidios monetarios de carácter estatal representan cerca del 1% de los ingresos totales de los hogares no indígenas, mientras que en los hogares indígenas representan el 3,8%. Al analizar según zona de residencia, las diferencias son mayores para el sector rural: mientras en los hogares no indígenas el peso del ingreso monetario en el ingreso total alcanza a un 3,8%, en los hogares indígenas se eleva a casi un 10% (9,9%).

La información disponible muestra que los niveles de ingreso, al igual que sus indicadores de desarrollo humano como la pertinencia y acceso en la salud y la educación han quedado sistemáticamente postergados en relación con los del resto de la población. La incidencia de la pobreza es más aguda que la que aplica para el promedio de la población nacional. Lo mismo se puede apreciar en el tema de la accesibilidad a las fuentes laborales y a la capacitación donde la población indígena se incorpora preferentemente a los mercados informales, sin protección en el ámbito social y con una brecha de salarios. Se suma a lo anterior la desprotección en materia de derechos colectivos lo que cobra sentido al momento de examinar la distribución de la población indígena según quintil de ingreso autónomo. Se observa el alto porcentaje que se concentra en los dos quintiles más pobres (65,2%), situación que contrasta con la población no indígena que agrupa en los dos primeros quintiles, sólo el 44,1% de personas. Más de dos tercios de los indígenas en Chile aparecen ubicados en los estratos más pobres, cuestión que no afecta con la misma fuerza al resto de la población.

La institucionalidad Pública orientada al tema indígena en Chile

Los gobiernos de la Concertación han definido a los indígenas como población "vulnerable", enmarcándolos en programas de superación de la pobreza. Siendo MIDEPLAN la institucionalidad que concentra el tema indígena desde el Gobierno teniendo bajo su mandato la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y el Programa Orígenes. Esto permite señalar que el tema indígena para el Gobierno tiene su base en los problemas sociales y no en las reivindicaciones políticas, las cuales se sustentan en los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas.

La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)

La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, surge como la respuesta a las diversas reivindicaciones del movimiento indígena en Chile. Quienes tras muchos años de movilización, se llevo a establecer en el año 1989 un acuerdo político entre el candidato de la Concertación de Partidos por la Democracia, don Patricio Aylwin Azocar y un conjunto de Dirigentes Indígenas, de todo el País.

La ley Indígena en su Artículo N° 38 crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, como un servicio público, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Ministerio de Planificación y Cooperación. Fijando su domicilio y sede principal en la ciudad de Temuco

Cuenta con dos Subdirecciones Nacionales: una en la ciudad de Temuco para la VIII, IX y X regiones y otra en la ciudad de Iquique para la I y II regiones. La Subdirección Nacional de Temuco tendrá a su cargo una Dirección Regional con sede en Cañete y otra con sede en Osorno para atender a la VIII y X regiones respectivamente. La Subdirección Nacional de Iquique tendrá a su cargo Oficinas de Asuntos Indígenas en Arica y San Pedro de Atacama. Existirán, además, Oficinas de Asuntos Indígenas en Santiago, Isla de Pascua y Punta Arenas.

La Misión institucional planteada por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena es...*"Promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional, a través de la coordinación intersectorial, el financiamiento de iniciativas de inversión y la prestación de servicios a usuarios."* (Pagina web www.conadi.cl)

De igual forma los objetivos estratégicos planteados son:

1.- Contribuir al desarrollo económico y cultural de los Pueblos Indígenas para impulsar la conformación de una sociedad nacional multicultural y pluriétnica, que reconoce y valora la

existencia de los Pueblos Indígenas a través de la administración y ejecución de los Fondos de Tierras y Aguas Indígenas, Fondo de Desarrollo Indígena y Fondo de Cultura y Educación Indígena y Programa Orígenes.

2.- Mejorar la calidad de los servicios institucionales a través de los Espacios de Atención Integral a Usuarios y la disminución de los tiempos de tramitación de los instrumentos de acreditación, para garantizar a la población indígena el acceso a los beneficios de que son sujetos de derecho.

En su gestión institucional, tiene definido por Ley sus tres fondos operativos que ejecutan planes, programas y proyectos en beneficios de las personas, comunidades y Asociaciones de los Pueblos Indígenas de Chile

FONDO	OBJETIVOS A DESARROLLAR
Fondo de Tierras y Aguas.	Tiene el objetivo de dar respuesta a las demandas de ampliación, protección y promoción de la adecuada explotación de las tierras y aguas de personas y comunidades.
Fondo de Desarrollo	Tiene el objetivo de promover el desarrollo de las personas y comunidades de los Pueblos Indígenas de Chile. Para ello financia planes, programas especiales de desarrollo orientados a satisfacer las necesidades productivas y condiciones de vida de las familias, comunidades y organizaciones indígenas de nuestro país.
Fondo de Cultura y Educación	Tiene el objetivo de dar respuesta a las demandas de conservación y desarrollo del patrimonio cultural Indígena y el establecimiento de las bases educacionales de la educación intercultural bilingüe, en el beneficio de la nuevas generaciones y proyecciones de los Pueblos Indígenas de Chile

Información sistematizada de la página web de la institución www.conadi.cl

PROGRAMA ORIGENES

Este programa es financiado a través de un préstamo del BID, en el marco de la línea de trabajo con pueblos indígena impulsada por este organismo, que desde 1994, tiene un mandato específico sobre los Pueblos Indígenas como parte de su agenda de equidad social y

reducción de la pobreza, debido a la correlación que existe entre pobreza y etnicidad y considerando la especial relación que existe con la tierra y los recursos naturales y su rico patrimonio cultural.

El Programa Orígenes ha sido pensado en un horizonte temporal de 10 años, dividido en dos fases o etapas. El Programa cuenta con beneficiarios finales e intermedios. En el caso de los beneficiarios finales, para la primera fase del programa (abril 2001 a abril 2004), se seleccionaron 642 comunidades indígenas (I región: 38 comunidades Aymara; II región: 13 comunidades Atacameñas; VIII región: 58 comunidades Mapuche; IX región: 414 comunidades Mapuche; X región 122 comunidades Mapuche), lo que representa aproximadamente 20.000 familias distribuidas en 44 comunas rurales. En el caso del componente Educación, se eligieron un total de 162 escuelas localizadas en las 44 comunas antes indicadas.

Los beneficiarios intermedios son los funcionarios públicos de los servicios coejecutores del programa (MIDEPLAN, CONADI, MINSAL, MINEDUC, INDAP y CONAF y sus respectivas estructuras regionales), además de Intendencias, Gobernaciones y Municipalidades.

En noviembre del 2006 se firmó el convenio de préstamo entre el BID y el Gobierno de Chile, para el desarrollo de la Segunda Fase del Programa Orígenes, cuyo fin es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de comunidades del área rural de los pueblos Aymara, Atacameño, Quechua y Mapuche. Su propósito es promover el desarrollo con identidad de comunidades rurales indígenas en siete regiones del país, fortaleciendo sus capacidades y generando mayores oportunidades en su entorno público. (Página web www.origenes.cl)

De la misma forma en sus inicios el entonces director del Programa Orígenes, Enzo Pistacchio Director del Programa “señaló que Orígenes tiene como finalidad instalar en el sistema estatal una manera de hacer las cosas basadas en la participación de las comunidades, en la intersectorialidad y pertinencia cultural, que no implica un manejo especial de recursos sino en la coordinación de las entidades” (La Estrella de Iquique Año XXXVII - Nro. 12.310 - Viernes 22 de agosto de 2003)

“...El Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas – Programa Orígenes- , se enmarca dentro de las medidas que el Estado de Chile ha tomado para el apoyo y fortalecimiento de los pueblos originarios, específicamente los pueblos Aymará, Atacameño y Mapuche en zonas rurales. A través de procesos participativos (que contempla capacitación, asistencia técnica y acompañamiento) de planificación local y territorial, como también la ejecución de proyectos comunitarios, productivos, culturales y de medicina tradicional, se espera contribuir a mejorar las capacidades y oportunidades de los destinatarios en el ámbito productivo, educativo, cultural y de salud, y fortalecer las áreas de desarrollo indígena (ADI)”.(Pagina web www.origenes.cl)

Componentes de la Primera Fase 2001 al 2004	Objetivos a Desarrollar	Sub Componentes
Desarrollo Productivo	Mejorar de manera sostenible las condiciones de vida de las personas y familias rurales Armaras, Atacameñas y Mapuche que ejecutarán el componente.	Desarrollo de planes comunitarios con proyectos de desarrollo productivo.
	La ejecución de este componente es responsabilidad compartida entre el propio Programa y los organismos coejecutores: el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y la Corporación Nacional Forestal (CONAF). A través de Convenios de Ejecución (CE), cada agencia desarrolla las actividades y compromisos contemplados en los convenios, para lo cual hace uso de los instrumentos y normas propias que cada organismo tiene.	Apoyo a las agencias estatales de fomento productivo coejecutores del Programa para mejorar la gestión.

<p>Educación intercultural bilingüe y desarrollo cultural de las comunidades y escuelas del Programa</p>	<p>Rescatar, fortalecer y desarrollar la cultura de las comunidades Aymará, Atacameña y Mapuche promoviendo el reconocimiento a la diversidad cultural</p> <p>Diseñar, implementar y evaluar una propuesta pedagógica para el mejoramiento en amplitud y calidad de los aprendizajes correspondientes al currículum nacional de enseñanza general básica que propone la Reforma de la Educación.</p> <p>La ejecución de este subcomponente es de responsabilidad del MINEDUC en coordinación con CONADI, tanto a nivel técnico como regional. Para ello se constituye un Comité Técnico.</p>	<p>Implementación del programa de Educación Intercultural Bilingüe</p> <hr/> <p>Promoción del desarrollo de la cultura y el arte.</p>
<p>Fortalecimiento institucional de las comunidades indígenas y de las instituciones públicas</p>	<p>El objetivo de este componente es generar capacidades y compromisos a nivel de las comunidades para la planificación y ejecución participativa de las intervenciones del Programa</p> <p>Asimismo, a través de este componente se realizan actividades para mejorar las capacidades técnicas, así como para sensibilizar y aumentar el compromiso de las instituciones públicas participantes en el Programa (CONADI, Ministerios, gobiernos regionales, gobernaciones y municipalidades) de manera de integrar la perspectiva indígena e intercultural en las políticas y mejorar la eficiencia e impacto de los programas públicos</p>	<p>Fortalecimiento de las comunidades e institucionalidad indígena en materia de desarrollo integral con identidad mediante una gestión participativa.</p> <hr/> <p>Fortalecimiento de la institucionalidad pública para la entrega de servicios pertinentes a la población indígena</p>

Salud Intercultural	<p>Los objetivos de este componente son: mejorar la situación de salud de la población indígena, fortalecer su medicina indígena, la eliminación de barreras culturales, la ampliación del acceso físico a los servicios públicos y la pertinencia y adecuación de las prácticas de los funcionarios públicos en la atención de población indígena</p> <p>El componente es ejecutado únicamente por el MINSAL. Aunque el nivel central define las directrices del componente, éste funciona descentralizadamente al nivel operacional, a través de las mesas regionales de salud (donde participan los servicios de salud y los equipos regionales del Programa), quienes ayudan en definir la aplicación de cada componente al nivel regional. Salud, como instancia de decisión regional</p>	Desarrollo y validación de modelos de atención intercultural en salud
		Pertinencia cultural de los servicios públicos de salud en territorio indígena
		Recuperación, fortalecimiento y desarrollo de medicina indígena
		Mejoramiento del acceso y capacidad resolutive de la red servicios interculturales.

