



Comisiones presidenciales sobre la cuestión mapuche

Desde 1990 hasta 2018

Autor

Matías Meza-Lopehandía G.
Email:
mmezalopehandia@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3965

Resumen

Los diferentes gobiernos revisados han utilizado, en mayor o menor medida, la figura de comisiones presidenciales o asesoras para analizar, evaluar y/o proponer políticas públicas en materia indígena en general, y mapuche en particular.

Nº SUP: 118911

Las comisiones varían en cuanto a su composición, mandato y metodología. Todas ellas han contemplado en diversa medida la participación indígena. Algunas de las propuestas emanadas de estas instancias se han mantenido en el tiempo, como en su momento la ratificación del Convenio 169, o hasta la fecha, la reforma constitucional que reconozca a los pueblos indígenas y sus derechos. Otras, como las relativas a las tierras y territorios, varían en un espectro que va de la sustitución del sistema vigente a su perfeccionamiento.

A partir de la entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT, se percibe el surgimiento de la consulta previa indígena como una modalidad de participación indígena

Introducción

El presente informe describe las distintas instancias convocadas desde la Presidencia de la República para abordar la cuestión mapuche. La atención se fija en aquellas constituidas con la finalidad de elaborar recomendaciones para adoptar normativa y/o políticas públicas relativas a dicho pueblo. En cambio, aquellas orientadas a la implementación de tales políticas, así como los procesos de participación indígena enmarcados en la consulta previa indígena consagrado en el Convenio 169 de

la OIT, solo son abordados de manera tangencial, en atención a la estrecha relación que las vincula con las instancias que son el foco de este documento.

En el contexto chileno, lo anterior supone revisar instancias cuyo objeto abarca, en general a todos los pueblos indígenas que habitan el territorio, salvando algunas excepciones que abordan exclusivamente la situación de los mapuche, que por cierto son analizadas en el informe.

Así, este se estructura en secciones que abordan los periodos presidenciales de la época que cubre el informe, esto es, desde 1990 hasta 2018. En cada sección se ofrece un breve contexto de la situación del conflicto chileno-mapuche; para luego describir las comisiones convocadas, su finalidad, metodología y resultados.

En la primera sección, se presenta la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, convocada por el Presidente Aylwin (1990-1994).

En la segunda, se revisa el periodo del Presidente Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), dando cuenta de los Diálogos Comunales y la Comisión Asesora del Presidente de la República sobre Pueblos Indígenas.

En el caso del periodo del Presidente Lagos, se aborda el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y, con más detalle, la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas y sus principales recomendaciones.

Respecto del primer mandato de la Presidenta Bachelet (2006-2010) se describe la creación del Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas y el Consejo de Ministros para Asuntos Indígenas, además de la Comisión Asesora sobre Política Indígena Urbana.

En cuanto al primer mandato del Presidente Piñera (2010-2014) se constata cierta continuidad en el esquema institucional de conducción de la política pública indígena.

Finalmente, se revisa la Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía, el Proceso Constituyente Indígena y la Comisión Técnica de Niñez y Pueblos Indígenas, todos ellos convocados por la Presidenta Bachelet en su segundo mandato (2014-2018).

I. Gobierno del Presidente Aylwin (1990-1994): la CEPI

Tras el fin de la dictadura del General Pinochet, el recién asumido Presidente Aylwin convocó a una comisión con la finalidad de estudiar una nueva institucionalidad y normativa para la protección de los pueblos indígenas. Esto respondía a los compromisos adoptados durante su candidatura presidencial con las principales organizaciones aymara, likan antay, mapuche y rapa nui, conocidos como el Acuerdo de Nueva Imperial.¹

¹ Conforme al Acta de Compromiso de la reunión en Nueva Imperial, los pueblos indígenas se comprometieron a "apoyar y defender" el futuro gobierno para la recuperación de la democracia y a canalizar sus demandas a través de los mecanismos institucionales que se crearían. A su vez, el candidato presidencial de la Concertación, se comprometió a promover (i) el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales; (ii) a crear una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y un Fondo Nacional de Etnodesarrollo con participación indígena; y (iii) a crear una Comisión Especial para los Pueblos Indígenas, con profesionales de confianza del Presidente y representantes indígenas (CEPI, 1991:6).

Esta Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) tenía por finalidad elaborar un diagnóstico de los problemas y aspiraciones de los pueblos indígenas y proponer medidas para abordarlos.² Conforme a su Decreto constitutivo, la Comisión estaba integrada por diez representantes del gobierno y diez representantes de los pueblos indígenas del país todos designados en el mismo cuerpo normativo,³ aunque conforme a lo señalado por el Presidente Aylwin, los comisionados indígenas fueron elegidos por los propios indígenas a través de elecciones democráticas.⁴

Las propuestas de la CEPI se convirtieron, pues, en tres iniciativas legislativas enviadas al Congreso Nacional en 1991 para su estudio⁵.

La primera de ellas fue un ante-proyecto que buscaba sustituir lo que quedaba de la Ley 17.729 de 1972, que había sido modificado significativamente por la dictadura a través de Decretos Leyes⁶. Este fue sometido a un amplio proceso de participación indígena. Se realizaron más de 2.800 asambleas, en las que se eligieron unos 3.000 delegados que se reunieron en congresos territoriales entre Arica y Osorno (incluyendo Rapa Nui/Isla de Pascua), los que a su vez eligieron 250 delegados que participaron en el Congreso Nacional Indígena (CNI).⁷ Este CNI acordó un texto que fue entregado al Presidente de la República. A partir de este, se elaboró un proyecto de ley que fue enviado en octubre de 1991 al Congreso Nacional para su tramitación.

Este proyecto dio origen a la Ley N° 19.253 de 1993 sobre Desarrollo Indígena, que rige la materia hasta la actualidad.⁸ Entre otras cuestiones, la nueva ley estableció un estatuto de protección de tierras indígenas, incluyó la participación indígena directa en el Consejo Directivo de la nueva

² Art. 2 del Decreto Supremo N° 30 de 1990 del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

³ Artículo 6°: El Consejo estará integrado de la siguiente forma: -Como representante de las organizaciones indígenas: don Emilio Jiménez Mamani, don Antonio Mamani Mamani, don Alberto Hotus Chávez, don Aroldo José Cayún Anticura, don Domingo Piñaileo Pellao, don Saturnino Yevilao Carileo, don Camilo Quilamán Turra, don Juan Quepuán Huaiquil, don José Santos Millao Palacios y don Raúl Rupailaf Maichín. -Como representantes del Gobierno: don Francisco Huenchumilla Jaramillo, por el Presidente de la República: don Hugo Ortega Tello, por el Ministro de Agricultura; don Domingo Curaqueo Silva, por el Ministro de Educación; don Roberto Schultz Lorca, por el Ministro de Bienes Nacionales; don José Aylwin Oyarzún, por el Ministro Secretario General de Gobierno; don Miguel Castro Challepa, por el Intendente de la I Región; doña Blanca Rosa Rivera Flores, por el Intendente de la VIII Región; don Jorge García Oliveros por el Intendente de la IX Región; don Eliseo Cañulef Martínez, por el Intendente de la X Región y don Jacobo Hey Paoa, Gobernador de Isla de Pascua. (art. 6 del Decreto Supremo N° 30 de 1990 del Ministerio Secretaría General de Gobierno). El artículo 5° nombró a José Bengoa como Director de la CEPI, a Víctor Painemal como Subdirector y a Javier Huenchu'an como Secretario Técnico.

⁴ En el discurso del Presidente de la República con motivo de la acto de creación de la CEPI señaló que "[e]sta Comisión tiene un Consejo formado por 20 personas de las cuales 10 han sido elegidos por la organizaciones que ustedes representan [...] por primera vez son las propias organizaciones indígenas las llamadas por el gobierno a elegir sus representantes en un organismo gubernamental" (CEPI, 1991:8). Ahora bien, la Ley 17.729 de 1972, promulgada por el Presidente Allende (1970-1973), también contemplaba participación de representantes indígenas electos en el gobierno del Instituto de Desarrollo Indígena que creaba (art. 40.j). Es más, su texto fue discutido con las organizaciones mapuche en un amplio proceso participativo que anticipa el que liderará la CEPI (Meza-Lopehandía, 2018). En este sentido, Vergara y otros (2005) afirman que la institucionalidad indígena, al menos desde 1953, han sido negociadas con las organizaciones mapuche, y han considerad, de *iure* o de facto, la participación indígena en las decisiones que los afectan.

