

**SEGUNDA PARTE:**  
**PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARA UN NUEVO TRATO ENTRE EL**  
**ESTADO, LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA SOCIEDAD CHILENA**



## 1. PRINCIPIOS GENERALES Y BASES PARA UN NUEVO TRATO

La Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, considerando los antecedentes históricos expuestos en la Primera Parte de este Informe, y luego de examinar un conjunto amplio de información de índole histórica, jurídica, social y económica, que le ha sido reportado por los grupos de trabajo temáticos y territoriales, se ha formado la convicción que:

- Los Pueblos Indígenas de Chile son descendientes de las sociedades pre-coloniales que se desarrollaron sobre el territorio en el que actualmente el Estado Chileno ejerce soberanía, a las que están ligadas por una continuidad histórica. Ellos fueron los primeros habitantes y ocupantes de este territorio. Fueron los primeros en domesticar su geografía, en poner nombres a los lugares y a las cosas. Han legado a la nación chilena sus costumbres y formas de vivir y convivir, conocimientos y, en fin, cultura, que forman parte de los cimientos de nuestra sociedad.
- El proceso de conformación del Estado – Nación chileno, supuso un intento sistemático y deliberado por asimilar a los Pueblos Indígenas: fue el intento de las élites del siglo XIX por conformar una ciudadanía leal a la Nación. La Nación chilena no es el producto de una evolución natural espontánea, que inspira al desarrollo no deliberado de una comunidad. El desarrollo del Estado Nacional en Chile, en cambio, es resultado de un proceso guiado por un proyecto político que -en conformidad a los ideales republicanos- tuvo por objeto erigir una comunidad sobre la cual fundar el universalismo de la ciudadanía. La “ceguera frente a la diferencia” que subyace a ese tipo de universalismo, se tradujo en la negación de la identidad y de la existencia de los pueblos originarios como entidades sociohistóricas.
- Así como la Nación chilena se constituyó sobre la base del intento por asimilar – mediante la fuerza y la letra - a esos pueblos, el territorio nacional se estableció en aquellos espacios sobre los que el Estado no tenía control ni ejercía soberanía. A la época de la constitución del Estado chileno, el Pueblo Mapuche mantenía el control sobre el territorio comprendido entre los ríos Bio Bio, por el norte, y el límite constituido por el cordón de Panguipulli y el río Cruces en San José de la Mariquina, por el sur. Lo propio ocurría con el Pueblo Rapa Nui, cuyo territorio recién fue incorporado a la soberanía del Estado chileno en 1888, y con los pueblos que habitaban la Patagonia y canales australes, como es el caso de los Aónikenk, Selk’nam, Kawésqar y Yagán. Los pueblos Aymara, Atacameño y Quechua se encontraban sometidos a la jurisdicción de las también nacientes repúblicas de Perú y Bolivia. Una clara política expansionista del Estado chileno, permitió la ocupación definitiva de los territorios indígenas: el sometimiento del territorio mapuche a fines del siglo XIX; la anexión de las tierras aymaras, atacameñas y quechuas, como resultado de la Guerra del Pacífico, a través de la cual Chile disputó a Perú y Bolivia los territorios del extremo norte; la incorporación de Isla de Pascua a la soberanía del Estado Chileno en 1888, y; finalmente, la política de otorgamiento de enormes concesiones que el Estado desarrolló para hacer ocupación definitiva del extremo austral; fueron dando fisonomía definitiva al territorio de Chile, quedando las poblaciones indígenas diversas y numerosas que lo habitaban desde antiguo, bajo la

jurisdicción de un Estado a cuya constitución no habían sido invitados sino para formar parte de sus mitos y relatos fundadores.

- Ambos procesos – el de negación de la identidad y existencia de los Pueblos Indígenas a favor de la formación de una identidad nacional única, y el de apropiación de su territorio a favor de la consolidación del territorio nacional– si bien fueron exitosos en su objetivo de servir a la formación del Estado Nación chileno, tuvieron consecuencias que se arrastran hasta el presente, en algunos casos desastrosas, para los Pueblos Indígenas, como queda abundantemente acreditado en la evidencia que la Comisión ha examinado y que consta en este Informe: reducción territorial, fragmentación social, pérdida patrimonial, pérdida de vigencia de sus sistemas normativos propios, pérdida de sus idiomas por políticas de castellanización forzosa, y hasta la muerte y desaparición de Pueblos Indígenas enteros como los Aónikenk y Selk’nam, que fueron objeto de un verdadero genocidio ya que, junto con extinguirse su cultura, también se aniquiló a las personas que los integraban.
- A la par de ser objeto de políticas específicas y deliberadas, cuyos objetivos oscilaron a lo largo del Siglo XX entre la asimilación y la integración, los Pueblos Indígenas experimentaron las consecuencias de los procesos modernizadores posteriores a la Segunda Guerra Mundial. El resultado fue la asalarización, la urbanización, la extensión de la ciudadanía política y la educación, las que si bien permitieron la integración de enormes contingentes de población - no sólo indígenas – generaron el desarraigo indígena de sus formas de vida tradicionales.
- Con todo, los Pueblos Indígenas, incluida aquella parte que protagonizó procesos migratorios y se instaló en las ciudades, han sido capaces de reintegrarse adaptativamente generando nuevas formas de organización social, recomponiendo sus identidades, recreando sus culturas particulares, refugiándose en algunos casos en sus comunidades rurales, reivindicando su pertenencia étnica en las grandes ciudades, constituyendo movimientos socio políticos, generando alianzas políticas al interior del Estado y también más allá de las fronteras nacionales, y reclamando con cada vez mayor insistencia y visibilidad, el ser reconocidos en toda su particularidad. Gracias a esta voluntad de existir, sus historias han empezado a ser narradas y sus culturas valoradas, al tiempo que la sociedad chilena empieza también a reconocerse a sí misma en toda su diversidad.
- De lo expresado surge como una verdad irrefutable que la actual identidad de los Pueblos Indígenas en Chile se ha constituido, finalmente, en relación y conflicto con el proyecto de construcción del Estado nacional. Bajo esta constatación, la Comisión ha alcanzado la convicción que es necesario dar cabida a una nueva oportunidad histórica para el entendimiento, propiciando un diálogo franco y abierto entre el Estado, la sociedad chilena y los Pueblos Indígenas, el que es propio de aquellos momentos históricos marcados por el florecimiento de la democracia y la paz entre todos los chilenos, y que debiera fundarse en los principios y propuesta que pasan a expresarse.