Información sistematizada de la página web de la institución www.origenes.cl

Política de Nuevo Trato hacia los Pueblos Indígenas

La Política de Nuevo Trato se ha diseñado con una temporalidad que se extiende desde 2004 al 2008, la elaboración estuvo a cargo de una comisión la cual realizó un amplio trabajo, cuyo eje estuvo puesto en la visibilización de una realidad histórica, social, política y económica que durante decenios no ha sido debidamente asumida. El informe fue presentado al Presidente de la República y al país a fines de octubre del año 2003. Hay varios elementos de esta política que puedes analizar en función de su desarrollo en los últimos 3 años.

Se solicitó a la comisión que recogiera e informara acerca de la relación histórica, que ha existido entre los Pueblos Indígenas y el Estado y que le sugiriera propuestas y

recomendaciones para una nueva política de Nuevo Trato. Estas recomendaciones debían estar referidas a mecanismos institucionales, jurídicos y políticos para una plena participación, reconocimiento y goce de los derechos de los Pueblos Indígenas en un sistema democrático, sobre la base de un consenso social y de reconstrucción de la confianza histórica.

Este informe constituyó el intento más sistemático efectuado por el Estado en orden a la consolidación de un Nuevo Trato entre él y los Pueblos Indígenas. Así se explica el esfuerzo que la comisión para formular un conjunto de propuestas y recomendaciones, entre las que se destacan.

En base a las propuestas del grupo de trabajo, el Presidente dio a conocer al país la "Carta a los Pueblos Indígenas de Chile", en la que anunció 16 medidas. Estas decisiones implicaban algunas acciones de ejecución inmediata, y otras cuyos efectos tomarían un tiempo en ser percibidos. Dentro de los cuales se destacaban:

- a) El reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas
- b) En materia de derechos políticos, la comisión ha propuesto medidas como la elección de representantes indígenas en el Congreso Nacional. Derecho a participación y la legitimidad de los representantes así como la posibilidad de incidir en los procesos de toma de decisiones de políticas públicas (autonomías)
- c) Las recomendaciones respecto de la institucionalidad, la definición y ejecución de políticas públicas en materias concernientes al interés de los Pueblos Indígenas, tales como la creación de un Consejo de Pueblos Indígenas...
- d) Las recomendaciones relativas a los Pueblos Indígenas extintos, como los aónikenk y selk'nam y en riesgo de extinción: los kawésqar y yagán, en que se insta a adoptar las medidas necesarias para asegurar su sobre vivencia.

e) Las recomendaciones relativas a la aprobación y ratificación de instrumentos internacionales sobre materias indígenas, en que destaca, notoriamente, la necesidad de ratificar, por parte del Congreso Nacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Algo te puse sobre este convenio en las primeras paginas de este informe, me parece que tienes que abordarlo mas proactivamente porque implica un cambio de actores y de la mirada con respecto a tu tema de estudio.

Finalmente, la comisión formulo un conjunto de propuestas y recomendaciones relativas a la consolidación de una sociedad chilena que reconozca y valore su diversidad cultural y los derechos indígenas, con especial énfasis en los esfuerzos que se debían realizar a través del sistema educativo. La educación es el mecanismo a través del cual deben arraigarse en nuestra sociedad los valores superiores de la tolerancia, la inclusión y la no discriminación.

Todas las propuestas para los Pueblos Indígenas estuvieron orientadas sobre la base del pleno respeto y promoción de la cultura y tradición de dichos pueblos en los diversos ámbitos que se mencionan.

Con el objeto de contribuir a disminuir la brecha cultural y dar mayor pertinencia a la ejecución de programas y comprensión del quehacer indígena, en cada uno de los ministerios y servicios públicos se capacitarán directivos y funcionarios para comprender, acoger y resolver la atención a los Pueblos Indígenas.

Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad.

Durante el mandato de la presidenta Michel Bachelet se dio a conocer el Pacto Social Re-conocer, el cual significaría el cumplimiento de gran parte de los compromisos asumidos por el Estado en las últimas décadas y el inicio de una nueva etapa de relación con los Pueblos Indígenas.

Dentro de la política diseñada se trabajaron en tres ejes: derechos políticos, desarrollo integral y multiculturalidad". En el primer ámbito político se propuso la representatividad indígena en el Parlamento y la revisión de la institución existente, tales como

el reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas como parte del Estado de Chile, la aprobación del Convenio 169 de la OIT, institucionalización del derecho a participación en la definición de leyes, políticas y programas que afecten a los Pueblos Indígenas, entre otras.

"El perfeccionamiento del ordenamiento jurídico nacional debe tener por finalidad el establecimiento de bases sólidas sobre las cuales pueda fundarse y propiciarse una nueva y fecunda relación entre los Pueblos Indígenas, el Estado y el resto de la comunidad nacional" (Informe de la Comisión de Nuevo Trato de los Pueblos Indígenas)

En el ámbito de derechos políticos la Mandataria manifestó que "ha llegado la hora de que Chile se ponga a la altura. Es la hora de asumirnos como una diversidad y que esa diversidad debe tener la representación política que le corresponde. Yo quiero que haya representantes indígenas en el Parlamento", aseveró. (*Re-Conocer Pacto Social por la Multiculturalidad*, 2008)

Respecto al desarrollo integral de los Pueblos Indígenas, la Jefa de Estado planteó su compromiso de que durante su gobierno se trabajará con fuerza "para entregar la totalidad de las tierras priorizadas por el consejo de la CONADI" y resolver las inquietudes de tierras de 308 comunidades.

"Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad" fija una nueva agenda de discusión política entre el Estado y los Pueblos Indígenas a través de profundas modificaciones al sistema político. También detalla las medidas de reorganización del aparato gubernamental para atender de forma eficaz y eficiente la problemática de los Pueblos Indígenas.

Por otra parte, profundiza y garantiza el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el pasado entre el Estado y los Pueblos Indígenas y detalla los planes y programas en base a los cuales el gobierno pretender impulsar de forma inmediata el desarrollo productivo y la innovación, respetando las particularidades de los Pueblos Indígenas.

Convenio 169 OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

La OIT registró en fecha del 15 de septiembre de 2008 la ratificación por parte del Estado de Chile del mencionado convenio, el cual entro en vigencia en el país a partir del 15 de septiembre de 2009.

La Constitución Política del Estado de Chile reconoce, en su artículo 5, inciso 2, rango constitucional a las normas internacionales de Derechos Humanos que el país ha ratificado. En virtud de esta disposición, el Convenio 169 tiene rango constitucional. Asimismo, este convenio debe reinterpretarse a la luz de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el 13 de septiembre del 2007, la cual fue firmada por Chile.

La ratificación del Convenio 169 supone un gran paso en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígena en el país, a la vez que plantea nuevos retos. A partir de la ratificación e incorporación de los instrumentos de derechos humanos en el orden interno surgen para el Estado dos obligaciones de ejecución inmediata: a) respetar y garantizar los derechos de la convención y b) adecuar la legislación interna a las disposiciones del convenio.

De esta forma culmina un proceso iniciado en 1990, cuando el Convenio 169 ingresó al Parlamento chileno. Un año después, el 11 de abril de 2000, el texto fue aprobado por una votación transversal mayoritaria por la Cámara de Diputados y desde entonces sólo restaba el pronunciamiento del Senado.

El Convenio N° 169 de la OIT es el único instrumento jurídico internacional vinculante que aborda específicamente los derechos de los Pueblos Indígenas y tribales. Fue adoptado el 27 de junio de 1989 y entró en vigor el 5 de septiembre de 1991 con la ratificación de Noruega y México. Hasta la fecha ha sido ratificada por 20 países.

El convenio establece el derecho de los Pueblos Indígenas a controlar sus propias instituciones, definir sus prioridades de desarrollo y participar en la planificación, aplicación y

evaluación de las políticas y programas que les vayan a afectar. Los Pueblos Indígenas pasan de ser objetos de protección a sujetos de derechos.

En este sentido, el Convenio 169, además, incorpora la categoría jurídica de los derechos colectivos (denominados de tercera generación), los cuales sólo pueden ejercerse colectivamente. Así, la comunidad indígena es un sujeto colectivo de derecho público y no una simple suma de sujetos individuales. Este hecho es fundamental ya que las políticas públicas debieran enfocarse en este marco, de un sujeto colectivo con derechos y no solo individuos de una colectividad en situación de pobreza.

3.3 El rol de los actores acción y reacción: Análisis de la forma cómo se incorporan los temas indígenas en la agenda.

Los actores indígenas receptores de las políticas publicas se pueden dividir en dos grandes segmentos aquellos proclives a la institucionalidad y aquellos con un carácter mucho más autonomistas, que reivindican derechos colectivos. De igual forma están presentes Organismos No Gubernamentales y Centros de Investigación / Estudios, que a través de sus publicaciones van suministrando insumos para potenciar posturas ideológicas en torno al tema indígena en el país y que de alguna forma van influyendo en la agenda publica.

Actores Relevantes

1.- Los actores ligados al mundo indígena proclives a la institucionalidad del Estado

Se caracterizan por la búsqueda de soluciones del tema indígena dentro del marco legal y por aplicar las políticas del gobierno, aquí podemos situar organizaciones indígenas, a organismos no gubernamentales sin fines de lucro y consultoras en su generalidad ligadas a partidos políticos, la iglesia y a organismos de Estado.

Dentro de este sector el problema indígena se sitúa como un problema ligado a la pobreza como parte del campesinado y sin mayores consideraciones por la especificidad

indígena, por lo tanto no son considerados como sujetos de derechos colectivos, previos a la formación del Estado.