⁵ Aylwin, 2002.

⁶ Cfr. Decreto Ley 2.568 de 1979 y el Decreto Ley N° 2.750 de 1979.

⁷ A ellos se sumaron 50 autoridades tradicionales indígenas y 50 invitados de honor no indígenas (CEPI, 1991).

⁸ Boletín N° 514-01.

Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI); y creó el Fondo de Tierras y Aguas para la adquisición de tierras para comunidades y comuneros.⁹

La segunda iniciativa fue un proyecto de reforma constitucional ingresado a tramitación en enero de 1991.¹⁰ Este proponía incluir en el capítulo sobre bases de la institucionalidad, un mandato de protección estatal a los pueblos indígenas y su desarrollo, e incorporaba una autorización explícita para establecer franquicias y beneficios económicos en favor de aquellos.¹¹ El proyecto fue aprobado en general por la Cámara de Diputados en junio de 1992¹². Su tramitación se retomó en 1999, para ser rechazado en octubre de 2000 por no haber alcanzado el quórum constitucional.¹³

Finalmente, en enero de 1991, el Ejecutivo ingresó al Congreso Nacional un proyecto de acuerdo para ratificar el Convenio 169 de la OIT.¹⁴ Dicho tratado constituía el principal estándar internacional en materia de derechos de los pueblos indígenas. Tras 17 años de tramitación legislativa, el Convenio fue ratificado en septiembre de 2008, entrando en pleno vigor doce meses después.¹⁵

2. Gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle (1994-2000): diálogos, comisiones y pactos

Durante el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle, se produjo un resurgimiento del conflicto entre el Estado y el movimiento mapuche. Diversos autores sitúan el origen de esta tensión en un agotamiento del marco ofrecido por el Acuerdo de Nueva Imperial, expresado en el conflicto en torno a la construcción de la represa hidroeléctrica Ralco en territorio *pewenche*, autorizada en 1997 con el decidido respaldo del Gobierno.¹⁶ También se ha señalado que en ese periodo el conflicto pasó de la oposición frente a proyectos de inversión hacia la reivindicación territorial, que comenzó a exceder las tierras reconocidos en los títulos de merced, que eran el límite impuesto por la Ley N° 19.253.¹⁷

⁹ De acuerdo con el testimonio de José Aylwin Oyarzún, que fue miembro del Consejo de la CEPI, la propuesta presentada por el CNI fue modificada antes y durante su tramitación en el Congreso Nacional, especialmente en relación con el reconocimiento de derechos territoriales (Aylwin, 2002 y 2005).

¹⁰ Boletín, N° 513-17.

¹¹ Artículo 1°.- Agrégase como inciso final del artículo 1°, el siguiente: "El Estado velará por la adecuada protección jurídica y el desarrollo de los pueblos indígenas que integran la Nación chilena." Artículo 2°. Agrégase como inciso final del número 22 del artículo 19, el siguiente: "La ley podrá, también, establecer beneficios o franquicias determinados en favor de las comunidades indígenas." Artículo 3°.- Agrégase al artículo 62, como número 7, nuevo, el siguiente: "7°. Establecer sistemas de protección jurídica y beneficios o franquicias para el desarrollo de los pueblos indígenas" (Mensaje, 1991:503),

¹² Cámara de Diputados, 1992:452

¹³ La afirmativa alcanzó 69 votos, pero el quórum constitucional requerido era de 72 votos, conforme al artículo 116 constitucional (actual artículo 127) (Cámara de Diputados, 2000:74).

¹⁴ Boletín N° 233-10.

¹⁵ Decreto Supremo N° 236 de 2008 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

¹⁶ Carruthers y Davis, 2009; Foestrer y Lavanchy, 1999; Pairican, 2013. En un sentido similar, aunque poniendo énfasis en la quema de camiones de Lumaco en 1997, Lavanchy (1999). Figueroa, 2014 señala que el conflicto de Ralco expresaría la tensión entre la modernización capitalista promovida por el Presidente Frei y la reivindicación territorial mapuche. Por su parte, Namuncura (1999) relata los detalles del conflicto al interior de CONADI, en su calidad de Director de la misma en la época, y califica su remoción y la de su sucesor como una intervención directa del gobierno para favorecer la construcción de la represa (en el mismo sentido, Figueroa, 2014). Aylwin (2000) enfatiza lo que califica como transgresiones a la legislación indígena vigente para imponer la construcción de la represa.

¹⁷ Foestrer y Lavanchy, 1999.

2.1. Diálogos comunales

En ese contexto, a mediados de 1998, el gobierno convocó a los llamados Diálogos Comunales, con la finalidad de obtener una "mejor comprensión y sistematización de la demanda indígena [mapuche]".¹⁸ Estos se habrían llevado a cabo a mediados de 1999, y habrían comprendido reuniones en 31 comunas de la Araucanía, y algunas de Biobío y Los Lagos. En ellas habrían participado 658 comunidades y asociaciones mapuche, y unas 3.500 personas.¹⁹ Conforme a lo señalado por Figueroa en su evaluación de las políticas públicas indígenas durante los gobiernos de la Concertación, en dichas reuniones se levantaron las demandas de los participantes, para luego sistematizarlas cuantitativamente y perfilar así soluciones concretas, susceptibles de ser opuestas a las de los sectores mapuche con reivindicaciones maximalistas.²⁰ Lo anterior concuerda con lo expresado por el Ministro de Desarrollo Social, Germán Quintana, encargado de los Diálogos Comunales, al comienzo del proceso:

Esa demanda de autonomía es un discurso de apenas unos pocos dirigentes. Incluso, hasta le diría que el tema de la tierra no es tan generalizado y urgente para los mapuches si es que lo compara con las solicitudes sociales que ellos hacen.²¹

Los resultados que habría arrojado el proceso, al menos en la región de la Araucanía, confirmarían lo señalado por el Ministro: el 40% de la demanda total sería por infraestructura y servicios, mientras que el 32% sería económica productiva. La demanda socioplítica, por tierras y cultural, solo alcanzaría 15, 12 y 1 por ciento respectivamente.²² Sobre esta base, el Ministro Quintana concluía:

[E]l problema principal es la baja productividad de las tierras mapuche lo que lleva a la comunidades a solicitar más tierras [...] pero eso se resuelve incrementando la productividad agrícola [con mayor inversión]. Los indígenas no piden autonomía, lo que más piden es participación [...] y ayuda del Estado para salir de la situación de pobreza en la que viven.²³

¹⁸ Aylwin, 2000:294. Desde una perspectiva crítica, Figueroa (2014) afirma que el objetivo era ajustar la política pública a las necesidades concretas de las comunidades mapuche, excluyendo de antemano la demanda territorial, y los derechos políticos asociados.

¹⁹ Figueroa, 2014.

²⁰ Figueroa, 2014. Esta crítica habría sido levantada por varias organizaciones mapuche, las que además denunciaron la falta de representatividad de aquellas que habían participado en el proceso y su cooptación por el aparato estatal (Donoso y Palacios, 2018)

²¹ Entrevista otorgada por el Ministro Quintana a El Mercurio (16 de mayo de 1999; citado en Foester y Lavanchy, 1999).

²² Según los "Diálogos Comunales" de Mideplan (1999), la demanda efectiva se descompone en los siguientes ámbitos: (1) sociopolíticas, que apelan a un mayor reconocimiento del Estado y la sociedad chilena, discriminación positiva en algunas materias de representación política y de políticas que favorezcan y fortalezcan su condición de actor social; (2) económico-productivas, que propician un mayor apoyo del Estado, a través de subsidio directo, instrumentos de fomento productivo y de formación de capital humano; (3) infraestructura y servicios, que propician inversiones para la construcción o habilitación de caminos y/o puentes, así como servicios de agua potable, electricidad, vivienda, etc.; (4) cultural: que tienen por objeto solicitar recursos y políticas que salvaguarden el desarrollo de actividades propias de su cultura; y, (5) tierras, que tienen por propósito solicitar la intervención del Estado para proveerlos de más tierras (Lavanchy, 1999:5).

²³ El Austral, 5 de agosto de 1999, citado en Figueroa, (2014:110-111).