Con base a dichos antecedentes, la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato se ha formado la convicción que un Nuevo Trato entre los Pueblos Indígenas, el Estado y la sociedad chilena, debe edificarse sobre la base de los siguientes fundamentos:

- La “ceguera frente a la diferencia” condujo – mediante la fuerza y la letra- a la negación de la identidad y de la existencia de los Pueblos Indígenas. Por ello es que un Nuevo Trato debe fundarse, ante todo, en el reconocimiento que la sociedad chilena es culturalmente diversa, que al interior de la actual configuración de nuestra comunidad nacional co-existen diversas agrupaciones – los Pueblos Indígenas - que reivindican para sí una identidad histórico cultural particular y diferente a la del común de los chilenos, que dicha identidad se arraiga en lo profundo de una historia que empezó a construirse antes incluso de la llegada del conquistador y, evidentemente, de la construcción del Estado y de la nación chilena, y que dichas historias – múltiples y diversas – deben ser admitidas e incorporadas al relato de nuestra historia como país, rompiendo con el silencio y la invisibilidad en que hasta ahora han sido mantenidas.
- En concordancia con este principio de reconocimiento, la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato ha llevado a cabo su mandato considerando y examinando una amplia evidencia histórica, entre la que se cuenta la aportada por los propios Pueblos Indígenas de nuestro país. La Comisión se ha formado la convicción que no puede haber Nuevo Trato sin reconocimiento, y no puede haber reconocimiento sin que las voces silenciadas sean escuchadas.
- Ponderando en su mérito la amplia evidencia histórica que ha sido puesta a su consideración, la Comisión ha llegado al convencimiento que en la historia de la relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas se verificaron hechos que los principios de una sociedad democrática, con conciencia de la dignidad de todos sus miembros, no debe estar dispuesta a aceptar. Que sobre la base de reconocer esa historia, es necesario admitir que el Estado y la sociedad chilena están en deuda con los Pueblos Indígenas que forman parte indisoluble de la nacionalidad chilena.
- La idea de un Nuevo Trato entre el Estado, la sociedad chilena y los Pueblos Indígenas, lleva consigo, entonces, la aspiración de que el Estado corrija y/o rectifique el “trato” dado hasta ahora a los Pueblos Indígenas y a sus integrantes. Este Nuevo Trato, debe llevar a que las relaciones entre los Pueblos Indígenas, el Estado y la Sociedad chilena, estén inspiradas en el respeto, la equidad, el mutuo reconocimiento, la justicia y la dignidad de todos sus miembros, principios que en el parecer de la Comisión son fundamentales para la convivencia nacional. Un Nuevo Trato supone, entonces, un nuevo tipo de relación entre los Pueblos Indígenas, la sociedad chilena y el Estado.
- Lo anterior entraña la definición y puesta en vigencia de un estatuto jurídico especial, que recoja un amplio reconocimiento de los Pueblos Indígenas, el cual comprende un conjunto de derechos cuya titularidad corresponde a los Pueblos Indígenas; que tiene por finalidad garantizar que el principio de reconocimiento que la Comisión recomienda consagrar a nivel constitucional, se exprese en la

posibilidad de los Pueblos Indígenas de vivir y desarrollarse de conformidad a sus propias identidades y sistemas culturales. Porque el reconocimiento no pasará de tener realidad discursiva, si no existen condiciones institucionales para que dichas particularidades culturales - que la regla constitucional pretende cautelar - puedan ser ejercidas por los Pueblos Indígenas.

- La definición y puesta en vigencia de este estatuto jurídico especial, requiere introducir modificaciones y perfeccionamientos en el ordenamiento legal, respecto de lo cual a continuación se formulan un conjunto de propuestas y recomendaciones. En todo caso, dichas reformas legales, a la vez de proveer un amplio reconocimiento, deben admitir formas flexibles y pertinentes de ejercicio de los derechos que dicho reconocimiento persigue consagrar, de conformidad a las particularidades culturales de cada Pueblo Indígena.
- La forma específica en que la norma establezca la modalidad que adquiera el ejercicio de tales derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, deberá ser objeto de un trabajo posterior, en el que deberá garantizarse una amplia participación de los Pueblos Indígenas, considerando las recomendaciones que a este respecto se proponen más adelante.
- La Comisión deja constancia de la especial importancia que para los Pueblos Indígenas reviste su reconocimiento como “Pueblos”, categoría que no es reemplazable en el ámbito del reconocimiento por ninguna otra expresión. Lo propio ocurre con la utilización y reconocimiento de “Territorios Indígenas”, concebido como un espacio jurisdiccional donde los Pueblos Indígenas hacen efectivo los derechos colectivos que son atribuibles a su condición de Pueblos.
- La Comisión estima que una propuesta de Nuevo Trato basada en estos principios generales, recoge los logros y desarrollos del Derecho Internacional en materia de derechos de los Pueblos Indígenas, respecto de lo cual este informe entrega abundantes antecedentes.
- La Comisión está convencida que el país ha experimentado avances significativos en materia de reconocimiento de derechos de los Pueblos Indígenas, los que han permitido al Estado ir arbitrando medidas a favor de los Pueblos Indígenas y de los individuos que los integran. La creación y el fecundo trabajo de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, forma parte y es expresión de dichos avances.
- Al mismo tiempo, la Comisión desea instar al país, a los poderes del Estado, y a los diversos sectores que componen nuestra comunidad nacional, a continuar avanzando en esta senda, enfrentando cohesionada, con coraje, generosidad, profundidad histórica y sentido de país, el desafío mayor de atender y empezar a dar solución a aquellos litigios pendientes, cuyas raíces se hunden en lo profundo de una historia nacional en cuyo devenir se han ido forjando los rasgos de carácter y las identidades singulares de los diversos sectores que, con ellos, concurren a enriquecer el alma de Chile.

- La Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato cree un deber señalarle al país su convicción que nuestra cohesión como comunidad nacional, nuestras posibilidades de desarrollo, nuestra inserción en un mundo sometido a procesos de globalización de envergadura y alcance planetario, no se forjan erigiendo nuestra identidad y nuestros proyectos de futuro sobre la base de continuar afirmando que la verdad de unos está por sobre la verdad de los otros. Ello lleva a sustraer de ese esfuerzo nacional a una parte muy significativa de nuestra comunidad, a nuestros Pueblos Indígenas. Nuestro país no puede continuar negando la substancia fundamental de la que está constituido: su gente, sus culturas, sus pueblos, su historia, su memoria. Allí reside nuestra fuerza para desarrollarnos y hacer parte de estos procesos globales, que nos enfrentan a la diversidad del mundo. Chile es más fuerte, Chile es más Chile, cuando da cabida a todos sus hijos.
- Así concebido, el Nuevo Trato, en el parecer de la Comisión, exige mejoras institucionales en tres ámbitos distintos y complementarios:
  - De una parte, estas mejoras institucionales deben permitir reparar los daños inferidos a los Pueblos Indígenas.
  - De otra parte, 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.
  - Finalmente, las mejoras institucionales deben contemplar el establecimiento de mecanismos eficientes y eficaces para la plena realización de los dos ámbitos enunciados precedentemente.