Este sector se ha caracterizado por promover políticas que apunten a mejorar de la manera más eficiente los índices de pobreza y por lo tanto la solución al problema indígena pasa por asignar mayor cantidad de recursos del Estado hacia las comunidades aplicando recursos tecnológicos para mejorar la gestión económica y productiva.

La participación se sitúa de manera restrictiva, circunscrita a cómo hacer visible la participación del mundo indígena en la implementación de los proyectos, es decir, se entiende que las comunidades tienen participación en la medida que definan la forma de implementar un determinado proyecto o programa en sus comunidades. Por ello incentivan a las comunidades a buscar este tipo de participación a través de cursos de capacitación de liderazgo e implementación de proyectos, talleres que desarrollen la estructura del Estado y se promueve el establecimiento de redes con instituciones que trabajen en el área agrícola y productiva.

El derecho de los pueblos a ser consultado sobre materia que les afecte o que sean de interés para ellos no es un asunto que se potencia, dado que se parte del supuesto que como los programas y políticas públicas han sido ya definidas se han previsto todas las situaciones posibles y por lo tanto dichas políticas tendrán un efecto mínimo en el caso de dañar la vida y cultura de las comunidades.

Cabe señalar que no todos los actores que se sitúan en este sector son de origen indígena, son ONG y Consultores con filiación a partidos políticos cuyos miembros en la mayoría de las veces no son indígenas y si existen al interior de ellos, sobreponen los intereses de los partidos, por sobre su condición de indígenas.

Si bien existen comunidades situadas dentro de este sector, se caracterizan por establecer relaciones de dependencia o de clientelismo político con las ONG para recibir los beneficios que entrega el Estado, este sector ha sido prioritariamente donde se han ejecutado los programas para la población indígena.

2.- Los actores ligados a la temática indígena pro autonomista.

Dentro de este sector podemos distinguir tres corrientes claramente definidas.

2.1 Aquellas que buscan cierto grados de participación y consulta dentro del marco institucional del Estado, cuya característica principal es que han instrumentalizado a los partidos políticos, ha establecido alianzas estratégicas con sectores de la Iglesia Católica y mantienen contactos a niveles internacionales.

Son residuos de las organizaciones que existían en tiempos de la dictadura militar, en donde la alianza; partidos políticos opositores - indígenas - Iglesia era una tetrarquía necesaria para combatir el régimen de Augusto Pinochet.

Sin embargo, al transcurrir el tiempo, fueron tomando mayor conciencia de los derechos en su condición de indígenas y comenzaron a establecer relaciones internacionales con otros pueblos originarios, a través de la participación en foros internacionales, especialmente al interior de la Organización de Naciones Unidas, específicamente en la comisión de derechos humanos, en el grupo de trabajo de Pueblos Indígenas.

Para este sector el asunto de participación, consulta y poder de decisión es necesario para los Pueblos Indígenas, es un asunto a largo plazo, en un comienzo fueron parte y apoyaron las políticas indígenas del gobierno de la Concertación, algunas organizaciones e instituciones firmaron el acuerdo de Nueva Imperial del año 1989 pero con el transcurso del tiempo, por diversas razones relacionadas a la implementación de las políticas indígenas se desprendieron de la institucionalidad y comenzaron a promover la autonomía.

En materia de implementación de proyecto, siguen aplicando los recursos del Estado dentro de las comunidades y paralelamente promueven la autonomía, asumiendo que como pueblo indígena tienen derechos que son inalienables, como el derecho a la tierra, al territorio, a la participación y decisión

2.2 Aquellas que buscando la autonomía dentro del Estado han optado por desligarse por completo de los partidos políticos y de la Iglesia o de otra institución ajena a la vida cultural indígena y que han reconocido y fomentado la organización tradicional de los Pueblos Originarios.

EL Principio básico de acción, es que consideran que los Indígenas constituyen un “Pueblo- Nación” existente previo a la formación del Estado y por lo tanto son depositarios de un conjunto de derechos colectivos e individuales que han sido negados a través del transcurso de la historia.

Se consideran Pueblo – Nación originaria y entienden este término de manera política, con derecho a un territorio, a una lengua, una religión una cultura, una historia y el derecho a proyectarse en el tiempo como Pueblo nación.

Por lo anterior se han desprendido de los partidos políticos u otra forma de organización pues consideran que como Nación originaria, deben revitalizar la propia institucionalidad indígena, fortaleciendo la organización tradicional bajo la dirección de las autoridades tradicionales.

Para este sector, las políticas de desarrollo aplicadas a los Pueblos Indígenas debe estar centrada en los derechos colectivos y recoger la cultura indígena como la base sobre la cual se sustente ese desarrollo, en donde las comunidades sean quienes participen de la elaboración de estas, dejando de ser meros beneficiarios.

No se reconocen ni minorías ni etnias pues este concepto afecta el ejercicio a la libre determinación reconocido internacionalmente a todos los pueblos del mundo.

El concepto de Pueblo lo reconocen como el derecho político vinculado al ejercicio de la libre determinación sea, separándose de un Estado o haciendo valer este derecho a una autonomía política y territorial dentro de los márgenes del Estado con derecho a la identidad cultural y a una adecuada representación.

Por lo mismo, el asunto territorial es un problema prioritario a abordarlo y pasa por recuperar las tierras que les fueron asignadas a las comunidades en periodo pos "Invasión militar de 1883." Además de las tierras que constituían ancestralmente los límites de las comunidades.

En función de buscar la Autonomía dentro del marco estatal, exigen al gobierno reformas políticas a la estructura del Estado, de tal manera que los indígenas tengan participación y control sobre los asuntos de su interés, donde los derechos estén debidamente protegidos y garantizados dentro del ordenamiento jurídico.

Esto pasa por hacer reformas a la Constitución de manera que la carta fundamental del Estado reconozca la existencia de los Pueblos Indígenas y garantice la participación política en un plano de igualdad. Así mismo para garantizar el ejercicio de la Autonomía y la Libre determinación plantean la creación de un parlamento autónomo cuyos integrantes sean indígenas elegidos directamente por las comunidades que discutan y elaboren las leyes y políticas que se implementarán.

Además del reconocimiento constitucional, buscaban la ratificación del convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de la OIT de las Naciones Unidas que da un reconocimiento amplio de los Pueblos y entrega derechos a los recursos naturales. Así como otros instrumentos jurídicos internacionales que tenga relación con las materias indígenas.

Este sector tiene una fuerte relación con otros Pueblos Indígenas del mundo pero además sus dirigentes participan activamente en el concierto internacional en todas las instancias que se está discutiendo los derechos de los Pueblos Indígenas, así es como forman parte del ECOSOC (Consejo económico y social de la ONU) a través del foro permanente para Pueblos Indígenas.

Y la elaboración del proyecto de Declaración universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU y de la OEA, así como la implementación del Convenio sobre

Biodiversidad suscrito por los Estados en la cumbre de la tierra, en Brasil en el año 1992 entre otras actividades en el ámbito internacional.

Para este sector la participación no es un asunto aislado a cada una de las comunidades, sino que debe ser una participación en la creación de las políticas indígenas como un todo integrado, es decir, como Pueblo.

2.3 Aquellas que abiertamente han promovido desligarse política y territorialmente del Estado

“El Estado es ilegítimo en el territorio Indígena por cuanto lo ha adquirido por medio de la fuerza y la violencia, sin nuestro consentimiento y por ende, su institucionalidad política, jurídica y administrativa carece de legitimidad y durante toda la historia ha avalado el atropello y la injusticia hacia los indígenas” (Coordinadora Mapuche Arauco Malleco, 2001)

Estas frases son lo que mejor caracteriza a este sector, para ello el ejercicio de la libre determinación debe ser de manera plena, sin tutela estatal, desprendiéndose política y territorialmente del Estado chileno como es un acto de justicia.

Se reconocen como Pueblo Nación Originaria, y por lo tanto, los únicos que están destinados a dirigir el futuro de la Nación Indígena son sus propias autoridades tradicionales.

Son los propios indígenas quienes tienen que dirigir el futuro de su nación y en la medida en que lo realicen otras personas ajenas a ese pueblo, estas lo harán para defender sus propios intereses.

Dentro de este sector Pro – Autonomía la solución al problema indígena no pasa por mejorar las políticas públicas, por crear nuevas instituciones del Estado o mejorar la ya existente (CONADI) ni tampoco por aplicar mayor tecnología a la producción, sino más bien es un problema político entre el Estado y los Pueblos Indígenas y en la medida que el Gobierno no realice reformas políticas sustantivas y estructurales, *“el problema indígena va a subsistir y se*

agravará", como aseveran sus dirigentes. (Dirigentes Coordinadora Mapuche Arauco Malleco, 2001)

Es interesante resaltar que independientemente a como se clasifiquen las comunidades, las organizaciones o Asociaciones existe una visión consensual en todos los sectores indígenas y es que el Estado tiene una deuda histórica con los indígenas por ser responsables de los atropellos despojo territorial y violación de los derechos fundamentales como Pueblo.

Por otro lado existe una sensación generalizada entre los indígenas que el Estado históricamente ha defendido los intereses de la sociedad mayoritaria y a avalado los despojo a las comunidades.

Francisco Huenchumilla, Mapuche, ex parlamentario y actual Alcalde de Temuco

"Existe una sensación generalizada dentro de las comunidades que cada vez que existe un relación importante entre pueblo mapuche y Estado chileno, los mapuche salen perdedores, en cada recoveco del camino en que se ha encontrado el mapuche y el winka, es resultado esta predeterminado, el mapuche es el perdedor".(Francisco Huenchumilla, 2002)

IV. Hacia un Política Publica con enfoque de derecho.Conclusiones y Proyecciones

4.1 Políticas Públicas desde un Enfoque de Derechos

El Gobierno de Chile ha señalado que ha recogido las recomendaciones de Organismos internacionales, introducido un nuevo y decisivo factor en el proceso de diseño de las nuevas políticas hacia los Pueblos Indígenas en Chile, dando cumplimiento a una agenda mínima de tareas, que está bajo examen internacional.

Por lo anterior los nuevos lineamientos de la política y las políticas publicas, hacen referencia a entidades distintas, estas se influyen mutuamente, las políticas públicas son "el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos" (Eugenio Lahera, 2002),

Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre politics y policies.

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. Por lo tanto quien quiere el gobierno, quiere políticas públicas.

Siguiendo con las definiciones anteriores la "nueva política indígena" del gobierno ya no solo debiera plantearse como una política de respuesta a los planteamientos de las organizaciones y comunidades indígenas, sino que debería tener una mirada de largo plazo cumpliendo con los estándares de derecho internacional.