En agosto de 1999, sobre la base de estos resultados, y a lo desarrollado por la Comisión Asesora cuyo cometido se explica en el siguiente apartado, el Presidente presentó el "Pacto por el Respeto Ciudadano".²⁴ Este tuvo cinco ejes principales, comprometiendo una inversión por unos 140 mil millones de pesos²⁵: (i) infraestructura y servicios; (ii) desarrollo productivo; (iii) cultura e identidad; (iv) salud; y (v) vivienda,²⁶ e incluyó dos medidas de carácter sociopolítico cuyo cumplimiento estaba pendiente desde el Acuerdo de Nueva Imperial, a saber: (vi) reconocimiento constitucional y (vii) ratificación del Convenio 169 de la OIT.²⁷ De acuerdo al análisis de Figueroa, el pacto tuvo "un enfoque sectorial, de inversión y de gestión con un énfasis en desarrollo productivo y económico", por lo que su ejecución requería de una intervención interministerial, lo que habría empoderado al Ministro de Planificación, quien además presidía la Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígenas, en desmedro de la CONADI, lo que habría agravado su crisis de legitimidad²⁸.

2.2. Comisión Asesora del Presidente de la República sobre Pueblos Indígenas

En forma paralela al desarrollo de los Diálogos Comunales, el gobierno creó la Comisión Asesora del Presidente de la República sobre Pueblos Indígenas (CAPI), considerando la necesidad de contar con una política de desarrollo indígena compatible con las necesidades de otros actores²⁹. Esta tuvo por objeto proponer políticas públicas para "elevar la calidad de vida de las personas pertenecientes a las etnias nacionales"³⁰ En este sentido, a diferencia de los Diálogos Comunales, la Comisión incluyó a todos los pueblos indígenas reconocidos en la Ley N 19.253.

El encargo específico para la Comisión fue proponer políticas para el desarrollo de los pueblos indígenas, cambios legislativos y fórmulas para dar coherencia a las iniciativas públicas y privadas orientadas al bienestar indígena.³¹

Al igual que la CEPI, la integración de la CAPI estaba definida en su decreto de creación. A diferencia de aquella, los miembros de la CAPI no fueron nombrados como representantes del Ejecutivo, salvo su presidente y secretario, sino que más bien se designó una comisión de personeros provenientes del mundo político, empresarial e indígena.³²

²⁴ Figueroa, 2014; Foester y Lavanchy, 1999. El Pacto fue suscrito también por las presidencias de los otros poderes del Estado, autoridades académicas, religiosas y representantes del mundo indígena. Figueroa destaca que los representantes del mundo empresarial se restaron del acuerdo, aludiendo a su desacuerdo con el modo en que el gobierno estaba manejando el conflicto.

²⁵ La cifra está en Diario del Sur (1999) y en Lavanchy (1999).

²⁶ Figueroa, 2014.

²⁷ Lavanchy, 1999.

²⁸ Figueroa, 2014.

²⁹ Considerando 1° Decreto 122 de 1999 del Ministerio de Planificación y Cooperación.

³⁰ Art. 1 Decreto 122 de 1999 del Ministerio de Planificación y Cooperación.

³¹ Art. 1 Decreto 122 de 1999 del Ministerio de Planificación y Cooperación.

³² "La Comisión que por el presente decreto se crea, estará compuesta por: a) El Ministro de Planificación y Cooperación, quien la presidirá; b) El Director Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, quien actuará como secretario; c) Enrique Correa Ríos; d) José Santos Millao Palacios; e) Beatriz Painequeo Tragolao; f) Francisco Chodiman Torres; g) Juan Huenupi Antumán; h) Justo Zuleta Santander; i) Mónica Jiménez de la Jara; j) Felipe Lamarca Claro; k) Benito Baranda Ferrán; l) José Joaquín Brunner Ried; m) Francisco Cumplido Cereceda" (Art. 2 Decreto 122 de 1999 del Ministerio de Planificación y Cooperación).

La Comisión recorrió el país reuniéndose con comunidades y organizaciones indígenas de Arica a Osorno. Además, recopiló documentación relacionada, todo lo cual fue sintetizado por la Secretaría Técnica. Tras una jornada de discusión, la comisión elaboró una propuesta estratégica para el desarrollo indígena hacia el bicentenario de la República.³³

La labor de la CAPI culminó con la entrega de un documento que se tituló “Informe Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena”, lo que sugiere un énfasis en desarrollo productivo que no parece concordar con el peso específico de este tema en sus propuestas.³⁴ Su primer capítulo ofrece una síntesis histórica de la relación del Estado con los pueblos indígenas, con particular énfasis en la legislación durante el periodo republicano. La segunda parte se centra en la Ley N° 19.253 y las políticas públicas dirigidas a indígenas en los años 90 del siglo XX. El capítulo tercero ofrece una síntesis de las demandas presentadas por las comunidades indígenas ante la Comisión.³⁵

Finalmente, el capítulo IV se refiere a las “Propuestas estratégicas para el desarrollo de una política indígena para Chile”, el que contiene un diagnóstico que comprende las áreas planteadas por los pueblos indígenas consignadas en el capítulo anterior y una tabla con desafíos/propuestas/responsable, dividida en cinco áreas.

La primera área es relativa a la **gestión territorial y desarrollo**. Aquí se incluye la cuestión de las tierras, las Áreas de Desarrollo Indígena y las Áreas Silvestres Protegidas. En general, las propuestas en este ámbito se refieren a cubrir los déficit de implementación de la Ley N° 19.253, incluyendo el aumento de recursos para el Fondo de Tierras y Aguas.

El área de **institucionalidad y legislación** se refiere al reconocimiento constitucional de la “diversidad étnica y cultural de la nación chilena, a partir de la propuesta de reforma presentada por el Ejecutivo al Congreso. También se refiere, entre otros aspectos, al fortalecimiento de la sociedad civil indígena, en particular al reconocimiento de sus autoridades tradicionales y derecho consuetudinario, y a buscar mecanismos para asegurar la participación política indígena.

El área de **fomento productivo** propone ampliar el "Pacto por el Respeto Ciudadano" a todos los pueblos indígenas, y hacer un catastro de capacidades de emprendimiento indígena complementado con financiamiento y capacitación.

La cuarta área se refiere a la **gestión de CONADI**, recomendando una revisión exhaustiva de su gestión y su inclusión en los procesos de modernización del sector público.

Finalmente, el área “sociedad y cultura” es la más prolífica del documento.

En materia de **salud**, propone asignar recursos para promover la salud intercultural, incluyendo reconocimiento de la medicina tradicional en las Escuelas de Medicina.

³³ MIDEPLAN, 1999.

³⁴ Más adelante se tratan las conclusiones de la CAPI.

³⁵ Estas se agrupan en tierras; aguas; áreas de desarrollo indígena; recursos naturales y áreas silvestres protegidas; institucionalidad y legislación (reconocimiento constitucional, Convenio 169; gestión CONADI); derecho sociales y culturales (educación, salud, cultura y artes); desarrollo económico y fomento productivo; indígenas urbanos; pueblos en peligro de extinción (MIDEPLAN, 1999).

En **educación**, se propone incluir la educación intercultural; difundir la cosmovisión indígena y la educación multicultural y bilingüe; y mejorar la cobertura en zonas rurales, especialmente de la enseñanza media, entre otras cuestiones.

En **cultura**, se apunta a la creación de una institucionalidad de fomento, conservación y difusión y la incorporación de los símbolos indígenas en el espacio público.

En cuanto a los indígenas **urbanos**, se propone la creación de oficinas de asuntos indígenas en los Municipios; nombrar lugares públicos con nombres indígenas; incorporar la variable cultural en el diseño arquitectónico de viviendas sociales y subsidios especiales.

Finalmente, respecto de los **pueblos en peligro de extinción**, se propuso integrar su historia en la educación en todos sus niveles, diseñar estrategias de mejora en su calidad de vida y de difusión y preservación de su cultura.