En consonancia con los principios enunciados precedentemente, la Comisión recomienda el:

## 2. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Perfeccionar la Constitución Política del Estado, introduciendo una regla incorporada en las Bases de la Institucionalidad, que:

- Declare la existencia de los Pueblos Indígenas, que forman parte de la nación chilena, y reconozca que poseen culturas e identidades propias.
- Declare que los Pueblos Indígenas de Chile son descendientes de las sociedades pre-coloniales que se desarrollaron en el territorio sobre el que actualmente el Estado chileno extiende su soberanía, a las que están ligadas por una continuidad histórica.
- Establezca el deber del Estado de garantizar la preservación de la diversidad étnico cultural de la nación y, por consiguiente, la preservación y el ejercicio de la cultura y la identidad de los Pueblos Indígenas, con pleno respeto de la autonomía de sus miembros; y que
- En consonancia con dicha declaración, reconozca y garantice el ejercicio de un conjunto de derechos colectivos a favor de los Pueblos Indígenas, de conformidad a las propuestas que en este sentido se detallan más adelante.

La Comisión estima que dicha regla constitucional, permitiría corregir la invisibilidad y negación de que han sido objeto los Pueblos Indígenas, y la discriminación y menoscabo que han padecido sus integrantes, permitiendo enmendar los efectos de aquellas políticas que han tenido por finalidad explícita el asimilar a estos pueblos o que, sin tenerla, han tenido iguales consecuencias.

Asimismo, la Comisión estima que una regla constitucional que contenga estos elementos, poseería el valor de una directriz para las políticas estatales y un valor interpretativo para el conjunto de las reglas. Asimismo, la Comisión considera que, de acuerdo a la evolución del derecho internacional y la práctica constitucional, una regla como la descrita permitiría sustentar políticas de discriminación positiva encaminadas a equiparar a los Pueblos Indígenas con el resto de la comunidad nacional.

### **3. DERECHOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS QUE LA COMISIÓN RECOMIENDA CONSAGRAR CONSTITUCIONALMENTE**

En consonancia con la antedicha regla de reconocimiento, la Comisión recomienda que la Constitución Política y la legislación nacional consagren un estatuto jurídico especial, el que entrañaría la definición de un conjunto de derechos atribuibles a dicha categoría jurídica, de conformidad a las recomendaciones y sugerencias que se proceden a detallar.

#### **a) Los derechos políticos:**

Referidos a la capacidad de los Pueblos Indígenas para participar e incidir de manera gravitante en cuestiones relacionadas con los asuntos que les conciernen, en especial en los siguientes niveles y ámbitos:

**Participación de los Pueblos Indígenas en la formación de la voluntad general de la nación, a través de la elección de sus propios representantes en el Senado y la Cámara de Diputados**

*Criterios:*

- La Comisión recomienda que se garantice la participación de los Pueblos Indígenas en los órganos donde se forma la voluntad general de la nación, a través de la elección de senadores y diputados que representen sus intereses. Entre otras materias que deberían ser objeto de análisis cuando se diseñen los instrumentos legales pertinentes, corresponderá discernir si acaso: (i) resulta admisible, por razones de discriminación positiva, conferir a los miembros de los Pueblos Indígenas, el derecho a participar en la elección de quienes representen los intereses colectivos de los Pueblos Indígenas a que pertenecen y, a la vez, en la formación de la voluntad común como ciudadanos individuales, o, por otra parte; (ii) sólo se conferirá a los miembros de los Pueblos Indígenas el derecho de concurrir a la formación de la voluntad general, debiendo éstos optar por una de estas representaciones.
- Creación de un Registro Electoral Indígena de carácter público, nacional y único, en el que se inscriban los indígenas según un criterio de autoidentificación.
- Se deberá establecer, considerando las realidades particulares de cada pueblo indígena, un sistema electoral que garantice su representación parlamentaria. En este marco, se deberá determinar con la participación de los Pueblos Indígena la fórmula de circunscripción electoral más adecuada para sustentar este régimen electoral, debiendo ser convenido en su oportunidad si esta circunscripción es de carácter territorial o no. En caso que la fórmula sea la instauración de una

circunscripción no territorial, integrada por aquellos que de conformidad a un criterio de autoidentificación se inscriban en el registro electoral indígena, corresponderá estudiar y discernir entre diferentes alternativas, las siguientes: (i) si a esta circunscripción le correspondería elegir senadores y diputados en el número que corresponda en proporción al tamaño que alcance, desde el punto de vista del número de electores, la referida circunscripción, o; (ii) si de conformidad a un criterio proporcional, a cada Pueblo Indígena corresponderá elegir uno o más senadores y diputados que representen sus intereses particulares.

- En el caso de Isla de Pascua, por sus características geográficas, demográficas y étnicas, parece pertinente el establecimiento de una circunscripción de carácter territorial.

### **Participación de los Pueblos Indígenas en la integración y gestión de gobierno a nivel comunal y regional**

*Criterios:*

- Asegurar una cierta proporción de representantes que gestionen los intereses de los Pueblos Indígenas a nivel del Concejo Municipal y el Consejo Regional (CORE), cuyo número deberá ser determinado de conformidad a un criterio proporcional en atención a la proporción de población indígena de la respectiva comuna o región, según corresponda.
- En el ámbito comunal, se sugiere re-diseñar las comunas de tal manera de favorecer la correspondencia entre los límites político-administrativos y los límites de las comunidades y territorios indígenas, de conformidad a lo señalado más adelante. Tal rediseño deberá tener en cuenta, como criterio fundamental, las definiciones territoriales propias de los Pueblos Indígenas, de conformidad con sus pautas culturales y sus formas de organización socio-espacial.

### **Reconocimiento de las instituciones e instancias organizativas propias de cada uno de los Pueblos Indígenas**

*Criterios:*

- La Comisión recomienda el reconocimiento de las instituciones e instancias organizativas propias de cada uno de los Pueblos Indígenas; y el diseño e implementación de mecanismos e instancias a través de las cuales se favorezca el establecimiento de mayores niveles de interlocución a través de ellas con la institucionalidad del Estado y con el sector privado, en especial en todo cuanto concierna a su territorio y sus recursos.

**Participación de los Pueblos Indígenas en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de leyes, políticas y programas de desarrollo o de cualquier otra naturaleza, que afecten sus culturas, instituciones, territorios y recursos.**

*Criterios:*

- Se recomienda llevar a cabo acciones tendientes a favorecer la participación y consulta de las instituciones e instancias organizativas propias de cada uno de los Pueblos Indígenas, en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de leyes, políticas y programas de desarrollo o de cualquier otra naturaleza, que afecten sus culturas, instituciones, territorios y recursos.
- Sin perjuicio de los mecanismos e instancias participatorias dispuestos en la Ley 19.253, en especial en el ámbito de la definición de las políticas públicas indígenas, a la distribución presupuestaria de los recursos asignados por el Estado a estos fines a través de la CONADI, y la fiscalización del uso de los mismos y de la ejecución de las acciones tendientes a la materialización de tales políticas; la Comisión es de la opinión que la participación indígena deberá canalizarse a través del Consejo de Pueblos Indígenas, en los términos que se describen más adelante.
- También se recomienda diseñar y poner en aplicación procedimientos que permitan la participación de representantes indígenas en otras instancias de la institucionalidad del Estado, en especial en aquellas en las que, por sus funciones y atribuciones específicas, se disciernen asuntos de relevancia para los indígenas y sus comunidades; a saber: Comisiones Regionales de Medioambiente a través de los Consejos Consultivos Regionales de Medioambiente (Artículo 82 de la Ley 19.300), Consejo Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y Consejos Indígenas Asesores a nivel de las Subdirecciones Nacionales y Direcciones Regionales de dicho organismo (Artículo 46 de la Ley 19.253).
- En relación al Consejo Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, deberá garantizarse la participación de representantes de todos los Pueblos Indígenas de Chile.