El enfoque de derechos consiste en establecer un vínculo explícito entre las políticas públicas y los estándares de derechos humanos, reconociendo a los ciudadanos como titulares de derechos exigibles, y elaborando las políticas estatales para garantizar tales derechos, para este enfoque, las normas, estándares y principios del sistema de derecho internacional de derechos humanos, pasan a ser el criterio y fundamento de los planes, políticas y procesos de las políticas públicas.

La calidad del diseño, implementación y la gestión de dichas políticas, basadas en derechos, se mide por el grado de cumplimiento de las cuatro obligaciones: respeto, protección, garantía y promoción de los derechos.

“El enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas.”(Víctor Abramovich, 2006)

En síntesis, un enfoque de derechos parte porque los indígenas sean considerados como ciudadanos titulares de derechos, y no como clientelas de beneficiarios; sus reclamaciones sean tratadas no como “demandas” de beneficios, sino como exigencias de cumplimiento de obligaciones del estado respecto a derechos. Un enfoque de derechos en materia indígena fija al Estado, un conjunto mínimo de políticas públicas a implementar correspondientes a los derechos de los Pueblos Indígenas, y la gestión de dichas las políticas se mide por el grado de cumplimiento de las obligaciones de respeto, protección, garantía y promoción.

La ratificación del convenio 169 de la OIT viene a consolidar este enfoque de derechos que debieran tener las políticas públicas, en especial al abordar la consulta y participación de los Pueblos Indígenas en todas aquellas materias que le afecte ya sean medias administrativas o legislativas, así como los derechos de los Pueblos Indígenas por ejemplo a

mantener y controlar sus propias instituciones culturales, políticas o religiosas o el derecho que tienen sobre los recursos naturales o bien el derecho a definir sus propias prioridades de desarrollo descansa sobre la base del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas, el derecho a la consulta y participación es la garantía para que los demás derechos se puedan realizar.

La consecuencia natural para el Estado al suscribir el convenio 169 de la OIT es que por ser este un instrumento de derechos humanos, el poder soberano del Estado encuentra un límite en los derechos que aquí se encuentran atrincherados. Es decir, el Estado no puede invocar su poder soberano por ejemplo sobre los territorios indígenas o sobre los recursos naturales allí existente sin la consulta y participación de los Pueblos Indígenas. Por eso este derecho de consulta y participación es un derecho garantía, porque por medio de él se realizan y salvaguardan los demás derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, por cierto, no es un derecho absoluto, dado que admite restricciones legítimas en ciertos casos.

Sin embargo impide a los Estados de adoptar políticas públicas sin la participación, sin la consulta de los Pueblos Indígenas, y sin participar desde su formulación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo que siempre deben ser armónicos con las culturas y formas de vida indígena, esto constituye un avance en pensar en políticas públicas con enfoque de derechos.

4.2 Recomendaciones Internacionales

Debido a las continuas denuncias realizadas por organizaciones indígenas a nivel internacional, por casos de violaciones de derechos humanos por parte del Estado y sus instituciones, organismos internacionales ha realizado una serie de recomendaciones hacia el Gobierno de Chile, a fin de establecer marcos para el respeto de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas.

Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH)

Con fecha 18 de septiembre de 2006, la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) dio a conocer su Informe de Misión a Chile, titulado « *Chile. Posibilidades de cambio en la política hacia los Pueblos Indígenas* ». La Misión estuvo integrada por el Dr. Luis Rodríguez-Piñero y el Catedrático Bartolomé Clavero, de la Universidad de Sevilla y tuvo como apoyo en Chile al Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas, y a CODEPU, filial de FIDH. Dentro de sus recomendaciones la FIDH recomienda a las autoridades chilenas:

A.- En relación con la legislación antiterrorista y su aplicación:

1. Avanzar, en el plazo más corto de tiempo posible, en el trámite parlamentario conducente a la modificación a la legislación antiterrorista, conduciendo a la modificación del tipo de terrorismo en el sentido de la Propuesta del Gobierno.

2. Una vez adoptada esta reforma, avanzar diligentemente en la recalificación de los delitos imputados y en la revisión de las penas de los presos mapuche cumpliendo condenas por delitos de terrorismo, así como en la concesión de la libertad condicional y otros beneficios penitenciarios.

3. Una revisión en profundidad en torno a la legislación antiterrorista, particularmente en relación con todas aquellas disposiciones que afectan de manera negativa a la garantía plena de los derechos al debido proceso, a la presunción de inocencia y a un juicio justo

4. Reparar a las personas que han sido condenadas injusta y desproporcionadamente por delitos de terrorismo de las violaciones a sus derechos humanos, avanzando en la búsqueda de una solución amistosa en los procedimientos en curso ante la CIDH en relación con estos casos.

B.- En relación con los estándares internacionales

5. Avanzar, en el plazo más corto de tiempo posible, en el trámite parlamentario conducente a la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT, basado en un consenso lo más amplio posible de

todas las fuerzas políticas.

6. Una vez ratificado el Convenio N° 169, impulsar la revisión del marco legislativo e institucional vigente en relación con los Pueblos Indígenas para asegurar su conformidad con las disposiciones del Convenio N° 169.

7. Asegurar la diseminación del Convenio N° 169 entre las autoridades públicas a todos los niveles, así como entre los miembros de los Pueblos Indígenas del país.

8. Involucrar a los Pueblos Indígenas en la aplicación del Convenio N° 169, conforme a los principios de consulta y participación recogidos en el mismo, y en particular en la elaboración de informes periódicos ante los órganos competentes de la OIT.

9. Asegurar el voto de Chile a favor de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas en la próxima sesión de la Asamblea General de la ONU.

10. Poner término a todo tipo de represión y criminalización y de toda asimilación a de terroristas de los dirigentes mapuche que defienden los derechos de su comunidad,

11. Respetar y hacer respetar en todo el país la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, particularmente el deber de los Estados partes de garantizar el derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia (artículo 5).

12. Garantizar que los Pueblos Indígenas puedan ejercer de manera real sus derechos políticos establecidos en el artículo 23.1.b de la Convención Americana de Derechos Humanos, relativo al derecho de los indígenas a "participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos", según la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso YATAMA v. Nicaragua.

13. De manera general, respetar la Declaración Universal de los Derechos Humanos y todos los instrumentos internacionales ratificados por Chile.

Amnistía Internacional

Organismo internacional de derechos humanos ha realizado una serie de llamados al Estado de Chile, dentro de ellos ha centrado su preocupación en la ratificación del *convenio 169, Convenio Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo*, recordando que el Artículo 3 indica que “Los Pueblos Indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación”.

Chile es Estado Parte de la *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. En este contexto nos permitimos recordar a las autoridades chilenas que el Artículo 5 de esta Convención establece que “los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico.” El mismo artículo en su inciso b) garantiza el goce de “el derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos...”

Amnistía Internacional solicita información por parte de las autoridades sobre la investigación iniciada y las medidas que se están tomando a nivel regional para evitar que situaciones de esta naturaleza vuelvan a ocurrir.

Igualmente Amnistía Internacional solicita información sobre la investigación que se debe estar adelantando respecto a las acciones de los Carabineros en el área de Temuco con relación a los allanamientos, detenciones y malos tratos denunciados. Solicitamos también que esta información se haga pública

Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del pacto

Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

1. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales examinó el tercer informe periódico de Chile sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (véase E/1994/104/Add.26) en sus sesiones 44^a y 46^a, celebradas los días 18 y 19 de noviembre de 2004 (véase E/C.12/2004/SR.44 a 46), y, en su 56^a sesión, celebrada el 26 de noviembre de 2004, aprobó las observaciones finales que figuran a continuación.

13. El Comité toma nota con preocupación de la falta de reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas en el Estado Parte y observa que estos pueblos, no obstante la existencia de diversos programas y políticas encaminados a mejorar su situación, siguen estando en situación de desventaja en el disfrute de los derechos garantizados por el Pacto. También lamenta que el Estado Parte no haya ratificado el Convenio N° 169 (1989) sobre Pueblos Indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y que las reclamaciones por las tierras indígenas y los recursos naturales que están pendientes de resolución sigan dando lugar a discrepancias y conflictos.

14. El Comité está profundamente preocupado por la aplicación de leyes especiales, como la Ley de seguridad del Estado (N° 12927) y la Ley antiterrorista (N° 18314), en el contexto de las actuales tensiones por las tierras ancestrales en las zonas mapuches.

Recomendaciones

32. El Comité recomienda al Estado Parte que incluya el reconocimiento de sus Pueblos Indígenas en la Constitución, ratifique el Convenio N° 169 de la OIT y siga reforzando sus iniciativas para garantizar el disfrute efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales por los indígenas.

33. El Comité recomienda al Estado Parte que tenga plenamente en cuenta las recomendaciones formuladas por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (E/CN.4/2004/80/Add.3) acerca de la

aplicación de la Política de Nuevo Trato 2004-2010, a saber, que se aumente sustancialmente el Fondo de Tierras; que se intensifiquen los esfuerzos para recuperar las tierras indígenas, especialmente en las zonas mapuches; y que se mejore la situación de los indígenas en las zonas rurales, en particular en lo que respecta a la salud y la educación.

34. El Comité recomienda al Estado Parte que no aplique leyes especiales, como la Ley de seguridad del Estado (Nº 12927) y la Ley antiterrorista (Nº 18314), a actos relacionados con la lucha social por la tierra y las reclamaciones legítimas de los indígenas.

Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas sobre su visita a Chile.

A través de la resolución 2001/57, de la Comisión de Derechos Humanos, de 24 de abril de 2001, se da origen a su mandato del relator especial para temas indígenas y atendiendo la invitación del Gobierno, visitó Chile del 18 al 29 de julio de 2003, la cual coincidió con la etapa final de los trabajos de la Comisión de la Verdad Histórica y Nuevo Trato, con cuyos miembros el Relator Especial tuvo la oportunidad de conversar ampliamente.

Tras su visita a Chile, señala que se requiere la atención urgente, no sólo del Gobierno, sino también de todos los grupos políticos así como de la sociedad en general. A pesar de haberse producido importantes avances en el país en materia indígena durante los últimos diez años, estos continúan viviendo una situación de marginación y negación que los mantiene apartados significativamente del resto del país. *En consecuencia:*

A. Recomendaciones al Gobierno

En materia legislativa 57. El Relator Especial hace un llamado al Congreso de Chile para que apruebe a la brevedad posible la iniciativa de reforma constitucional en materia indígena.