3. Gobierno del Presidente Lagos (2000-2006)

3.1 Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígena

A diferencia de su antecesor, el Presidente Lagos abordó la cuestión indígena desde los primeros días de su gobierno, generando lo que Figueroa describe como “una discontinuidad en los énfasis” entre ambos gobiernos.³⁶ De hecho, en la primera semana de su gobierno, se conformó Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas (GTPI), lo que evidencia su intención de tomar distancia de la política pública indígena diseñada al final del gobierno de su antecesor, elaborando una propia.³⁷

La instancia, similar en su conformación a la CAPI, estuvo integrada por actores de la sociedad, empresarios, especialmente vinculados al sector agrícola y forestal, líderes indígenas, representantes del gobierno y autoridades de la Iglesia Católica.³⁸ Su objetivo era presentar en 50 días un plan de acción en cinco áreas: (i) educación y cultura; (ii) gestión territorial; (iii) fomento productivo; (iv) legislación e institucionalidad; y (v) indígenas urbanos.

Los resultados del GTPI alimentaron el plan de acción denominado “16 medidas”, presentado en junio de 2000.³⁹ Este incluyó propuestas en las cinco áreas trabajadas y el anuncio de la creación de una

³⁶ Figueroa, 2011:136.

³⁷ Lagos, 2000. De acuerdo con Figueroa (2011), un aspecto distintivo de la propuesta de Lagos en la materia, fue su promesa electoral de restituir 150.000 hectáreas de tierra al pueblo mapuche. El propio Presidente alude a esta cuestión en su tercera cuenta pública, señalando que “[n]uestro compromiso es entregar 150.000 hectáreas al pueblo mapuche y que se ha ido cumpliendo gradualmente” (Lagos, 2002). Aylwin (2007) se refiere a cuatro promesas durante la campaña presidencial: revisión de la Ley 19.253, reconocimiento constitucional, ratificación del Convenio 169 y la incorporación de 150.000 hectáreas de tierra al patrimonio indígena.

³⁸ Figueroa, 2011. La autora remarca que dos de las organizaciones más activas en materia de reivindicaciones de tierras se restaron de la convocatoria: la Coordinadora de Comunidades en Conflicto de Arauco y Malleco (CAM) y el *Aukiñ Wallmapu Ngulam* (Consejo de Todas las Tierras).

³⁹ Aylwin, 2007. Sus principales propuestas fueron el impulso a la educación intercultural bilingüe y salud intercultural, jardines infantiles indígenas y cupos especiales en educación superior, creación de mecanismos de consulta previa a la realización de proyectos de inversión, subsidio habitacional indígena, habilitar el acceso a la asistencia CORFO, reconocimiento constitucional, modificación del Código de Aguas e inclusión de los indígenas urbanos en la Ley de Desarrollo Indígena (Figueroa, 2011).

Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato,⁴⁰ encargada de proponer, a partir de dicho plan, la política indígena para su periodo.⁴¹

3.2. La Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (CVHNT)

En enero de 2001, se promulgó el Decreto que creó la CVHNT, con el objeto de asesorar al Presidente de la República sobre "el conocimiento de la visión de nuestros pueblos indígenas sobre los hechos históricos de nuestro país y a efectuar recomendaciones para una nueva política de Estado, que permita avanzar hacia el nuevo trato de la sociedad chilena y su reencuentro con los pueblos originarios."⁴²

Al anunciarla, se señaló que su composición sería "amplia y plural" y que los pueblos indígenas designarían "a sus representantes de acuerdo con sus propios mecanismos de decisión".⁴³ Finalmente, la Comisión fue compuesta por representantes del mundo empresarial, político, académico, eclesiástico e indígena. Estos últimos no fueron elegidos sino que designados, aunque procurando incluir incluso a aquellos sectores que actuaban fuera de los canales institucionales.⁴⁴ En todo caso, el decreto constitutivo señalaba que debía crearse, aparte de la subcomisión dedicada a recabar los antecedentes históricos, una por cada pueblo indígena, con el fin de permitir la participación de sus miembros, comunidades y organizaciones.⁴⁵

En octubre de 2003, la CVHNT entregó al Presidente Lagos el informe final que daba cuenta de su trabajo y los resultados del mismo. Este informe estaba compuesto por cuatro volúmenes, siendo el primero de ellos el que contenía el "Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato", con los antecedentes históricos recopilados y sus conclusiones y recomendaciones.⁴⁶ En 2008, este volumen fue editado por el Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, siendo hasta la fecha, el único que ha sido publicado.⁴⁷

⁴⁰ La idea de "comisión de verdad" está íntimamente vinculado a los procesos de normalización democrática desarrollados en América del Sur durante los años 80 del siglo XX. Se trata de entidades gubernamentales encaradas de investigar, documentar y emitir un informe sobre violaciones a derechos humanos en el régimen autoritario anterior.

⁴¹ Figueroa, 2011. Según Aylwin (2007), la creación de la Comisión fue la única medida que no estaba directa o indirectamente contemplada en el programa de gobierno, y respondía a la proveniente de líderes mapuche en orden a establecer un diálogo profundo en torno a la relación Estado - pueblos indígenas.

⁴² Art. 1 Decreto Supremo N° 19 de 2001 del Ministerio de Planificación y Cooperación que crea Comisión Verdad y Nuevo Trato.

⁴³ El Mercurio, 2000.

⁴⁴ Figueroa, 2011.

⁴⁵ Art. 2 DS N° 19 2001 MIDEPLAN. Cabe consignar que el pueblo mapuche conformó su propia instancia, la Comisión Autónoma Mapuche (COTAM). Su estatus no es del todo claro. El informe de la COTAM señala que ella misma es "una comisión que surge como respuesta a la Comisión Nacional de Verdad Histórica y Nuevo Trato, implementada por el gobierno de la Concertación bajo la administración del presidente de la República don Ricardo Lagos Escoba" (CVHNT, 2003:567). Sin embargo, el Volumen III del Informe de la CVHNT que, de acuerdo al Informe CVHNT publicado en 2008 (p. 29), contiene los informes finales de los grupos de trabajo temáticos y territoriales, incluye el informe de COTAM.

⁴⁶ El segundo volumen contenía un anexo sobre un estudio relativo a la propiedad mapuche en Malleco y Cautín y el tercero contenía los informes finales de los grupos de trabajo temáticos y territoriales, ya referido arriba. El cuarto y último volumen contenía las actas de las sesiones de la Comisión (CVHNT, 2008).

⁴⁷ CVHNT, 2008.

La segunda parte del informe de la CVHNT se refiere a las propuestas y recomendaciones, agrupados en once temas: (i) principios para un nuevo trato; (ii) reconocimiento constitucional; (iii) derechos colectivos; (iv) institucionalidad; (v) pueblos extintos; (vi) pueblos en riesgo de extinción; (vii) recomendaciones particulares; (viii) nuevo estatuto para Isla de Pascua; (ix) tierras mapuche; (x) instrumentos internacionales; y (xi) diversidad cultural.

A continuación, se revisa el contenido de las principales propuestas concretas de la Comisión, y de aquellas dirigidas específicamente al pueblo mapuche. Toda la información se obtiene de la segunda parte del informe, salvo cuando se indique lo contrario.

3.2.1. Reconocimiento constitucional y derechos colectivos

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, la demanda por reconocimiento constitucional data desde los Acuerdos de Nueva Imperial, la que incluía el reconocimiento de los derechos económicos sociales y culturales de los pueblos indígenas. Sin embargo, el proyecto presentado por el Presidente Aylwin, que terminaría siendo rechazado por falta de quórum, solo hacía referencia al deber de protección por parte del Estado, sin mencionar la cuestión de los derechos colectivos.⁴⁸

En este sentido, la Comisión ofreció ciertos parámetros para el reconocimiento constitucional, a saber; (i) reconocimiento de la pre-existencia de los pueblos indígenas que forman parte de la nación chilena; (ii) deber de garantizar la diversidad étnica y cultural con respeto a la autonomía de sus miembros; y (iii) reconocimiento de derechos colectivos.

La Comisión detalla que derechos colectivos deberían reconocerse a nivel constitucional.

En primer lugar, se refiere a los **derecho políticos**.

En materia de participación política en el Estado, en consonancia del reconocimiento de los indígenas como pueblos, se propone su incorporación como colectivo en la formación de la voluntad popular a través de sus propios representantes en el Congreso Nacional. En otras palabras, propone la adopción de una política de escaños reservados para representantes indígenas en ambas cámaras. Además, propone la integración de los pueblos indígenas en la gestión del gobierno comunal y regional a nivel de sus respectivos consejos, y en otras instancias estatales relevantes para los indígenas, como las asociadas al sistema de evaluación de impacto ambiental. Asimismo, se plantea el rediseño de las comunas para favorecer la correspondencia entre dicha división administrativa y los territorios indígena.