**b) Los Derechos Territoriales**

Referidos a la capacidad de los Pueblos Indígenas para gestionar, utilizar, gozar, disponer y contribuir a la conservación de sus territorios, tierras y de los recursos naturales que éstos albergan, de los que la especificidad cultural de los Pueblos Indígenas es en todo indisociable. Lo anterior se expresaría en el reconocimiento de un conjunto de derechos, en tres ámbitos distintos y complementarios: el territorio, la tierra y los recursos naturales que dichas tierras y territorios albergan.

El Fondo General Indígena, cuya creación se propone más adelante, deberá considerar la asignación de recursos para el financiamiento de planes, programas y proyectos que

tengan por finalidad garantizar el ejercicio de los derechos que se detallan a continuación.

Cabe anotar, sin embargo, que ninguno de los derechos que se enuncian a continuación, entran en conflicto con la propiedad superficial, entregada plenamente al derecho común.

### ***i. En el ámbito de los Territorios Indígenas:***

#### **Reconocimiento de la relación especial de los Pueblos Indígenas con las tierras y territorios.**

Se recomienda reconocer, como lo hace el Convenio 169 de la OIT en su artículo 13, la importancia especial que para los Pueblos Indígenas, sus culturas y valores espirituales reviste su relación con las tierras o territorios y los aspectos colectivos de dicha relación. Haciéndose cargo que en la cosmovisión indígena el territorio y los recursos que alberga son inescindibles y que se expresa en conceptos tales como: *Suma Qaña* (*vivir bien*), para los Aymaras; o, *ixofij mogen*, para los mapuches, aludiendo estrecha relación de un *mapu* (*tierra*), determinado y particular, con las distintas formas de vida natural, vegetal, animal, entre muchas otras que se pueden reproducir en un determinado espacio.

#### **Reconocimiento y demarcación de territorios indígenas y reconocimiento del derecho de los Pueblos Indígenas para participar en la gestión de dichos espacios territoriales.**

En este ámbito, la Comisión recomienda introducir modificaciones a lo dispuesto en la Ley 19.253, reemplazando la noción de Área de Desarrollo Indígena, por la de Territorio Indígena.

Para la determinación de estos “Territorios Indígenas” se sugiere considerar los criterios establecidos en el artículo 25 de la Ley 19.253, referidos a las Áreas de Desarrollo Indígena, esto es:

- Espacios territoriales en que han vivido ancestralmente las etnias indígenas;
- Existencia de tierras de comunidades o individuos indígenas;
- Homogeneidad ecológica;
- Dependencia de recursos naturales para el equilibrio de esos territorios, tales como manejo de cuencas, ríos, riberas, flora y fauna.

La demarcación de dichos “territorios indígenas” deberá considerar muy especialmente, las categorías y concepciones territoriales propias de cada pueblo indígena. Así por ejemplo, para el caso Mapuche, deberá considerarse las siguientes categorías territoriales: Lof, Rewe, Ayllarrewé, Fütä el Mapu.

Se ha dicho precedentemente que, en opinión de la Comisión, el ejercicio de la mayor parte de los derechos cuyo reconocimiento la Comisión recomienda consagrar a nivel constitucional y del ordenamiento legal, tiene lugar, consecuencias y está profunda e indisolublemente interrelacionado con el reconocimiento de los territorios indígenas.

Del mismo modo, considerando las particularidades culturales de cada pueblo indígena, que incluyen formas específicas de significación, ocupación y utilización del territorio y sus recursos, la Comisión estima que: el establecimiento y demarcación de estos territorios, la determinación de las instancias y mecanismos a través de los cuales éstos se gestionarán, así como las modalidades y formas específicas a través de las cuales los indígenas que allí habitan harán pleno ejercicio y goce de los derechos que tendrán vigencia al interior de estos espacios territoriales, debería resultar de un proceso que debe consultar la más amplia participación de los pueblos y comunidades indígenas concernidos, de conformidad a las recomendaciones que a este respecto se formulan en este informe.

**Generar instrumentos de ordenamiento territorial que promuevan procesos de desarrollo territorial pertinentes, adecuados a las particularidades indígenas de uso y significación de los espacios.**

Se propone formular instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial basados en conceptos territoriales indígenas, con el objeto de articular procesos de desarrollo culturalmente pertinentes, además de generar entre otros, planes reguladores regionales, que articulen el ordenamiento territorial existente con los territorios indígenas a que se ha hecho referencia precedentemente. Estos planes deberían tener presente el valor de la ruralidad y considerar la preservación de la misma, mediante la implementación de equipamiento y estrategias adecuadas.

## *ii. En el ámbito de las tierras indígenas*

**Protección de tierras actualmente pertenecientes a indígenas.**

La Comisión recomienda mantener y perfeccionar el régimen de protección de las tierras indígenas contemplado en la Ley 19.253, que dispone su inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

**Demarcación, titulación y protección de aquellas tierras sobre las cuales se demuestre propiedad ancestral indígena.**

Se consigna que existen muchas tierras ancestrales indígenas que no les han sido reconocidas hasta la fecha en propiedad a las comunidades indígenas, quienes demandan su dominio fundados en antecedentes históricos y en la ocupación

inmemorial que ininterrumpidamente han hecho de las mismas. La demarcación, titulación y protección de dichas tierras puede operar a través de distintas modalidades dependiendo de las circunstancias. Tratándose de tierras reclamadas como ancestrales por los indígenas y que estén en la actualidad en poder del Estado, la Comisión recomienda el traspaso de dichas tierras a las comunidades por parte del Estado. Se recomienda que en estos casos la transferencia sea realizada en dominio pero que la titularidad de la propiedad se defina de conformidad a las reglas del derecho propio indígena.

Esta modalidad podría tener grandes implicancias para los Aymara, Atacameños, Quechuas, Collas, Rapa Nui, Kawésqar y Yaganes que habitan y/o reclaman como ancestrales, tierras hoy consideradas fiscales, según consta en los Informes puestos a consideración de la Comisión y que se encuentran integrados a su Informe Final.