58. Igualmente, recomienda la pronta ratificación del Convenio 169 de la OIT, así como otros convenios internacionales que garantizan los derechos humanos de los indígenas.

59. Deberá ser revisada la legislación sectorial sobre tierras, aguas, minas y otros sectores cuyo contenido pueda entrar en contradicción con lo dispuesto en la Ley Indígena, y deberá primar el principio de la protección de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas por encima de intereses comerciales y económicos particulares.

60. El Relator Especial sugiere al Gobierno que tome en consideración las propuestas contenidas en el Informe de la Comisión de la Verdad Histórica y Nuevo Trato sobre las transformaciones jurídicas, económicas y culturales necesarias.

61. El proyectado estatuto de autonomía de la Isla de Pascua (Rapa Nui) deberá contener garantías de protección de los derechos del pueblo originario Rapa Nui sobre sus tierras, recursos y el respeto a su organización social y vida cultural.

En materia de desarrollo sostenible

67. En todo proyecto de desarrollo que se contemple en sus regiones y territorios, los indígenas deberán ser consultados previamente, como dispone el Convenio 169 de la OIT, y sus opiniones y el respeto a sus derechos humanos deberán ser tomados en consideración por las autoridades y las empresas ejecutoras en todas las etapas de dichos proyectos. Las comunidades indígenas deberán estar asociadas activamente a todas las decisiones sobre proyectos de desarrollo contemplados en sus regiones y territorios.

68. En las áreas indígenas, y particularmente en la región mapuche (Araucanía), deberán constituirse comunas indígenas que permitan la plena participación de los indígenas en la toma de decisiones y la autogestión de sus asuntos locales.

69. Bajo ninguna circunstancia deberán ser criminalizadas o penalizadas las legítimas actividades de protesta o demanda social de las organizaciones y comunidades indígenas.

70. No deberán aplicarse acusaciones de delitos tomados de otros contextos ("amenaza terrorista", "asociación delictuosa") a hechos relacionados con la lucha social por la tierra y los legítimos reclamos indígenas.

71. El Relator Especial recomienda que sea revisado el caso de los lonkos procesados, Pascual Pichún de Temulemu y Aniceto Norín de Didaico (IX región de Araucanía), con estricto apego a las garantías de debido proceso establecidas en las normas internacionales de derechos humanos.

72. La puesta en práctica de la reforma procesal penal deberá tomar en cuenta las normas internacionales en materia de protección de los derechos humanos, incluyendo el debido proceso de todos los imputados indígenas por motivo de actividades de defensa o protesta social (especialmente con referencia a la utilización de testigos sin rostro y la detención preventiva de los indiciados).

73. En todo proceso judicial o administrativo que involucre a personas indígenas estos deberán poder contar con la asistencia de traductores bilingües capacitados y, en caso necesario, de defensores de oficio competentes con conocimiento de las culturas indígenas.

75. El Relator Especial recomienda que el Gobierno de Chile considere la posibilidad de declarar una amnistía general para los defensores indígenas de los derechos humanos procesados por realizar actividades sociales y/o políticas en el marco de la defensa de las tierras indígenas.

76. El programa de educación bilingüe intercultural del Gobierno requiere de adecuados presupuestos para su pronta y eficaz implementación en todas las regiones indígenas.

Además, el Relator Especial recomienda que se tomen medidas específicas que conlleven un mejoramiento de la asistencia en materia de albergues juveniles para estudiantes indígenas del medio ciclo y del ciclo superior universitario, en particular en el sur del país.

78. Los servicios de salud para las comunidades indígenas deberán ser ampliados con suficientes recursos para la plena atención a las necesidades de toda la población indígena, y deberá respetarse y promoverse, cuando sea posible, la utilización de la medicina tradicional indígena.

80. El Relator Especial se suma a aquellos mecanismos internacionales de derechos humanos, tales como el Comité de los Derechos del Niño, en su recomendación para que se tomen las medidas necesarias que conlleven al establecimiento de una institución nacional de defensa y

protección de los derechos humanos u "ombudsman" en el país.

En este contexto, el Relator Especial anima al Gobierno a que tome en serio esta consideración, estableciendo una agenda concreta para su establecimiento. Una institución de estas características con un mandato amplio que se adecue a los Principios de París, sería un instrumento de incalculable valor para la defensa y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas del país así como una prueba clara de las buenas intenciones del Estado para con sus pueblos originarios.

Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya (2009)

El Señor James Anaya, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, presento en la Comisión de Derechos Humanos en su sesión 12, su informe en cuanto a la situación de los Pueblos Indígenas en Chile, tomo nota sobre la ratificación del Convenio N° 169 y las iniciativas de reforma constitucional en materia indígena. En su informe se señala que "...Se constata un nivel importante de atención de parte del Estado de Chile a los asuntos indígenas, expresado en el desarrollo de planes y propuestas orientadas a responder a las recomendaciones del Relator Especial anterior, Rodolfo Stavenhagen, especialmente en materia de políticas asistenciales. Sin embargo, todavía existen grandes desafíos que debe enfrentar el Estado para cumplir con sus deberes de protección y promoción efectiva de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, en particular en materia de consulta y concertación, derechos a tierras y territorios, explotación de recursos naturales, y políticas acerca de conflictos vinculadas a reivindicaciones de tierras mapuche."(James Anaya, 2009)

A continuación se presentan las Conclusiones y Recomendaciones, basadas en el informe y lo contenido en los resúmenes de Víctor Toledo en el año 2009.

48. El Relator Especial toma nota de los avances verificados en Chile hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en Chile, tales como la ratificación del Convenio N° 169 y

las iniciativas de reforma constitucional en materia indígena. Resulta aparente que existe un nivel importante de atención de parte del Estado de Chile a los asuntos indígenas y el desarrollo de planes y propuestas orientadas a responder a las recomendaciones del Relator Especial anterior, Profesor Stavenhagen, especialmente en materia de políticas asistenciales.

Consulta y Participación.

49. El Relator Especial insta a todas las partes interesadas a seguir fortaleciendo y hacer efectivos mecanismos de interlocución y concertación entre el Estado y los pueblos indígenas. En este sentido, el Relator Especial enfatiza al Estado la necesidad de crear condiciones de confianza y garantías entre las partes y desarrollar un procedimiento efectivo de consulta, de acuerdo a los estándares internacionales obligatorios para el Estado. Los pueblos indígenas del país deberían consolidar sus propias instituciones, mediante sus propios procedimientos de toma de decisiones, para facilitar los procesos de consulta y concertación.

50. Como medida de crear confianza en los procesos de consulta del Estado, el Relator Especial reitera su recomendación de llevar a cabo una consulta para determinar el procedimiento para implementar en Chile los estándares internacionales en las consultas propiamente dichas, antes de la adopción de cualquier medida que afecte directamente a los pueblos indígenas o a una comunidad indígena.

51. El Estado de Chile ha tomado pasos importantes hacia el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos. El Relator Especial insta al Gobierno y al Congreso Nacional a realizar el proceso de consulta en relación con estas reformas, y a asegurar que tanto la consulta como los contenidos de las reformas a adoptar sean plenamente conformes con las normas internacionales aplicables, incluido el Convenio N° 169 y la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

52. El Relator Especial valora las iniciativas tendientes a fortalecer la participación de los pueblos indígenas en las estructuras del Estado y urge al Estado a asegurar su participación en condiciones de igualdad y tomando en cuenta sus formas tradicionales de organización, de acuerdo con las normas internacionales. Al respecto, el Relator Especial enfatiza la necesidad de

preparar a los gobiernos regionales y ministerios para la aplicación plena del Artículo 7 del Convenio N° 169, en particular respecto a la participación de los pueblos indígenas *“en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”*.

Tierras y Territorios

53. El Relator Especial reconoce los esfuerzos del Estado en materia de políticas de tierras indígenas, desde la aprobación de la Ley 19.253, y a la vez, en el nuevo marco legal reforzado con el Convenio 169 de la OIT, recomienda al Estado de Chile establecer un mecanismo efectivo para reconocer los derechos de los pueblos indígenas sobre tierras y recursos naturales que se basan en la ocupación y uso tradicional o ancestral, de acuerdo con las normas internacionales relevantes. A este respecto, el Relator Especial observa la necesidad de resolver los reclamos de tierra pendientes e insta al Gobierno y Congreso a asegurar que la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y otras instituciones relevantes cuenten con suficientes recursos para poder realizar adecuadamente sus funciones al respecto.

54. El Relator Especial enfatiza la necesidad de que el Estado desarrolle un máximo de esfuerzos en la adecuación de sus políticas públicas y de la legislación sectorial, de tierras, aguas, geotermia, y medio ambiente, entre otras, para su compatibilidad con el Convenio N° 169 de la OIT, y las obligaciones internacionales del Estado respecto a los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, el Relator Especial recomienda reformar los procedimientos existentes del Fondo de Tierras y Aguas para adecuarlo a las normas contemporáneas de reconocimiento y restitución de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y recursos de ocupación y uso tradicional o ancestral, especialmente a la luz de la reciente ratificación por parte de Chile del Convenio N° 169.

Explotación de Recursos Naturales

55. En el caso de proyectos ya operativos de inversión industrial y de extracción de recursos naturales, se deben aplicar procesos de consulta con respecto a sus impactos en los derechos,

tierras y territorios de comunidades indígenas y tomar todas las medidas de mitigación de impactos, reparación y justa compensación a las comunidades indígenas afectadas.

56. El Relator Especial enfatiza la necesidad de realizar consultas en relación con cualquier proyecto que pueda afectar las tierras, territorios y otros recursos de alguna comunidad indígena— tanto al interior como al exterior de las denominadas “Áreas de Desarrollo Indígena”—de conformidad con las normas internacionales aplicables.

Conflictos sobre Tierras Mapuche

57. El Relator Especial observa que la falta de un mecanismo para reivindicar los derechos a las tierras ancestrales o a reparar a los indígenas por las tierras que hayan sido tomadas sin su consentimiento, como se menciona arriba, podría haber contribuido a un ambiente de enfrentamiento en el que algunos miembros de las comunidades mapuches se habrían sentido sin opciones adecuadas y, por ende, habrían optado por la protesta social que en algunos casos implicaría la comisión de delitos y de actos contrarios al orden público.

58. Asimismo, observa que uno de los efectos colaterales de una política penal que ha sido materia de alegaciones sobre el incumplimiento de la normatividad internacional y las garantías procesales internas, es la generación de estigmatización de los indígenas y una dinámica general de controversia entre los mapuche y las autoridades estatales, que no contribuye a la búsqueda de soluciones constructivas orientadas a determinar los orígenes de la protesta.