Por otra parte, el informe propone el reconocimiento de las instituciones propias de cada pueblo, y el establecimiento de mecanismos de diálogo con el Estado y el sector privado, en particular en relación con su territorio y recursos naturales, pero también en relación con la adopción de leyes y políticas públicas que puedan afectarlos. En este punto, en tensión con el reconocimiento de las instituciones propias, recomendó la creación de un Consejo de Pueblos Indígenas (CPI), para canalizar la participación y consulta indígena.⁴⁹ Se trataría de un organismo distinto al Consejo Nacional de

⁴⁸ Ver nota N° 11, arriba.

⁴⁹ En enero de 2016, la presidenta Bachelet ingresó el proyecto de ley Crea el Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas (Boletín N° 10526-06). Actualmente se encuentra en segundo trámite en el Senado, donde fue aprobado en general en enero de 2018.

CONADI y no suprimiría las instancias de participación contemplada en la legislación vigente.⁵⁰ La Comisión sugirió que el Consejo estuviese compuesto por miembros electos democráticamente por los pueblos indígenas, tuviera capítulos regionales y esté facultado para (i) pronunciarse sobre las propuestas de políticas públicas indígenas; (ii) fiscalizar su ejecución; (iii) hacer recomendación al Presidente de la República; y (iv) evacuar un informe anual sobre la situación de los Pueblos Indígenas.

Luego, el informe aborda los **derechos territoriales**. En esta materia recomienda la ratificación del Convenio 169 de la OIT y la sustitución de las Áreas de Desarrollo Indígena consagradas en la Ley 19.253 por la figura de "territorios indígenas", respetando "las categorías y concepciones territoriales propias de cada pueblo indígena", y sin que su establecimiento entre "en conflicto con la propiedad superficial, entregada plenamente al derecho común".⁵¹ A su vez, se propone su demarcación, reconociéndose el derecho del pueblo indígena respectivo a participar en su gestión, especialmente en lo que atañe al ordenamiento territorial y a las Áreas Silvestres Protegidas contenidas en los territorio indígenas o aledañas a ellos. Estas ideas encuentran su antecedente en el ante-proyecto de Ley Indígena propuesto por el Congreso Nacional Indígena durante el gobierno del Presidente Aylwin.⁵²

También se propone la la proscripción del traslado forzado de población indígena, en línea con lo establecido en el Convenio 169.

Sobre **recursos naturales**, se recomienda establecer un derecho de preferencia en favor de los pueblos indígenas para que obtengan concesiones de explotación en sus territorios y tierras, sin que afecte derechos ya constituidos. Se propone también adoptar el derecho a participación en los beneficios de la explotación de sus recursos naturales, promover acuerdos impacto-beneficio con privados, garantizar la compensación por daños, e incentivar el uso de certificaciones en la explotación de dichos recursos.

Además, se insta a que el Estado utilice los medios con que cuenta para la protección de los ecosistemas.

Aquí se incluye también la recomendación en torno a la adopción de mecanismo de consulta previa indígena, en los términos establecidos en el Convenio 169 de la OIT.

En relación con las **tierras**, se hacen tres recomendaciones.

En primer lugar, respecto de las tierras ancestrales que se encuentren en poder del Fisco (incluyendo Áreas Silvestres Protegidas), se sugiere la restitución con pleno dominio, respetando el derecho propio para la asignación de titularidad.

⁵⁰ Cabe recordar que en la época en que se evacuó el informe, el Convenio 169 aun no se ratificaba.

⁵¹ CVHNT, 2008:538-539.

⁵² CEPI, 1991:38-40. El proyecto definía el "territorio indígena" como el "espacio social, demográfico, ecológico y cultural" necesario para la existencia y desarrollo de los pueblos indígenas, "sin perjuicio de los derechos de propiedad constituidos en el territorio" (art. 4.a). Además, reconocía el derecho a participar en la toma de decisiones que afecten el territorio, a oponerse a tales decisiones y el derecho a participar en los beneficios (art. 4.e.1).

Para abordar la cuestión de las tierras reivindicadas que se encuentren actualmente en poder de terceros, la Comisión propone la creación de una Corporación de Reparaciones, establecida por ley, con personalidad jurídica de derecho propio, integrada por personeros designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado. Su objeto principal sería determinar las tierras que deben ser restituidas, entendiendo por tales, aquellas que se encuentran en títulos entregados por el Estado, y que salieron del patrimonio indígena por medios ilegítimos.⁵³ Respecto del mecanismo de restitución, la Comisión innova al señalar que, en los casos en que no se alcance acuerdo con el actual propietario, debería dictarse una ley que permita la expropiación de las tierras determinadas por la Corporación.

Por otro lado, se sugiere incorporar un sistema de puntaje en el actual mecanismo del Fondo de Tierras y Aguas, que premie a las comunidades que optan encauzar su reivindicación por la vía institucional.

En materia de **derechos culturales**, la Comisión recomendó promover la educación autogestionada indígena, aprovechando la legislación vigente; promover la educación intercultural en las regiones de mayor concentración indígena; y ajustar la legislación de distintos sectores para dar cabida a las prácticas económicas, sociales, culturales y espirituales indígenas. Asimismo, propuso dar incentivos materiales a los funcionarios públicos que dominen lengua indígena, proporcionarles cursos obligatorios, el uso de lengua indígena en la señalética pública y en las convocatorias públicas, así como la declaración de la lengua rapa nui como la oficial de Isla de Pascua junto al castellano. Adicionalmente, recomendó estudiar la declaración de *We xipantü / Wüñoy Tripantü** como feriado nacional.

3.2.2. Institucionalidad indígena

Además del CPI, la Comisión propuso la creación de un Instituto de Investigación y Promoción de los Pueblos Indígenas, con sedes regionales, con la finalidad de colaborar "en el proceso de definición, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas dirigidos a los Pueblos Indígenas", a través de la investigación, capacitación y difusión de contenidos.

Asimismo, propuso la creación de un Fondo General Indígena que integrase en un sólo organismo todos los fondos de financiamiento orientados al mundo indígena y aumentara los recursos disponibles en al menos un 40%. Asimismo, sugiere que se habilite la participación indígena en su distribución, priorizando la inversión en educación.

Además, la Comisión recomendó incorporar representantes de todos los pueblos indígenas en el Consejo Nacional de CONADI y en general a personas indígenas en la ejecución de programas públicos dirigidos a ellos, especialmente sostenedores educacionales, agentes de salud indígena y constructoras indígenas, además de preferir prestadores de origen indígena para compras públicas.

⁵³ Esta caracterización excluye las llamadas "tierras antiguas", que son aquellas que fueron excluidas de los títulos de merced entregado en el proceso de radicación (1883-1930). Sobre los orígenes de las tierras mapuche reivindicadas, ver BCN (2015).

* El *We xipantü* o *Wüñoy Tripantü* es la ceremonia mapuche que se realiza en el solsticio de invierno para celebrar "el retorno del sol". La fiesta fue casi completamente sustituida por la fiesta campesina de San Juan, pero en los años 80 del siglo XX comenzó su recuperación (Loncon, 2009).

Respecto del pueblos mapuche, propuso específicamente crear un Centro de Formación y Capacitación de personal de salud intercultural, e incorporar la cosmovisión mapuche en la formación universitaria entre otras medidas.

3.2.3. Indígenas urbanos

En este punto la Comisión propuso entre otras iniciativas, crear un cementerio indígena en la Región Metropolitana; una casa de encuentro para indígenas urbanos; una red de mercados indígenas en las principales ciudades; permitir la participación de agentes de salud indígenas en los centros de salud urbanos; y la construcción de una ciudad indígena en Til Til.