En todo caso, tratándose de tierras que, consideradas ancestrales, se encuentren comprendidas en Areas Silvestres Protegidas, se deberá diseñar y poner en aplicación un mecanismo que permita la reclamación de éstas por parte de los indígenas.

### **Establecimiento de mecanismos de reclamación de tierras en el ordenamiento legal**

Cuando las reclamaciones conciernan a tierras indígenas ancestrales cuya propiedad esté en manos de particulares no indígenas, se recomienda instaurar en el ordenamiento legal procedimientos expeditos y a bajo costo para su reclamación por las personas o comunidades interesadas.

Ello está contemplado en el Convenio 169 de la OIT (art. 14.3) y es la convicción de la Comisión que la existencia de mecanismos eficientes y eficaces para procesar las reclamaciones de tierras, no sólo constituye un derecho de los Pueblos Indígenas, sino también evita que tales reclamaciones se efectúen por vías informales, tales como la fuerza (ocupación de tierras), cuando tales mecanismos no existen, o no son suficientes.

Entre otros criterios que podrán tenerse en cuenta cuando se diseñen los instrumentos legales pertinentes, la Comisión recomienda considerar el otorgamiento de un puntaje adicional a las comunidades que se acojan a este mecanismo de reclamación de tierras, y representen sus demandas de una manera pacífica, cuando corresponda priorizar la asignación de recursos con estos fines.

### **iii. En el ámbito de los recursos naturales**

**Derechos sobre los recursos naturales que se encuentren comprendidos en los territorios y tierras indígenas, los que incluyen el derecho a su propiedad, utilización, administración y beneficio.**

Es la recomendación de la Comisión abogar en este ámbito por el reconocimiento de los siguientes derechos:

- **Derecho de preferencia para la obtención de concesiones del Estado para la explotación de recursos naturales localizados en territorios y tierras indígenas.**

Se recomienda conceder a los Pueblos Indígenas, a través de sus comunidades legalmente reconocidas, el derecho preferente para la obtención de concesiones del Estado que le permitan la explotación de los recursos naturales concesibles, cuando éstos estén localizados en sus tierras y territorios. Lo anterior concierne especialmente a los recursos naturales sobre los cuales el Estado tienen el derecho eminente, independiente de los derechos del dueño del suelo superficial, tales como recursos del subsuelo, las aguas (incluidas las subterráneas), borde costero, recursos marinos, terrenos de playa, porciones de mar, lagos, lagunas, fuentes termales y acuíferos en general.

Este derecho de preferencia, conforme a las normas generales del ordenamiento jurídico chileno, no puede afectar derechos ya constituidos en materia de concesiones.

Respecto al alcance del derecho que se recomienda consagrar, la Comisión estima pertinente precisar que el derecho que aquí se otorga es un derecho a **preferencia**, y no un derecho exclusivo o excluyente. La distinción tienen relevancia, pues la preferencia impide inmovilizar estas riquezas naturales, dando una especie de derecho alternativo que significa que en el evento que comunidades indígenas no hagan uso del derecho de preferencia, atendida la envergadura de la industria que supone ejercer la facultad de explotar la concesión, otro inversionista, persona natural o jurídica, puede solicitar su otorgamiento. En este caso, las comunidades indígenas podrán ejercer los derechos que se recomiendan en este mismo estatuto bajo el título "*Acerca de la implementación de proyectos de inversión públicos y privados en territorios y tierras indígenas.*"

En todo caso, el ejercicio del derecho de preferencia sobre los recursos naturales concesibles debiera traducirse en que el Estado desarrolle acciones tendientes a facilitar que las comunidades constituyan derechos sobre esas concesiones, ya sean concesiones mineras de exploración y explotación, derechos de aprovechamiento de aguas, concesiones de pesca, concesiones marinas, concesiones de playa, etc. Entre estas acciones se recomienda otorgar financiamientos para que las comunidades interesadas encarguen estudios de factibilidad técnica y de mercado y

paguen las costas que imponen los procedimientos de constitución o regularización de los derechos correspondientes.

- **Derechos de protección del los ecosistemas, bellezas escénicas y otros recursos patrimoniales relevantes para el desarrollo económico y cultural de los Pueblos Indígenas**

Asimismo, deberá garantizarse la protección de ecosistemas, bellezas escénicas y otros recursos patrimoniales relevantes para el desarrollo económico y cultural de los Pueblos Indígenas. Para estos efectos, se recomienda que, en caso que así lo soliciten los Pueblos Indígenas, el Estado, a través de sus instituciones, arbitre todos los medios posibles en el ordenamiento jurídico para dotar a estos espacios de un estatuto de protección, como por ejemplo: promover su declaración como Santuarios de la Naturaleza, de conformidad a la Ley 17.288 sobre Monumentos Nacionales; promover su declaración como Areas Silvestres Protegidas Privadas de conformidad a la Ley 19.300 y su reglamento; incorporarlos a la lista de Humedales de importancia internacional, conforme a la Convención sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional (RAMSA), Convención sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, de 1971, suscrita y ratificada por Chile, publicada como Ley de la República en el Diario Oficial del 11 de Noviembre de 1981; o solicitar la declaración de estos espacios como Patrimonio Natural Mundial, conforme a la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de UNESCO, de 1972, suscrita y ratificada por Chile, publicada como Ley de la República en el Diario Oficial del 12 de Mayo de 1980. Lo anterior, sin perjuicio que se establezca una categoría de protección específica en el ordenamiento legal, que defina y ponga bajo un estatuto de protección a los recursos patrimoniales indígenas, tales como los descritos.

- **Derechos de uso, gestión y conservación de los recursos naturales localizados en Areas Silvestres Protegidas del Estado.**

La Comisión estima que deben proveerse mecanismos que garanticen la efectiva participación indígena en la gestión y conservación de las Areas Silvestres Protegidas del Estado localizadas o aledañas a territorios indígenas, introduciendo adecuaciones a la legislación pertinente, que entrega estas funciones a la Corporación Nacional Forestal.

Se deja constancia que en la actualidad este derecho ha sido limitado a participar única y exclusivamente en áreas protegidas ubicadas en Áreas de Desarrollo Indígena, donde la Ley 19.253 reconoce el derecho de participación de las comunidades aledañas y bajo modalidades que no se especifican.

## **Acerca de la implementación de proyectos de inversión públicos y privados en territorios y tierras indígenas**

La Comisión recomienda concebir los derechos que se describen a continuación como parte integrante de un procedimiento que, establecido en la legislación nacional, provea de mecanismos eficientes y eficaces, a través de los cuales se regule la implementación de proyectos de inversión en tierras y territorios indígenas, sin perjuicio de lo que dispone la actual legislación, en especial en materia ambiental.

### ▪ **Derecho a consulta.**

De acuerdo a los lineamientos del derecho internacional y comparado, se recomienda instaurar procedimientos de consulta orientados a obtener el consentimiento de los pueblos, comunidades y/o personas indígenas cuando el Estado o un particular quiera hacer uso y aprovechamiento de los recursos naturales localizados en tierras indígenas.