59. Esta dinámica, puede haber contribuido a generar un ambiente crítico de desconfianza de los indígenas hacia las autoridades estatales, que ha afectado de manera negativa la convivencia y legitimidad democrática, contribuyendo al descontento general sobre las iniciativas del Gobierno de Chile en materia indígena que el Relator Especial observara durante su visita.

60. El Relator Especial manifiesta la necesidad de profundizar en una revisión de la política penal aplicada en los últimos años respecto a comunidades y personas indígenas y sus actos de protesta, de modo que ésta se oriente a la búsqueda de soluciones que permitan la compatibilidad entre los fines de orden público y el respeto a las normas internacionales y

contribuir a crear un clima de gobernabilidad democrática entre los mapuche y las autoridades estatales.

61. El Relator Especial tiene presente el compromiso hecho en años anteriores por el Gobierno e informado a los órganos de derechos humanos, de no aplicar la ley antiterrorista para procesar a individuos en casos vinculados con movimientos sociales mapuche y hace un llamado a las autoridades competentes para que cumplan con dicho compromiso. Reitera la importancia, en este sentido, de reformar la Ley 18.314 y adoptar una definición más precisa de los delitos de terrorismo, de acuerdo con las recomendaciones pertinentes del *Comité de Derechos Humanos* y del *Comité Para la Eliminación de la Discriminación Racial*.

62. El Relator Especial recibe con preocupación las alegaciones sobre abusos y violencia ejercida por parte de la policía contra miembros del pueblo Mapuche, en el contexto de allanamiento y otras operaciones policiales. El Relator Especial expresa su pesar por la muerte del joven Mapuche José Facundo Mendoza Collio ocurrida el 12 de agosto de 2009, como consecuencia de disparos de policías. El Relator Especial hace un llamado a que las autoridades competentes investiguen las quejas de abusos y violencia contra las personas indígenas cometidas por miembros de la policía, a que sean enjuiciadas y sancionadas las personas responsables de dichos actos, y que se repare a las víctimas o a los familiares de las víctimas. Además, el Relator Especial exhorta a las autoridades competentes a que tomen las medidas necesarias para prevenir dichos actos.

Presupuesto Público

63. El Relator Especial enfatiza la necesidad de que la Ley de Presupuesto Público dote del financiamiento necesario a las políticas y programas dirigidos a los pueblos indígenas, en cumplimiento del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del deber estatal de adoptar las medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga”, y de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, para dar plena efectividad a los derechos humanos. Debiera prestarse especial atención al financiamiento, entre otros, de programas de tierras y aguas, educación bilingüe intercultural, hogares de estudiantes indígenas, salud intercultural, y asegurar el financiamiento de los procesos de consulta.

4.3 La pregunta por una Nueva Institucionalidad

A fin de recoger las impresiones de los dirigentes y líderes, se desarrollaron entrevistas semi-estructuradas, ya que esta técnica permite hacer preguntas, escuchar y registrar las respuestas y posteriormente, hacer otras preguntas que aclaren o amplíen un tema en particular.

Las preguntas al estar solo pautadas facilitan a los entrevistados a expresar sus percepciones con sus propias palabras. Así como emitir juicios en torno al tema, lo que es muy relevante para este trabajo, ya que permitirá conocer las percepciones de los destinatarios de las políticas estatales dirigida hacia las "minorías étnicas" en Chile.

El proceso de la entrevista se contempla realizar en tres etapas;

- La primera tiene que ver con establecer el contacto con los dirigentes, líderes mapuche y operados públicos.
- La segunda con la aplicación de la entrevista
- La tercera con la devolución de la información tanto la que se obtuvo en las entrevistas como aspectos relevantes del Estudio de caso, como una forma de contribuir al proceso reivindicativo del Pueblo Mapuche.

Si bien esta última etapa es posterior a la generación de información, se hace necesaria plantearla dentro de los aspectos metodológicos, ya que la investigación no pretende ser imparcial, sino más bien evidenciar la realidad de las comunidades indígenas, no como meros objetos de investigación, sino como sujetos activos

Las entrevistas fueron realizadas a dirigentes y gestores públicos buscando representar a diferentes sectores de los Pueblos Indígenas en Chile:

- Patricia Loncon, dirigente de Comunidad y Representante de las Asociación Indígena de Traiguén, la cual reúne a comunidades indígenas de toda la Comuna y es autónoma en relación a los partidos políticos.

- Jose Llancapan Calfucura, Consejero Urbano electo del Consejo de la CONADI, representa a un sector importante de la población que vive en las ciudades a través de la Consejería Urbana, la cual agrupa principalmente a organizaciones de la Región Metropolitana.
- Fernando Quilaleo, Coordinador Nacional Programa Orígenes, el cual se encuentra desarrollando su segunda fase de implementación en Comunidades Indígenas.
- Patricio Mamani, Abogado y representante de comunidades aymará del norte las cuales se encuentran organizadas a través de Consejo Aymara.

La visión de los dirigentes y operadores de políticas, ha significado preguntarse cual es la significancia de ser mapuche hoy en día, para contextualizar sus reflexiones en relación a las políticas públicas y la situación del Pueblo Mapuche. Las respuestas coinciden básicamente que ser mapuche hoy en día, es plantearse desde una visión propia de mundo:

Ser mapuche pasa por una disposición realidad, adquirir conciencia de su pertenencia cultural, pasa por el tema de la familia, por un lado tenemos por situarnos en el periodo en que vivimos, ya que estamos viviendo un periodo muy interesante para la lucha del pueblo indígena, a nivel nacional e internacional, hay mucho respeto por la causa indígena, hay una mayor claridad de por que se lucha, hay un esfuerzo importante desde el aula académica, que ha trascendido a los dirigentes de los pueblos con un discurso propio. (Fernando Quilaleo)

Ser mapuche es reconocerse distinto, es saber que tenemos derechos anteriores al estado, que nuestro pueblo tiene un idioma, una cultura, una filosofía y una forma de relacionarse con el mundo propia. (Patricia Loncon)

Ser mapuche es reconocerse como parte de un pueblo y reconocer de donde venimos no podemos desconocer que fuimos un pueblo empobrecido, derrotado militarmente, fuimos un pueblo prácticamente destinados a desaparecer, pero gracias a nuestros viejos seguimos estando aquí. (Jose Llancapan)

Es interesante conocer la opinión de la situación mapuche, en los diferentes ámbitos social, cultural, económico y político, ante lo cual las respuestas se centraron en diagnosticar la realidad que atraviesan hoy en día las comunidades, encontrando opiniones similares en torno al tema de la pobreza y la escasa participación política de los Pueblos Indígenas.

Están dando hoy en día un paso mas hacia la autonomía, cada vez se busca mayor autonomía, yo creo que si cada dirigente hace un buen trabajo se van a lograr mayores de grado de autonomía. (Patricia Loncon)

La percepción de la relación gobierno-mapuche, en especial el accionar de los gobiernos de la concertación en el tema indígena, se señala principalmente que los gobiernos de la concertación han tenido un accionar centrado principalmente en el tema de la pobreza, más que en el reconocimiento de los derechos.

El gobierno ha tenido pp en beneficios de las comunidades, pero tb busca el tema de la integración donde todos los chilenos tengan las mismas oportunidades, entonces como compatibilizar la igualdad de oportunidades y la diversidad cultural de los Pueblos Indígenas.

Los gobiernos de la Concertación ha tenido la disposición de buscar el reconocimiento de la sociedad chilena, ha sido difícil por ciertos sectores de la sociedad chilena, ha sido una relación difícil, cuando hay intromisión de parte de la sociedad chilena, en muchos casos se ve la necesidad de apoyar a los indígenas por el tema de la pobreza, una de las principales metas es la superación de la pobreza. (Fernando Quilaleo)

Narcisista y efectista , hay habido muchas promesas, pero no se ha cuajado en una cosa concreta, desde la vista del gobierno se cree que se han hecho muchas cosas pero desde nuestra visión se pudo hacer mucho mas. Se abierto un diálogo, con los diferentes gobiernos, Con Freí, Lago y ahora la señora Bachelet, pero esto

se ha enredado con la burocracia del gobierno, se ha enredado con la CONADI se ha transformado en un botín que la concertación se reparte, si vemos el tema de recursos si vemos el presupuesto nacional el esfuerzo es muy insignificante, es cosa de hacer operaciones matemáticas. (Jose Llancapan)

En dictadura había menos garantías con nuestros derechos, luego en los gobiernos de la concertación se creo la ley que no es buena pero de cierta forma garantiza en forma mínima en los derechos.

El Estado no aborda las situaciones los indígenas no somos delincuentes, ni terroristas, cuando se hacen acciones de reclamar los derechos, el Estado los llamo terroristas, ya que el Estado no hace nada al respecto, nosotros tenemos mucho mas derechos que ellos, el Estado no quiere darnos los derechos, alguna vez tendrán que darnos los derechos. (Patricia Loncon)

Hay mayor voluntad en el tema político, ha mejorado de los acuerdos de nueva imperial, ya que ha sido tratar de modificar la ley, hoy e día es como se participa en términos más políticos. (Patricio Mamani)

Se aprecia que existen ciertos avances en los gobiernos de la Concertación los cuales son reconocidos por los dirigentes y representantes de Estado, al plantear el tema de la Ley Indígena y la búsqueda del reconocimiento por la diversidad, queda pendiente reconocimientos de derechos en términos políticos y la negación por parte del Estado de las demandas de las comunidades, a través de la criminalización de estas.

En cuanto a la participación indígena en el diseño de las políticas publicas, las opiniones frente al tema son diversas y esto responde a la posición tanto política como de representatividad de los entrevistados.

Siguiendo los principios parlamentaristas de dialogo los gobiernos democráticos han tenido la apertura de decepcionar las voces de los Pueblos Indígenas, pero

donde existen fuerzas opositoras que se han negado a reconocer los derechos de los Pueblos Indígenas, hoy en día esta la derecha que tiene una importante cuota de participación en el congreso que se ha opuesto en reiteradas veces, también dentro de la concertación por que lo vamos a negar.

Existen espacios de participación que no solo son las organizaciones, también hay participación de los mapuches que participan en las instituciones publicas, la dirección en la alta dirección política ha sido gravitante, yo creo que tal vez no existen todas las voluntades políticas. (Fernando Quilaleo)

Es muy poca la participación que ha tenido la población en el tema indígena, mas específicamente en la elaboración de las políticas publicas, y seria importante ver que temas se van implementar ya que somos nosotros los que estamos siendo depositarios de esas políticas.