4. Gobierno de la Presidenta Bachelet (2006-2010)

En el programa de gobierno presentado por la entonces candidata presidencial, se anunció el cumplimiento de los compromisos pendientes asumidos por el Estado con los pueblos indígenas, incluyendo explícitamente los de la política de Nuevo Trato del Presidente Lagos.⁵⁴

Ahora bien, desde los inicios de su mandato tuvo que hacer frente a los efectos del aspecto policial de la política desplegada por su antecesor. A sólo días de comenzado su mandato, se inició la primera de una serie de periódicas huelgas de hambre protagonizadas por dirigentes y activistas mapuche encarcelados por aplicación de la cuestionada Ley N° 18.314 que sanciona conductas terroristas. En enero de 2008, murió Matías Catrileo en un operativo policial en un fundo revinicado, agudizando el clima de conflicto.⁵⁵

De acuerdo a Figueroa, el diagnóstico de las nuevas autoridades consideraba que los problemas para establecer una relación apropiada con los pueblos indígenas se debían a un déficit de liderazgo, que impedía dotar de coherencia a la política pública, y no a una cuestión sustantiva.⁵⁶ De ahí que, el plan de acción en materia de políticas dirigidas a los pueblos indígenas, presentado en abril de 2008 por la Presidenta en el documento "Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad", constituyera más un compendio de compromisos y recomendaciones de los procesos anteriores que un giro en la política pública.⁵⁷

4.1. El Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas y Consejo de Ministros para Asuntos Indígenas

En función de lo anterior, en febrero de 2008, se creó la figura de Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas (CPAI), como un asesor de la presidencia en materia indígena, y se nombró en tal cargo a Rodrigo Egaña, especialista en gestión de políticas públicas. El Comisionado quedó encargado de proponer políticas públicas, asesorar a los organismos competentes en la formulación,

⁵⁴ "Cumpliremos los compromisos pendientes que hemos asumido como Estado. Esto comprende los compromisos contraídos a partir del Nuevo Trato en abril de 2004, aquellos que dicen relación con el Fondo de Tierras y Aguas y el Fondo de Desarrollo Cultural de la Conadi" (Bachelet, 2005).

⁵⁵ Figueroa, 2011.

⁵⁶ Figueroa, 2014.

⁵⁷ Cfr. Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad, 2008. Especialmente páginas 13 a 20.

evaluación y fiscalización de tales políticas, impulsar el diálogo con las comunidades indígenas y coordinar con el Congreso la ratificación Convenio 169 de la OIT.⁵⁸

En mayo del mismo año, se creó por decreto el Consejo Ministerial para Asuntos Indígenas, con el objeto de "asesorar a la Presidenta de la República en el diseño, definición, coordinación y coherencia de las políticas públicas para los pueblos indígenas" y de analizar y evaluar la ejecución de la Política Nacional Indígena.⁵⁹ El Comisionado Presidencial debía informar periódicamente al Consejo sobre los avances alcanzados en la ejecución de dicho plan de acción.⁶⁰ Además se ordenó la creación de Unidades de Asuntos Indígenas en cada Ministerio.⁶¹

En este sentido, estas dos instancias buscaron operativizar la Política Nacional Indígena, sin constituir por sí mismas un espacio para elaboración de políticas públicas, como han sido los ejemplos anteriores.

4.2. Comisión Asesora sobre Política Indígena Urbana

Una de las prioridades programáticas del gobierno de la Presidenta Bachelet fue prestar mayor atención a la población indígena urbana.⁶² De hecho, recién iniciado el gobierno, en junio de 2006, la presidenta Bachelet encomendó al Ministerio de Planificación y a CONADI la elaboración de una política dirigida a los indígenas urbanos, para lo que formó una comisión especial al efecto. Esta estuvo compuesta por dos académicos y cuatro profesionales de distintas reparticiones ministeriales, incluyendo dos de origen indígena, los que establecieron un marco descriptivo y diagnóstico, para luego revisar las demandas indígenas pertinentes en los últimos 20 años.⁶³

Ese mismo año, la Comisión evacuó un informe organizado en cuatro partes. En la primera se refiere a los principios generales que se tuvieron en consideración, con un enfoque de derechos. La segunda describe las políticas públicas regionales y nacionales en la materia. La última parte ofrece una serie de recomendaciones.

En general, la Comisión propuso que las políticas públicas dirigidas a indígenas urbanos consideran tanto la dimensión cultural, como la socioeconómica, de manera que contribuyan a alcanzar la igualdad de oportunidades. Al mismo tiempo, señaló que debían acompañarse con políticas que fortalezcan la vida en comunidades originarias y los vínculos entre éstas y las ciudades, para desincentivar la migración forzada y que las políticas debían ser descentralizadas y abiertas a la participación indígena.

También recomendó fortalecer las organizaciones indígenas urbanas, así como abrir la ciudad a la instalación y/o resignificación de hitos indígenas.

⁵⁸ Decreto Supremo N° 7 de 2008 del Ministerio de Planificación.

⁵⁹ Art. 1 Decreto Suprema N° 70 de 2008 del Ministerio de Planificación.

⁶⁰ Art. 2. DS N° 70 de 2008.

⁶¹ Presidenta de la República, 2008.

⁶² Re-Conocer..., 2008.

⁶³ Comisión Asesora, 2006.

En concreto, la Comisión propuso fortalecer las políticas ya existentes alineadas con los criterios generales,⁶⁴ junto con: (i) crear un Instituto de Cultura Indígena; (ii) establecer Centros Ceremoniales Indígenas; (iii) celebración del año nuevo indígena en establecimientos educacionales; (iv) incorporar lengua indígena en la enseñanza básica; (v) institucionalizar las Oficinas de Asuntos Indígenas Municipales; (vi) financiar la incorporación de contenidos multiculturales en las Universidades; (vii) implementación de Mercados Regionales Indígenas; (viii) facilitar el traslado de difuntos a sus comunidades y crear Cementerios Indígenas en las ciudades.

Finalmente, la Comisión sugirió abrir un espacio para la discusión de su propio informe, que incluyera tanto a las entidades gubernamentales pertinentes, como a los referentes indígenas urbanos del país.

5. Gobierno del Presidente Piñera (2010-2014)

En este periodo presidencial, las instancias institucionales con las características que interesan a este informe no tuvieron mayor protagonismo. Al respecto se puede mencionar la mesa de diálogo en torno al Plan Araucanía, anunciada en el programa presidencial,⁶⁵ y luego convocada en los primeros meses de gobierno, la que fue opacada por una nueva huelga de hambre de los presos mapuche.⁶⁶

Por otro lado, cabe señalar que el Presidente Piñera dio continuidad al Consejo de Ministros para Asuntos Indígenas, aunque acotó el número de Ministerios representados.⁶⁷ La figura del Comisionado fue derogada y sustituida por la de un Asesor Especial para Asuntos Indígenas del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.⁶⁸ Además, durante este periodo presidencial, se llevaron a cabo numerosos procesos de consulta previa indígena en el marco Convenio 169 de la OIT, que entró en pleno vigor en septiembre de 2009. Estos incluyeron las consultas en torno a la adopción del nuevo reglamento de consulta previa indígena y el reglamento del sistema de evaluación de impacto ambiental.⁶⁹

6. Segundo gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018)

En marzo de 2014, la Presidenta Bachelet asumió un nuevo mandato con un programa de gobierno que incluía la elaboración de una nueva constitución política. A su vez, se proponía incorporar en ella la idea de "Estado Pluricultural" para garantizar los derechos colectivos indígenas, entre otras reformas legales y de institucionalidad.⁷⁰ Además, se anunció la conformación de una "comisión de personalidades representativas de la sociedad chilena e indígena", que estudiaría los efectos de la aplicación de la Ley Antiterrorista a miembros de los pueblos mapuche y las denuncias de abuso policial

⁶⁴ Menciona a modo de ejemplo "la Ampliación del programa de sala cunas y jardines para la población indígena y la ampliación, apoyo y fortalecimiento al Programa de Salud y Pueblos Indígenas del Ministerio de Salud, la ampliación del Programa de Información de Derechos Indígenas y su adecuación al ámbito urbano y el apoyo a la Ley Antidiscriminación" (Comisión Asesora, 2006:56).

⁶⁵ Programa de Gobierno para el cambio el futuro y la esperanza Chile 2010-2014, s.f.:102.

⁶⁶ Houssein, 2010; Servindi, 2010.

⁶⁷ Estos pasaron de 16 a 9 ministerios (art. 1 Decreto Supremo N° 101 de 2010 del Ministerio de Planificación).

⁶⁸ Decreto Supremo N° 99 de 2010 del Ministerio de Planificación y art. 3 DS N° 101 de 2010 MIDEPLAN.

⁶⁹ Decreto Supremo N° 66 de 2013 del Ministerio de Desarrollo Social y Decreto Supremo N° 40 de 2012 del Ministerio del Medio Ambiente respectivamente.