Los mecanismos de consulta deberán considerar y resguardar la dimensión colectiva de los derechos potencialmente amagados y ser implementados conforme a los principios de la buena fe.

### ▪ **Derecho a participación en los beneficios sociales y económicos de las actividades productivas desarrolladas en tierras y territorios indígenas.**

Se trata de una orientación que contempla la legislación internacional y comparada y que está recogida en los lineamientos del Banco Mundial (Directrices Operativas BM 4.20, 1991) para proyectos de explotación de recursos naturales que afectan a Pueblos Indígenas y/o que se encuentren localizados en sus tierras y territorios.

El objetivo de esta recomendación es asegurarse que los Pueblos Indígenas no sufran efectos adversos durante el proceso de desarrollo, y que reciban beneficios sociales y económicos que sean culturalmente compatibles.

En las directrices Operativas del Banco Mundial que la Comisión hace suyas, se impone al inversionista o prestatario, conforme a la nomenclatura del Banco Mundial, la obligación de elaborar un plan de desarrollo "...culturalmente apropiado, basado en la plena consideración de las opciones preferidas por los Pueblos Indígenas involucrados en el proyecto". Dichos planes deben respetar en su diseño los patrones de organización social, creencias religiosas y considerar el uso de los recursos. Además, debe "...evitar crear o agravar dependencia de los Pueblos Indígenas...", "...fomentar el temprano traspaso de la dirección del proyecto a la población local" e incorporar "...entrenamiento en habilidades para la gestión para los Pueblos Indígenas."

Estas recomendaciones contienen lineamientos que dicen relación con proyectos que implican la explotación de la tierra y los recursos naturales, particularmente bosques, sustancias minerales e hidrocarburos, que existen en los territorios y las tierras de los Pueblos Indígenas y que éstos emplean conforme a sus tradiciones ancestrales.

Las obligaciones generales que en virtud de este derecho de participación debiera asumir el inversionista, siguiendo al efecto las antes referidas orientaciones del Banco Mundial son:

- Informar a los Pueblos Indígenas acerca de sus derechos sobre tales recursos conforme a la ley y al derecho consuetudinario;
- comunicarles los impactos potenciales que estos proyectos tendrían para su modo de vida, el medio ambiente, y el uso de los recursos naturales;
- consultarles tempranamente sobre el desarrollo del proyecto e involucrarlos en la toma de decisiones que les pueda afectar, y
- convenir con los Pueblos Indígenas el otorgamiento de beneficios económicos y sociales del proyecto.

▪ **Compensación por daños.**

Se debe explicitar una regla que imponga la compensación para el caso de daños al ambiente y a la cultura provocados por terceros en tierras y territorios indígenas a consecuencia de la explotación de recursos naturales. Debiendo estipularse que en todos los proyectos que afectan a Pueblos Indígenas, los impactos adversos deben ser evitados, minimizados, y los beneficios compatibles con su cultura.

▪ **Traslado de pueblo o comunidad indígena.**

Se debe prohibir el traslado total o parcial de Pueblos o comunidades indígenas de sus territorios de origen a otros espacios territoriales, a menos que los afectados consientan libre e informadamente en ello. En todo caso, deberá garantizarse una justa compensación económica y cultural cuando excepcionalmente estas circunstancias se produzcan ( artículo 16 Convenio 169). En todo caso, deberán adoptarse medidas para el retorno de los pueblos o comunidades indígenas afectadas a sus territorios de origen, cuando cesen las condiciones que motivaron el traslado.

▪ **Acuerdos impacto-beneficio**

Cuando corresponda diseñar los procedimientos y mecanismos específicos que regulen la implantación de proyectos de inversión de origen público o privado susceptibles de afectar tierras, territorios y recursos naturales, o de impactar negativamente y/o vulnerar el goce de los derechos enumerados en este informe, la

Comisión recomienda tener presente las modalidades que en este campo – el de los Acuerdos impacto-beneficio – viene siendo crecientemente utilizadas en países industrializados, como Canadá, Australia y Estados Unidos. A través de estos acuerdos de impacto-beneficio, celebrados voluntariamente entre Pueblos Indígenas e inversionistas, se establecen los lineamientos que orientarán la relación entre ambos, así como la forma de resolución de los conflictos que los proyectos de inversión generen en las comunidades indígenas. Junto a lo anterior, en estos acuerdos se establecen los beneficios que recibirán los Pueblos Indígenas (económicos, laborales, culturales) como consecuencia de dichos proyectos, así como la participación que a los indígenas cabe en la gestión de estos proyectos de inversión cuando estos se desarrollan en sus tierras y territorios.

▪ **Incentivar la certificación técnica, social y ambiental en actividades de uso intensivo de recursos naturales**

Como una forma de complementar y optimizar el ejercicio de los derechos territoriales cuyo reconocimiento se recomienda en este acápite, la Comisión estima que puede resultar de gran utilidad favorecer la implementación de mecanismos de **CERTIFICACIÓN TÉCNICA, SOCIAL Y AMBIENTAL** de estas actividades productivas, que se otorguen como reconocimiento del efectivo cumplimiento por parte de los inversionistas de esta carta de derechos.

Es la convicción de la Comisión que la adopción de este mecanismo de certificación, puede generar beneficios a los Pueblos Indígenas y a las comunidades indígenas específicamente concernidas, al asegurar que la actividad productiva sea respetuosa de la realidad económica, cultural, social y ambiental de las comunidades. Al mismo tiempo puede beneficiar a las empresas, otorgándoles ventajas para enfrentarse al mercado internacional y dando mayor sustentabilidad a sus operaciones locales. Esta triple certificación es un instrumento muy poderoso que permitiría disminuir tensiones y aprovechar ventajas entre empresas y comunidades, al poner bajo un lenguaje común las visiones de ambas realidades.

En este marco, la Comisión recomienda algunas iniciativas que permitiría favorecer la incorporación del empresariado al sistema de certificación que se propone:

- Incentivar el uso de la certificación productiva, ambiental y social en las operaciones de las empresas cuyas actividades productivas implican el uso intensivo de recursos naturales en territorios indígenas, y establecer metas de certificación voluntaria de un 50% de los predios para el año 2010.
- Establecer los estándares de certificación, a través de una institución idónea como Fundación Chile, con participación de las empresas privadas y el Consejo de Pueblos Indígenas a que se refiere este Informe. En el caso forestal, se está desarrollando en forma muy auspiciosa la certificación CertforChile, la que establece nueve áreas de acción, para cada una de las cuales, se establecen criterios, metas e indicadores de logro: (i) Planificación y Objetivos de Largo

Plazo; (ii) Biodiversidad y Ecosistemas Naturales; (iii) Productividad y Mantenimiento; (iv) Protección del Suelo y el Agua; (v) Comunidades Locales; (vi) Pueblos Indígenas Cultura Tradicional; (vii) Trabajadores Forestales y Relaciones Laborales; (viii) Aspectos Legales y Acuerdos Internacionales, y; (ix) Monitoreo y Control de Recursos.