Estas políticas de desarrollo no han sido participativas, ya que no se conocen las necesidades de las comunidades, no hay una correlación entre la elaboración de las políticas públicas y las necesidades de las comunidades indígenas (Patricia Loncon)

No ha existido participación en las políticas públicas, me hago la autocrítica como consejero, hay un consejo indígena electo que estamos de Arica hacia la décima región, hemos sido espectadores, hemos participado mucho menos de lo que hemos querido esto tiene que ver con recursos, y que hay diferencias entre los consejeros de educación de realidades. En los últimos meses hemos dado un avance.

Hemos sido consumidores de las políticas, hemos participado muy poco porque para participar necesitamos igualdad de condiciones y no estamos en igualdad de condiciones con el gobierno, que es muy grande, la gente no sabe pero los consejeros no recibimos un sueldo, no somos funcionarios de la CONADI,

recibimos un viático que no nos alcanza. En el caso mío soy el único consejero urbano, pero no tengo recursos ni siquiera para moverme en Santiago. (Jose Llancapan)

Las Políticas Públicas orientadas hacia los indígenas aun están alejadas, se desconoce las realidades de las ciudades, en el norte las personas tienen casas en Arica e Iquique pero igual tienen sus casas en la ruralidad, la participación es poca en la elaboración de las Políticas Públicas, los dirigentes tienen que aprender a relacionarse con los servicios públicos. (Patricio Mamani)

Los temas que mayores dificultades presentan en el tema indígena son la participación y los tiempos de ejecución de estos lo cual queda claramente expresado en las siguientes opiniones.

Se debería haber mayor participación esto pasa por un reconocimiento de los derechos, esto es básico para la participación en la elaboración de las políticas públicas. (Patricia Loncon)

Los tiempos de ejecución de las políticas públicas son muy rápidos, no tiene relación con los tiempos de los indígenas donde se busca analizar primero, para luego implementar, es un proceso más reflexivo. (Patricio Madani)

En referencia a las políticas públicas su implementación y la institucionalidad existente las opiniones se centraron en la influencia que están teniendo desde los diferentes actores políticos y como los temas se han ido incorporando a la agenda pública, siendo relevante el tema de los derechos políticos y temas emergente como las reivindicaciones de la población que ha sido desplazada hacia las ciudades, y ha tenido que desarrollarse en un espacio ajeno manteniendo el sentido de ser indígena y parte de un Pueblo. Se aprecian avances significativos en especial lo referido al respeto por la causa indígena, así mismo como los dirigentes han sido capaces de irse planteando no solo hacia la sociedad civil sino también hacia el Estado en la exigencia del reconocimiento de sus derechos.

Estamos viviendo un periodo muy interesante para la lucha del pueblo indígena, a nivel nacional e internacional, hay mucho respeto por la causa indígena, hay una mayor claridad de por que se lucha, hay un esfuerzo importante desde el aula académica, que ha trascendido a los dirigentes de los pueblos con un discurso propio.

Integración hacia la sociedad chilena a través de procesos de participación. Instancia de participación y el reconocimiento de la sociedad chilena (Fernando Quilaleo)

La CONADI, es un organismo de Estado, es la opinión del gobierno, es difícil que se participe en esa instancia ya que no considera la opinión de los indígenas. (Patricia Loncon)

Uno puede criticar la Ley Indígena pero se logro organizar una mayor cantidad de personas, cuando se pensaba en mapuche solo en el sur y Aucan. Y no se pensaba en Santiago, ahora estamos pensando en mapuche urbanos, esto no fue un regalo de Alwyin sino fue un triunfo de los dirigentes y las organizaciones

La CONADI es una herramienta, hay que utilizarla para que podamos usar, una herramienta nunca sirve para todo, hay que sacarle provecho, no ha tenido la ingerencia que hemos querido tener, se ha impedido que sea independiente, nunca ha habido una coordinación ministro, CONADI, Consejero, no ha habido mucha comunicación, pero debemos reconocer que la CONADI ha sido bastante efectiva en otras cosas. Esto ha estado muy fraccionado, ha habido interferencia de los partidos políticos, pero pese a eso hemos sido capaces de avanzar y poner temas en la agenda publica. (Jose LLancapan)

Al referirse a la situación de los Pueblos Indígenas en el futuro y a los lineamientos mínimos para una nueva institucionalidad en la temática indígena, los temas prioritarios que mencionados son el cuestionamiento si es necesario en realidad plantearse una

nueva institucionalidad para el desarrollo de las políticas públicas y si es así como se construye y quienes son los encargados de hacerlo.

La CONADI no tiene la estructura administrativa para abordar los nuevos temas, ya sea porque no se considera en la ley, por ejemplo el tema de género, de los jóvenes, etc, donde se ponen en el fondo de tierras, donde, lo mismo pasa con el tema del convenio 169, donde quien se va a ser cargo, como trabajamos el tema lo transversalizamos. La posibilidad de tener una CONADI, fuerte grande que sea capaz de abordar estos temas, o bien la CONADI se disuelve luego de que los temas queden transversalizados en todos los servicios.

A nivel personal creo que es necesario crear un Ministerio de los Pueblos Indígenas, pero esta no es la posición de la CONADI, pero el riesgo que esto se politice y que el Ministro sea de un partido y que finalmente este tenga sus intereses puesto en su partido más que en el desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Es necesario pensar en buscar espacios de autogestión, lo Pueblos Indígenas necesitamos estar auto representados, para tener voces propias, ahora a corto plazo la situación va a estar igual que ahora, mas desarrollista, yo creo que las políticas públicas se van a fortalecer, también creo que va a ver otro sector que va a seguir planteando una política mucha mas progresista. (Fernando Quilaleo)

Debería haber un organismo autónomo con mayor participación de las comunidades, en coordinación con el gobierno, en la agenda pública debería estar presente el tema de la autonomía, lo que pasa en nuestros derechos. En 5 años más no creo que haya cambios profundos ya que hay mucho clientelismo por parte de los indígenas y el gobierno, espero que haya una mayor conciencia de los derechos que nos asiste como Pueblos Indígenas. A largo plazo el indígena debería tener una mayor participación política, ocupando cargos de representación política como las alcaldías, parlamentarios. (Patricia Loncon)

Es necesario tener un planteamiento común, pero nunca nos hemos juntado con los representantes hablo de relevantes que trascienden de sus comunas, hablo de Raiman, Marcial Colin, Aucan etc. Pero solo nos juntamos cuando nos reúne la CONADI el gobierno, hay que conversar que queremos.

En referencia a la institucionalidad existente yo creo que la CONADI no ha tocado techo ha comenzado con un piso, pero necesitamos un trabajo interno hay que preparar los dirigentes, tenemos preguntas que responder entre todos, no se pueden seguir tomando las decisiones en forma fraccionada, hace falta un trabajo hacia dentro, hemos hecho un trabajo con la sociedad civil, con el gobierno pero nosotros que pasa con nosotros. Hay que ponerse de acuerdo en los temas grandes buscar puntos de concordancia entre nosotros

Hay que revisar el tema urbano, me encargado de ponerlo en vitrina y ahora esta en la agenda del Estado, esto va a tener consecuencias espero que estos sean buenas.

Los futuros dirigentes se están formando, los dirigentes tiene acceso al tema jurídico, tecnología, ahora el tema es bien hospicioso para adelante, pero es necesario revisar plantar, ver crecer, madura y luego cosechar.

Los derechos políticos hemos tenido un avance grande a nivel de conciencia que tenemos derechos, en términos económicos seguimos siendo pobre, tenemos un presupuesto muy por debajo al resto a penas un 15% del presupuesto nacional para el desarrollo de nuestros pueblos. (Jose Llancapan)

Ampliaría el consejo de las CONADI, incluyendo los otros pueblos teniendo un consejero más aymará y uno quechua con las nuevas comunas que se crearon yo creo que se debería reforzar el tema de las políticas publicas, como fue el tema de la coordinación.

Los movimientos deberían apoyar y tener gente indígena trabajando, quienes se van a encargar del tema de las políticas públicas deben ser indígenas no por un tema de discriminación sino mas bien por los compromisos, no veo que esto va a cambiar tan rápidamente, lo veo bastante difícil, mas bien en el largo plazo, ya que las organizaciones ahora se están empoderando con el tema de los derechos, hay que preocuparse de otros temas como por ejemplo la lengua. (Patricio Mamani)

Dentro de las opiniones recogidas no se vislumbra una homogeneidad en cuanto a como debería ser esta nueva institucionalidad encargada de las políticas públicas, existe cierto consenso que la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) debería liderar este proceso, opinión que no es compartida por todos ya que esta representa al Estado y solo tiene carácter de Servicio, lo que implica una serie de limitaciones en la toma de decisiones y en la influencia que pudiera ejercer como organismo dentro de las decisiones políticas del gobierno.

4.4 Reflexiones Finales

Las políticas públicas por ser un asunto sectorial y por ser orientadas a demandas sociales, no aborda los derechos colectivos indígenas y esto se ve no tan solo durante el gobierno de Patricio Aylwin, sino que ha sido transversal en todos los gobiernos de la Concertación. Comúnmente se ha eludido abordar las cuestiones de fondo de la relación estructural del Estado con los Pueblos Indígenas y sus derechos colectivos, la acción del Estado se entrapa en un asunto de carácter social medianamente folklorizada

Además de los riesgos que representan los acuerdos económicos multilaterales con los derechos colectivos de los Pueblos indígenas, estos procesos han carecidos de mecanismos de consultas y participación previa e informada con los Pueblos Indígenas y la sociedad Chilena en general. Esta situación además pone de relieve la falta de mecanismos de participación y la evidente debilidad institucional del sistema democrático imperante, ante la creciente globalización económica que incursiona el país.

La imperfecta democracia Chilena ha ido dejando temas de interés global en lo que se refiere a los Pueblos Indígenas, contrario a los esfuerzo de la comunidad internacional, últimamente se ha empeñado en establecer un proceso de reconocimiento internacional de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, aceptando que la multilateralidad en el ámbito de los derechos humanos debe generar procesos incluyente, estableciendo instrumentos que reconozcan y declaren los derechos colectivos mediante Declaraciones específicas de los derechos de los Pueblos Indígenas de alcance internacional.

Hoy es necesario profundizar la democracia estableciendo un sistema de participación ciudadana que incluya imprescindiblemente la participación de los Pueblos Indígenas. En este sentido la comunidad internacional al proponerse y consensuar el derecho a la libre determinación como un derecho humano fundamental de los Pueblos Indígenas, invita a revisar los mecanismos existentes y las compatibilidades contemporáneas de los sistema democrático dándole plena cabida a los Pueblos Indígenas y sus derechos.