⁷⁰ Chile de todos. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018, 2013:173.

de comunidades mapuche y rapa nui.⁷¹ Esta última se concretó parcialmente en la Comisión que se revisa a continuación.

6.1. Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía

En julio de 2015, la Presidenta anunció la creación de la Comisión Asesora Presidencial de la Araucanía.⁷² Esta tuvo por "objeto elaborar una propuesta en las áreas de desarrollo productivo regional y territorial, participación y reconocimiento y nuevas formas de reparación a los pueblos indígenas", otorgándole para ello un plazo de seis meses.⁷³

Los integrantes de la Comisión fueron designados por la propia Presidenta, incorporando a miembros destacados del mundo empresarial, eclesiástico, indígena, académico y político.⁷⁴

De acuerdo con el mandato presidencial, la Comisión evacuó un informe final con sus recomendaciones, las cuales fueron consensuadas entre todos sus miembros. Las recomendaciones fueron divididas en tres secciones temáticas: (i) reparaciones a las víctimas de la violencia rural en la región, entendiendo por tales a las víctimas de delitos "con clara finalidad política" y no a la delincuencia común (3 propuestas)⁷⁵; (ii) propuestas relativas a pueblos indígenas, que incluyen participación política, reconocimiento constitucional y reparaciones (30 propuestas); y (iii) desarrollo productivo regional y territorial, incluyendo infraestructura, planes y programas, puesta en valor de la cultura e identidad, institucionalidad, incentivos especiales y modificaciones legales y políticas forestal (36 propuestas). Doce de estas sesenta y nueve medidas fueron priorizadas por la propia Comisión.⁷⁶

La priorización fue encabezada por la propuesta de adoptar una "Ley Araucanía" que contemple todas las materias propuestas que requieran de una ley para su implementación.

Del primer grupo relativo a **reparación a víctimas**, se priorizó la Creación de una Comisión de Reparación de Víctimas de la Violencia en la Araucanía y la respectiva creación legal de un fondo de reparación.

En cuanto a las propuestas relativas a pueblos indígenas, la Comisión propuso la siguiente priorización.

En materia de **tierras**, propuso crear una Comisión Especial de Tierras Indígenas, integrada por indígenas y no indígenas, que evalúe las reclamaciones de tierras incluidas en el catastro elaborado el efecto, y recomiende las reparaciones que procedan, incluyendo beneficios alternativos a la tierra, con la voluntad del solicitante. En este mismo ámbito, propuso modificar el reglamento que regula la adquisición de tierras por la vía del artículo 20 letra b de la Ley N° 19.253 (compra directa), de manera que la adquisición contemple lo recogido en el catastro, se priorice por fecha de presentación de solicitud, se excluya del proceso a los predios que se encuentren bajo algún tipo de amenaza y las

⁷¹ Chile de todos...2013:174-175.

⁷² Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía, 2016

⁷³ Art. 1 Decreto Supremo N° 1185 de 2016 del Minsiterio del Interior y Seguridad Pública.

⁷⁴ Art. 3 DS N° 1185 de 2016.

⁷⁵ Comisión Asesora..., 2016:15.

⁷⁶ Comisión Asesora..., 2016:5.

reivindicaciones basadas en títulos que ya han sido beneficiados, e incorpore el derecho a optar por beneficios alternativos a la tierra.

En materia de **reconocimiento**, se priorizó el reconocimiento constitucional de todos los pueblos indígenas del país, incluyendo "aspectos relativos a perfeccionar los mecanismos de consulta indígena, la participación política de estos pueblos y la promoción de su cultura".⁷⁷

En cuanto a la **participación**, se relevó la propuesta de representación política especial de los pueblos indígenas en el Congreso Nacional, a través de escaños reservados, lo que implicaría la creación de un padrón especial indígena a cargo del Servicio Electoral. También se priorizó dar impulso a la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas.

Finalmente, en relación con las propuestas de **desarrollo productivo**, se priorizaron cuatro iniciativas. En primer lugar, se sugirió la incorporación de territorios como el pehuenche y Nahuelbuta al programa de gestión territorial de zonas de rezago de la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior. También se propuso modificar la Glosa 10 de Gobiernos Regionales de la Ley de Presupuestos, de manera de facultar a dichos gobiernos y no a la DIPRES para evaluar los Planes de Desarrollo Integral en comunidades indígenas. En tercer lugar se mencionó la creación de una Agencia del Agua encargada de "catastrar, planificar, controlar y proponer una estrategia de abordaje sistémico de uso y distribución de este recurso, que derive en una política regional de desarrollo de recursos hídricos y un Plan Estratégico Regional de Riego".⁷⁸ Finalmente, se priorizó la creación de un Centro de Negocios y Desarrollo Mapuche, para fortalecer los emprendimientos mapuche, teniendo a la vista su baja adjudicación de proyectos SERCOTEC.

6.2. Proceso constituyente indígena

En el marco del proceso de participación ciudadana para la elaboración del nuevo texto constitucional, se llevó a cabo un proceso paralelo de participación indígena, denominado "Proceso Constituyente Indígena".⁷⁹ Este se desarrolló durante el segundo semestre del año 2016 y fue acompañado por un Comité Consultivo y de Seguimiento, integrado por los consejeros de CONADI y diversas agencias de Naciones Unidas y por.⁸⁰ Contó con tres modalidades de participación: encuentros, encuentros auto-convocados y participación individual, lo que habría permitido la participación de 17.016 personas y la realización de 605 encuentros. El contenido de estos, fue sistematizado por el Comité Consultivo y de Seguimiento, a partir de lo cual se convocó a una consulta previa indígena sobre cuatro ideas fundamentales: reconocimiento constitucional, derechos lingüísticos, derechos territoriales, participación política y representación diferenciada.⁸¹

⁷⁷ Comisión Asesora..., 2016:20. Cabe mencionar que el informe consigna la propuesta de incorporar al reconocimiento constitucional el concepto de plurinacionalidad del Estado, pero no se logró consenso entre los comisionados.

⁷⁸ Comisión Asesora..., 2016:10.

⁷⁹ La descripción de este proceso se basa en BCN, 2018.

⁸⁰ Estas fueron Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2017).

⁸¹ Una síntesis de los resultados de este proceso en BCN, 2018.

6.3. Comisión Técnica de Niñez y Pueblos Indígenas

Finalmente, cabe mencionar la Comisión Técnica de Niñez y Pueblos Indígenas, creada por el Consejo Nacional de la Infancia, organismo público que dependía del Minsiterio Secertaría General de la Presidencia. Esta nueva comisión estaba compuesta por personas indígenas y no indígenas con amplios conocimientos en la materia, y su objetivo era asesorar al Consejo en la formulación de políticas públicas orientadas a los niños y niñas indígenas. En particular, se le encomendó analizar los alcances del Convenio 169 de la OIT en relación a la Ley de Garantías de los Derechos de la Niñez y otras materias relacionadas.⁸²

La Comisión funcionó en Subcomisiones que trabajaron en torno a siete ejes temáticos: (i) proceso y noción de persona en los pueblos indígenas; (ii) territorio e identidad y niñez indígena; (iii) daño histórico a los niños y niñas indígenas; (iv) violencia institucional y niñez indígena; (v) educación e interculturalidad; (vi) salud y niñez indígena; (vii) derechos inidividuales y colecitvos en relación a niños y niñas indígenas.

Entre sus propuestas concretas, se menciona la posibilidad de indicar el origen indígena del niño en su Cédula Nacional de Identidad; reconocimiento público del daño histórico sufrido por niños y niñas indígenas como consecuencia del trato dado por el Estado a los pueblos indígenas; fortalecer procesos autónomos educativos; establecimiento de un Defensor de Niñas y Niños Indígenas; reparaciones en lógica de justicia transicional; creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura; capacitación a funcionarios públicos y del área de educación en torno a los derechos de la niñez indígena; fiscalización periódica del cumplimiento de protocolos de niñez en la actuación de carabineros e incorporación de sanción penal de inhabilitación para el cargo en caso de infracción penal, y en los demás, sanciones administrativas; profundizar la implementación de atención de salud con pertinencia cultural.

Adicionalmente, el informe dedica un capítulo a describir los contenidos mínimos que debiese tener una Ley de Garantías de la Niñez Indígena.