La generalización en el uso de estos procedimientos de certificación, implica un cambio en muchas de las prácticas que caracterizan a la operación forestal. Si bien algunas empresas ya están implementando cambios, la certificación independiente impone reglas iguales para todos y mejora la actividad forestal en su conjunto. La transición implica la colaboración de todos los actores, jugando un rol clave la capacidad y responsabilidad que demuestren los prestadores de servicios locales y la comunidad.

A continuación se presentan una propuesta donde se sugieren ciertos estándares mínimos, cuya adopción por los inversionista permitiría auspiciar el otorgamiento de la respectiva certificación ambiental, social y productiva:

- Llevar la cara de la empresa a las comunidades: involucrar a personal permanente en la vida local y contratar localmente al menos un 20% de personal para sus faenas temporales y permanentes cuando exista la capacitación adecuada.
- Coordinar acciones inter-empresas a nivel territorial, para disminuir la inestabilidad en las fuentes laborales y potenciar los programas de desarrollo que las empresas realicen.
- Promover a nivel local la integración de redes técnico productivas certificadas y con un objetivo comercial, entre la producción primaria de las comunidades, con la producción secundaria de la agroindustria, donde sea posible.
- Organizar las faenas, contratos y locomoción de tal manera que se minimice la necesidad de pernoctación de los empleados fuera de su hogar.
- Rediseñar las prácticas de los departamentos de adquisiciones para orientar preferentemente las compras de insumos (cuando sea pertinente) a las empresas y comerciantes de las localidades donde se realizan operaciones. Esta es una forma indirecta de generar empleo local que tiene resultados muy satisfactorios para el desarrollo local y la relación comunidad empresa.
- Solucionar los conflictos de propiedad en cada uno de los predios en operación. Evidentemente, ésta es una responsabilidad compartida de los distintos actores, y especialmente del Estado.
- Extender la responsabilidad social de la empresa a los sub – contratistas de la misma.

Para promover la adopción voluntaria de este tipo de prácticas por las empresas, se propone generar incentivos, tales como privilegiar la asignación de fondos estatales de fomento productivo ((FONTEC, FONDEF, CORFO, FIA y otros) o de promoción de exportaciones (PROCHILE) a empresas que cuenten con la certificación pertinente.

### **c) Los derechos culturales**

Referidos a la capacidad de los Pueblos Indígenas de ejercer los bienes asociados a su identidad histórica y cultural, tales como la lengua, el derecho consuetudinario, formas de resolución de conflictos, pautas culturales largo tiempo asentadas en el manejo de territorios, tierras y recursos, religión, etc. Los derechos culturales y lingüísticos se refieren a aquellos cuya finalidad es garantizar a los Pueblos Indígenas el ejercicio de la cultura propia.

Hay un conjunto de bienes culturales, por ejemplo la memoria colectiva, los bienes que recuerdan la comunidad a la que los individuos pertenecen, todo aquello que finalmente es la huella o el rastro de una historia común, son típicos bienes culturales que se dice deben ser ejercido y protegidos colectivamente, no individualmente.

Las disposiciones de la ley indígena vigente, si bien han permitido avanzar en el reconocimiento de los derechos culturales indígenas, no han sido suficientes para garantizar su vigencia efectiva. Particularmente preocupantes son la situación de las lenguas indígenas, y su subordinación frente a la lengua española; la desprotección del patrimonio material indígena, amenazado y lesionado muchas veces por proyectos de inversión; la persistencia de situaciones de discriminación de los indígenas en razón de su pertenencia étnica o cultura; o las dificultades de los estudiantes indígenas para acceder a mayores niveles de educación, incluida la educación indígena.

La Comisión estima que un Nuevo Trato en torno a estas materias, debe considerar al menos:

<b>El derecho colectivo de los Pueblos Indígenas a incidir en la educación de sus miembros.</b>
---

La Comisión estima que, en la medida que la educación contribuye a crear y reproducir la identidad personal y resulta clave para reproducir la cultura propia, fortalecer el sentido de pertenencia, como para tener mayores de logro desde el punto de vista público y cultural, existen buenas razones para diseñar formas institucionales que favorezcan que los Pueblos Indígenas gestionen por sí mismos la educación de sus nuevos miembros. Esto podría favorecer, además, el derecho de los individuos de esos pueblos, a ser educados o instruidos en una perspectiva intracultural. Con todo, la Comisión estima que el derecho a educar a las nuevas generaciones es un problema de

recursos, antes que una cuestión de derechos bajo la actual Carta Constitucional en Chile.

La Comisión estima que ese derecho podía ser ejercitado hoy día por los Pueblos Indígenas en base al principio de libertad de enseñanza que reconoce la Carta Fundamental. De conformidad con ese principio, es posible que, con pleno respeto a la autonomía familiar e individual que en estas materias la Carta Fundamental recoge, se pueda promover la educación gestionada por los propios pueblos originarios.

La Comisión cree que es necesario alentar formas diversas que favorezcan la educación autogestionada por esos pueblos: franquicias tributarias a donantes que permitan la implementación y gestión de establecimientos propios; subvenciones directas del Estado para alentar a sostenedores colectivos pertenecientes a esos pueblos; becas asignadas en razón de la motivación al logro más que en atención al rendimiento, u otras según se establezca.

**Promover la educación intercultural en las regiones donde existen una importante concentración de población indígena.**

La Comisión sugiere que en las regiones donde exista una importante presencia indígena y donde, en consecuencia, dos culturas están obligadas a convivir, debieran incorporarse a los contenidos curriculares mínimos, al menos de la educación básica y media, con carácter de obligatorios, algún tipo de contenidos que garanticen una educación intercultural. Esto es, un tipo de educación que favorezca que personas pertenecientes a culturas distintas se comprendan y se entiendan mejor. Se hace hincapié que esta propuesta de educación intercultural aspira a la mutua comprensión de los educando sin transar sus respectivas cosmovisiones, como cosa distinta de la mera instrucción lingüística.