Un Nuevo Pacto Social implica un reconocimiento de los Pueblos Indígenas y sus derechos colectivos en un proceso democrático y que asegure la vigencia plena de los derechos humanos aceptados internacionalmente por la comunidad internacional y la cooperación internacional que han establecidos como requisitos el respeto de determinados estándares internacionales para un desarrollo humano pleno y coherente en una convivencia multilateral.

Un Nuevo Pacto Social incluyente implica la observancia internacional permanente de los derechos humanos como condición esencial para un desarrollo humano, y garantizado por un proceso de mayor democratización política en todas las esferas del Estado. En este sentido la comunidad internacional y la cooperación internacional deben aumentar sus esfuerzos para la observar la plena vigencia de los derechos humanos de todos, sin exclusión.

El proceso de democratización en Chile, no ha incluido a los Pueblos Indígenas y sus derechos colectivos relativos a las tierras, territorios, participación, protección a la cultura y la propiedad intelectual, reconocimiento del derecho a la autodeterminación por tanto, persiste un desafío pendiente que los organismos de protección a los derechos humanos y la cooperación internacional tendría que continuar observando y apoyando.

Las estructuras económicas, políticas, jurídicas y constitucionales instaladas por la dictadura militar, siguen siendo los impedimentos fundamentales que afectan transversalmente a la sociedad Chilena para concluir con un proceso de democrático incluyente que de cabida no tan solo a los Pueblos indígenas del país, sino también a otros sectores que han sido excluidos social, económica y culturalmente.

Un hecho significativo sin duda es la ratificación del Convenio 169 de la OIT, es por ello que la relación Estado y Pueblos Indígenas debe darse dentro de este nuevo marco, con todas las implicancias que esto conlleva en especial que a nivel internacional en el último tiempo se ha ido estableciendo ciertos estándares de derechos mínimos que los estados están obligados a respetar internamente a los Pueblos Indígenas que se encuentra al interior de sus jurisdicciones. Hay que advertir que en esta materia a partir de la ratificación del Convenio 169 de la OIT el Estado asume una obligación con las personas, comunidades y pueblos indígenas de

respetar y garantizar los derechos allí contenido, pero además la inobservancia de las disposiciones del convenio generan para el Estado responsabilidad internacional y eventualmente la obligación de reparar los daños a los pueblos indígenas si estos se han verificado.

De igual forma, La Declaración de la ONU sobre los derechos de los Pueblos Indígenas es una norma internacional de referencia que debe iluminar el establecimiento de políticas públicas destinadas a los Pueblos Indígenas y ambos constituyen el marco jurídico de derechos humanos que el Estado debe respetar, leyendo los derechos del convenio 169 de la OIT a la luz de los derechos de la declaración, esto debiera traducirse en políticas públicas con enfoques de derechos colectivos.

Este nuevo marco cambia o debiera cambiar sustancialmente las relaciones existente entre Estado y Pueblos Indígenas, ya que el Convenio 169 de la OIT establece el piso mínimo de derechos que el Estado debe respetar y promover, y se estructura sobre ciertos pilares de derechos como es el reconocimiento y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas a sus Tierras, Territorios y Recursos Naturales, al reconocimiento y protección del derecho de los Pueblos Indígenas a la autogobierno y autodesarrollo en clave de definir y controlar sus propias instituciones y definir sus propias prioridades y modelo de desarrollo, en el reconocimiento y protección al derecho de mantener sus identidades, lengua y religión y en el derecho de los Pueblos indígenas a la consulta y participación cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Hay que señalar que el derecho a la libre determinación es el derecho base de los demás derechos que están reconocidos en el convenio 169 de la OIT, en tanto que el derecho a la consulta y participación establecidas en el artículo 6° y 7° es el derecho – garantía para el ejercicio de los demás derechos, por esta razón es que el comité de expertos sobre tratados de la OIT ha dicho que el derecho a la consulta y participación es el pilar fundamental del convenio 169.

El derecho a la consulta y participación

Como se señaló con anterioridad con la ratificación del Convenio 169 de la OIT, se debe establecer una relación Estado y Pueblos Indígenas dentro de este nuevo marco, con todas

las implicancias que esto conlleva en especial que a nivel internacional donde en este último tiempo se han estableciendo estándares de derechos mínimos que los Estados están obligados a respetar internamente hacia los Pueblos Indígenas que se encuentra al interior de sus jurisdicciones.

Sobre este último punto, se encuentra contenido en el artículo 6 N°1 el derecho de consulta y participación indígena en todas las materias tanto administrativas o legislativas que vayan a afectar a los Pueblos Indígenas, allí se establece que los Gobiernos deberán consultar a los Pueblos Indígenas, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, de igual forma en su artículo 7 oración segunda del Convenio 169, por su parte, establece que: "Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente."

Por lo tanto, el derecho sobre la consulta y participación de los Pueblos Indígenas debiera darse en todas aquellas materias que le afecte ya sean medias administrativas o legislativas, siendo esta la garantía para que los demás derechos se puedan realizar, tales como el derecho que le asisten a los Pueblos Indígenas a mantener y controlar sus propias instituciones culturales, políticas o religiosas o el derecho que tienen sobre los recursos naturales o bien el derecho a definir sus propias prioridades de desarrollo descansa sobre la base del derecho a la libredeterminación de los Pueblos Indígenas.

Esta nueva forma de entender la generación de políticas públicas que afecten a los Pueblos Indígenas, llevara a que el Estado adopte las medidas necesarias para una adecuada participación, estableciendo canales de consulta adecuados, lo que debiera traducirse en un cambio al interior de los servicios públicos en la implementación de las políticas de Estado, incorporando en sus objetivos estratégicos conceptos referidos a los Pueblos Indígenas y los derechos consagrados en el Convenio, lo cual va a impedir que los órganos del Estado puedan adoptar políticas públicas sin la participación, sin la consulta de los Pueblos Indígenas, desde su

formulación, ejecución y evaluación los cuales deben ser armónicos con las culturas y formas de vida indígena.

De igual forma, La Declaración de la ONU sobre los derechos de los Pueblos Indígenas es un norma internacional de referencia que debe iluminar el establecimiento de políticas públicas destinadas a los Pueblos Indígenas y ambos constituyen el marco jurídico de derechos humanos que el Estado debe respetar, leyendo los derechos del convenio 169 de la OIT a la luz de los derechos de la declaración, esto debiera traducirse en políticas públicas con enfoques de derechos colectivos. Es decir, a partir de la vigencia del convenio 169 de la OIT y de la proclamación de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas queda vetado para los Estados el decidir por sí y ante sí sobre el destino de los Pueblos Indígenas y disponer libremente de sus tierras, territorios y recursos naturales o disponer políticas publicas sin el consentimiento o acuerdo de los Pueblos Indígenas, materia que los órganos públicos deben tener en consideración y no hacer incurrir al Estado en responsabilidad internacional.

BIBLIOGRAFIA

Abramovich, Víctor: 2006 "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", Revista de la CEPAL N° 88, Abril 2006

Anaya James, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo, A/HRC/12/34/Add.6 14 de septiembre 2009, Consejo de Derechos Humanos

Aukiñ Wallmapu Ngulam: 1997 *El pueblo mapuche: su territorio y sus derechos*. Impresos Kolping, Temuco

Aylwin Oyarzún, José: 2000 Pueblos Indígenas - Estado, Una crisis profunda.

Aylwin Oyarzún, José: 2000 *Los conflictos en el Territorio Mapuche: Antecedentes y Perspectivas* Revista *Perspectivas* (Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile), vol. 3, N° 2, (277-300)

Bengoa, José: 1999 *Historia de un Conflicto*, Editorial Planeta, Santiago.

Bengoa, José: 2000 *Políticas Públicas y Comunidades mapuches: del Indigenismo a la Autogestión*. Revista *Perspectivas* (Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile), volumen 3, N° 2, (pp. 271-276)

Censo 2002 www.ine.cl

Comisión de Derechos Humanos Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías 50° período de sesiones 1998

Encuesta Casen 2003, 2006 y 2009 www.casen.cl

Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) (2006) Informe de Misión a Chile, titulado « *Chile. Posibilidades de cambio en la política hacia los Pueblos Indígenas* ».

Foerster, Rolf: 2002 *El horizonte normativo-político en la comprensión de los "movimientos indígenas" de Chile. El caso mapuche*. Universidad de Chile, Dep. de Antropología.

Huenchumilla, Francisco; 2002, *Como los Mapuche fueron despojados por el Estado y los Huincas*, Informe N° 12, Política Sectorial, Centro de Estudios Miguel Enríquez, 2002.

Lahera, Eugenio; 2002 *Apuntes Gestión Pública*, Magíster en Gestión Pública, *Santiago Chile*

Loncon Antileo Lautaro: 2006 *Reconocimiento Constitucional de los Pueblos Indígenas en Chile. Michelle Bachellet, y las malas prácticas heredadas por Ricardo Lagos*

Mardones Rodrigo: 2002, *Apuntes curso "Rol del Estado, aspectos sociopolíticos" Magíster en Gestión y Políticas Públicas 2002, Santiago Chile*

Mariman Quemenaio, Pablo: 2003, *Elementos de Historia Mapuche*, www.mapuexpress.net/biblioteca/pmariman.htm

Pinto Rodríguez, Jorge: 2000, "De la Inclusión a la Exclusión", la formación del Estado, la nación y el pueblo mapuche. Colección IDEA, Instituto de Estudios Avanzados Universidad de Santiago de Chile."

Revista Que Pasa; www.quepasa.cl/revista/2002/03/22/t-22.03.QP.NAC.ANDRADE.html

Rojas Corral, Hugo; 2002, "El principio de la multiculturalidad" Una propuesta jurídica para promover y proteger nuestra diversidad cultural, editado por Arzobispado de Santiago, Fundación de Documentación y Archivo de la Vicaría de la Solidaridad, 2002. Chile

Re-Conocer Pacto Social por la Multiculturalidad, <http://www.superacionpobreza.cl/biblioteca-archivos/reconocer>,2008)

Salazar, Héctor; 2002, "Manual de Derecho Político", Universidad Academia de Humanismo Cristiano 2002.Chile

Stavenhagen Rodolfo, Informe Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, nombrado por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, 2003

Valenzuela, Rodrigo: 2002 "La Política Indígena Gubernamental y Estatal", Documento de Trabajo n° 2, Coloquio Permanente sobre Política Indígena en Chile. Organizado por la Escuela de Antropología Social de la Universidad Bolivariana y el Departamento de Antropología de la Universidad de Chile"