Bibliografía

- Aylwin, José. (2000). Los conflictos en el territorio mapuche: antecedentes y perspectivas. *Revista perspectivas*, 3(2), 277-300.
- (2002). Política [sic] públicas y pueblos indígenas: el caso de la política [sic] de tierras del estado chileno y el pueblo mapuche. Documento base para la discusión en el marco del proyecto Desarrollo Comunitario Autosostenible en una Perspectiva Comparada. Austin: Universidad de Texas y Fundación Ford. [pdf]. Disponible en: <http://bcn.cl/2973x> (marzo, 2019).
- (2005). Implementación de legislación y jurisprudencia nacional reactiva a los derechos de los pueblos indígenas: la experiencia de Chile. En Seminario de Expertos de la ONU sobre Implementación de Legislación y Jurisprudencia a Nivel Nacional relativa a los Derechos de los

⁸² Comisión Técnica de Niñez y Pueblos Indígenas, 2015.

- Pueblos Indígenas, Tucson, Arizona, 12-14 octubre de 2005. Disponible en: <http://bcn.cl/297ee> (marzo, 2019).
- (2007). Introducción. En Nancy Yáñez y José Aylwin (coord). *El Gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el "nuevo trato": las paradojas de la democracia chilena*. Santiago: Lom Ediciones.
- Bachelet, Michuelle. (2005). Estoy contigo. Programa de Gobierno Michelle Bachelet. [pdf]. Disponible en: <http://bcn.cl/29btq> (marzo, 2019).
- BCN. (2015). Antecedentes históricos del conflicto étnico/territorial en el sur de Chile. Elaborado por Matías Meza-Lopehandía G. Disponible en: <http://bcn.cl/24ise> (marzo, 2019).
- (2018). Proyectos de reforma constitucional y consulta indígena constituyente. . Elaborado por Matías Meza-Lopehandía G. Disponible en: <http://bcn.cl/28oz9> (marzo, 2019).
- Cámara de Diputados. (1992). Legislatura 324a, Ordinaria. Sesión 6a, en martes 9 de junio de 1992. (Ordinaria, de 11:00 a 18:06). Disponible en: <http://bcn.cl/297ki> (marzo, 2019).
- (2000). Legislatura 343a, Ordinaria. Sesión 7a, en martes 17 de octubre de 2000. (Ordinaria, de 11:09 a 17:38). Disponible en: <http://bcn.cl/297kp> (marzo, 2019).
- Carruthers, David y Patricia Rodriguez. (2009). Mapuche protest, environmental conflict and social movement linkage in Chile. *Third World Quarterly*, 30(4), 743-760
- CEPI. (1991). *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas*. Temuco: Comisión Especial de Pueblos Indígenas.
- Comisión Asesora. (2006). Propuesta para la Generación Participativa de una Política Indígena Urbana. Disponible en: <http://bcn.cl/29ays> (marzo, 2019).
- Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía. (2016). Informe Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía.[pdf]. Disponible en: <http://bcn.cl/24gtn> (marzo, 2019).
- Comisión Técnica de Niñez y Pueblos Indígenas. (2015). Disponible en: <http://bcn.cl/29ckl> (marzo, 2019).
- CVHNT. (2003). Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato. Informes finales de los Grupos de Trabajo. Volmen 3. Anexo Tomo II. Comisión de Trabajo Autónomo Mapuche [pdf]. Disponible en: <http://bcn.cl/28mtl> (enero, 2019).
- (2008). Informe Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. Disponible en: <http://bcn.cl/28mt0> (marzo , 2019).
- Chile de todos. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018. (2013). Disponible en: <http://bcn.cl/29ce6> (marzo, 2019).
- Donoso, Sebastián y Camila Palacios. (2018). Pueblos indígenas y reconocimiento constitucional: aportes para un debate. *Temas de la Agenda Pública*, 103. Disponible en: <http://bcn.cl/29aao> (marzo, 2019).

- El Mercurio. Gbno. Anunció 16 Medidas Para los Pueblos Indígenas. *El Mercurio electrónico* [en línea]. 01/06/2000. Disponible en: <http://bcn.cl/299sd> (marzo, 2019).
- El Sur. Gobierno lanzó plan de ayuda para mapuches. El Sur en Internet. [en línea]. 06/08/2018. Disponible en: <http://bcn.cl/29982> (marzo, 2019).
- Figueroa, Verónica. (2014). *Formulación de políticas públicas indígenas en Chile: Evidencias de un fracaso sostenido*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Foerster, Rolf y Javier Lavanchy. (1999). La problemática mapuche. *Análisis del Año. Sociedad-Política-Economía*, 65-102. Disponible en: <http://bcn.cl/29818> (marzo, 2019).
- Hossein, Sohan. (2010). Piñera anuncia creación de una mesa de diálogo paralela. *DiarioUchile*. 17/09/2010. Disponible en: <http://bcn.cl/29cdw> (marzo, 2019)
- Lagos, Ricardo. (2002). Mensaje Presidencial 21 de mayo de 2000. Disponible en: <http://bcn.cl/299mb> (marzo, 2019).
- (2002). Mensaje a país del Presidente de la República Ricardo Lagos Escobar. Valparaíso, 21 de mayo de 2002. Disponible en: <http://bcn.cl/299g1> (marzo, 2019).
- Lavanchy, Javier. (1999). Perspectivas para la comprensión del conflicto mapuche. [pdf] Santiago: Fundación Rehue. Disponible en: <http://bcn.cl/297qq> (marzo, 2019).
- Loncon, Elisa, (2009). Wüñoy Tripantü. El regreso del sol para iniciar un nuevo ciclo con la Naturaleza. Disponible en: <http://bcn.cl/29axw> (marzo, 2019).
- Mensaje Presidencial. (1991). Proyecto de reforma constitucional relativo a los pueblos indígenas [Boletín N° 513-07]. En Cámara de Diputados. 323a Legislatura (extraordinaria). Sesión 8a., en martes 15 de octubre de 1991, 502-503. Disponible en: <http://bcn.cl/29ae3> (marzo, 2019).
- Meza-Lopehandía, Matías. (2018). Frustrated Multiculturalism. (Neo)liberalism and the Mapuche People. En Pablo Marshall (ed). *Citizenship and Disadvantaged Groups in Chile*. Lanham: Lexington Books.
- MIDEPLAN. (1999). Informe Comisión Asesora en Temas de Desarrollo Indígena (D.S: n° 122, 14.05.99, MIDEPLAN). Disponible en: <http://bcn.cl/299ac> (marzo, 2019).
- Namuncura, Domingo. (1999). *Ralco, represa o pobreza?* Santiago: Lom Ediciones.
- PNUD. (2017). Presidenta Bachelet recibe Informe de Sistematización del Proceso Constituyente Indígena. 04/05/2017. Disponible en: <http://bcn.cl/29ceg> (marzo, 2019):
- Programa de Gobierno para el cambio el futuro y la esperanza Chile 2010-2014 [sic]. (s.f.). Disponible en: <http://bcn.cl/29cde> (marzo, 2019).
- Presidenta de la República. (2008). Gab. Pres. N° 005 [MAT: INstructivo Presidencial que implementa iniciativas de Re-Conocer: Pacto Social pro al Multiculturalidad, 25/06/2008). Disponible en: <http://bcn.cl/29c3x> (marzo, 2019).

Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad. (2008). Disponible en: <http://bcn.cl/28yfd> (marzo, 2019).

Servindi. (2010). Chile: Indígenas mapuche rechazan mesa de diálogo propuesta por Piñera, 20/09/2010. Disponible en: <http://bcn.cl/29cdz> (marzo, 2019).

Vergara, Jorge, Rolf Foerster y Hans Gundermann. (2004). Más acá de la legalidad, Polis [en línea], 8. Disponible en: <http://bcn.cl/28opx> (enero, 2019).

— (2005). Instituciones mediadoras, legislación y movimiento indígena de Dasin a Conadi (1953-1994). *Atenea (Concepto)*: 491:71-85. Disponible en: <http://bcn.cl/297fp> (marzo, 2019).

Venegas, Marcelo. (2003). Evolución del Estatuto Jurídico de los Mapuches. En Eugenio Guzmán (editor). *La Cuestión Mapuche. Aportes para el debate*. Santiago: Fundación Libertad y Desarrollo.

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)