**Reconocimiento y protección de las prácticas económicas, sociales, culturales y religiosas de los Pueblos Indígenas**

La Comisión, siguiendo lo dispuesto en el párrafo 5 letra a) del Convenio 169 de la OIT, recomienda que se reconozca y proteja por la legislación nacional las prácticas económicas, sociales, culturales, religiosas y espirituales de los Pueblos Indígenas, en la medida que fueran compatibles con la autonomía de sus miembros y sus derechos fundamentales. Para estos efectos se sugiere revisar la legislación nacional – Legislación Comercial, Legislación Tributaria, Legislación Sanitaria, Legislación Laboral, Legislación de Seguridad Social, Legislación de cementerios, Ley de Matrimonio Civil, etc. - y adecuarla de manera que de cabida a dichas prácticas, en los siguientes ámbitos:

- *Comercial*: Se debe reconocer las prácticas comerciales de intercambio que son propias de los Pueblos Indígenas y que se desarrollan habitualmente en ferias y mercados, liberándolas del pago de impuestos.
- *Salud*: Se deben aceptar las prácticas médicas de los Pueblos Indígenas que se ejecutan a través de sus respectivos agentes de salud, reconociéndolas como válidas para los efectos del otorgamiento de licencias médicas.
- *Religiosas*: Se deben reconocer las ceremonias religiosas en general y permitir el uso restrictivo, para fines ceremoniales, de algunas especies, cuyo porte está prohibido por la legislación pero que son inocuas para el consumo humano, como la hoja de coca. Reconocer los ritos funerarios, aceptando que los velatorios y entierros se efectúen en los plazos establecidos por la creencia indígena. Reconocer los cementerios indígenas. Aceptar los ritos matrimoniales que son propios de los Pueblos Indígenas y darle validez jurídica.

<p><b>Reconocimiento del Derecho consuetudinario y del Derecho Propio de los Pueblos Indígenas</b></p>
--

En materia de **derecho consuetudinario indígena** :

La Comisión constata que el derecho consuetudinario se encuentra acogido de diversas formas en nuestro ordenamiento jurídico (*secundum, praeter y contra legem*) con el sólo límite del respeto a los derechos fundamentales (vid. Ley Indígena). Esto –en particular– deja fuera del derecho consuetudinario indígena el derecho penal sustantivo y las regulaciones de la propiedad (ambos garantizados por el principio de legalidad). Cuestiones de derecho sucesorio o de familia quedarían, en principio, entregadas al derecho consuetudinario bajo control constitucional a condición que la disputa lo sea entre indígenas miembros de un mismo Pueblo.

Tratándose de miembros de dos Pueblos Indígenas distintos, o de un pueblo indígena y de un miembro de la sociedad mayor, la disputa es equivalente a una de derecho internacional privado y se traduce en establecer cuál es la regla aplicable. Bajo el derecho vigente, esa regla es la no indígena.

En general, parte de la Subcomisión opinó que esa solución –la provista por el actual derecho vigente– es una solución eficiente en la medida que establece incentivos para el intercambio entre los pueblos originarios y la sociedad mayor (la regla opuesta, esto es, la vigencia en caso de conflicto de la regla indígena, encarecería los intercambios perjudicando en el largo plazo a los Pueblos Indígenas).

En materia de **Derecho Propio**:

La expresión Derecho Propio (*ius proprium*) se usó originalmente en la literatura para aludir al derecho que poseían los nacientes estados nacionales frente al derecho común europeo. La expresión derecho propio es, entonces, más amplia que la expresión derecho consuetudinario en la medida que se concibe como una extensión de la soberanía que incluye al derecho consuetudinario, a las formas deliberadas de creación de derecho y a las diversas formas de jurisdicción.

En el entendido que el derecho de esos pueblos a autogestionar su vida colectiva debe incluir la administración de reglas comunes, la Comisión recomienda promover el arbitraje entre los Pueblos Indígenas. La Comisión sugiere modificar las actuales reglas sobre arbitraje con el fin de permitir que los miembros de los Pueblos Indígenas, de común acuerdo en caso de conflictos, puedan someter sus diferencias bajo la forma de arbitraje institucional a quienes reconozcan ellos autoridad dentro de sus propios pueblos, y que dicha decisión sea reconocida por los órganos jurisdiccionales estatales generales. El arbitraje es una forma de jurisdicción, con base en la autonomía personal, que permitiría la aplicación de un derecho propio allí donde exista y posea vigencia social. Un arbitro puede ser una comunidad, bajo la forma del arbitraje institucional, o puede ser una persona. La denominación desde el punto de vista cultural será la que corresponda al respectivo pueblo indígena.

La Comisión recomienda que el Estado desarrolle acciones tendientes al fortalecimiento del derecho propio, con la finalidad de hacer más eficiente y eficaz la resolución de cierto tipo de conflictos que no se resuelvan en el espacio de la justicia estatal, resguardando siempre la posibilidad de tener un recurso en otra instancia para reclamar una eventual vulneración de derecho.

#### **Otras medidas tendientes a la protección y fomento de las culturas indígenas**

Además de las enunciadas precedentemente, la Comisión recomienda la implementación de medidas orientadas a:

- Reconocer, proteger y fomentar las prácticas e instituciones culturales propias de los Pueblos Indígenas, en especial en lo que concierne a la economía, la salud, la educación, y la readecuación de la institucionalidad pública pertinente, de manera que dichas prácticas culturales indígenas se integren a las que desarrollan las instituciones públicas en estos ámbitos.
- La protección y recuperación del patrimonio arqueológico, histórico y cultural de los Pueblos Indígenas (historia, patrimonio arqueológico, sitios ceremoniales y espacios de significación histórica, cultural y religiosa), y el establecimiento de una categoría de protección especial para este patrimonio, garantizando la participación de los Pueblos Indígenas en su establecimiento y conservación.

- La protección de un modo más efectivo a los indígenas frente a la discriminación de la que son objeto, aumentando la penalidad establecida en este caso a una más drástica.
- La protección del patrimonio material indígena, en particular frente a proyectos de inversión, posibilitando además la gestión indígena de su propio patrimonio.
- El reconocimiento, protección y desarrollo de las lenguas indígenas, incentivando su uso y vitalización, a través de mecanismos tales como: otorgamiento de puntaje adicional a postulantes a cargos públicos que dominen alguna lengua indígena, cuya destinación corresponda con zonas de alta concentración de población indígena; proporcionar cursos obligatorios a funcionarios públicos en las lenguas indígenas, en particular a aquellos que desempeñan funciones en zonas de alta concentración de población indígena; implementación de señalética bilingüe en servicios públicos y en caminos y carreteras; publicación bilingüe de llamados a licitación, concursos y otros llamados públicos. La Comisión estima que en el caso de Isla de Pascua debe declararse al idioma Rapa Nui como oficial en ese territorio, junto con el castellano.
- El acceso de los indígenas a una educación pertinente (Educación intercultural) así como a mayores niveles de educación, en particular el acceso a la educación superior.
- El ejercicio por parte de los indígenas de sus derechos religiosos, tanto a través del respeto a sus creencias y prácticas religiosas, como a través de la protección y restitución de sitios sagrados indígenas.

Al respecto la Comisión estima que sería importante incorporar a una propuesta de nuevo trato, las disposiciones del Convenio 169 sobre la materia. En particular, el artículo 4.1 que establece que deberán adoptarse medidas que se precisen para “salvaguardar las... culturas... de los pueblos interesados”, y el artículo 5 a) que dispone que “deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales de dichos pueblos.”

Finalmente, en opinión de la Comisión debería darse una mayor valoración y protección a los conocimientos tradicionales indígenas, en particular aquellos relativos al medio ambiente. Esta materia ha sido abordada por un Convenio internacional ratificado por el Estado chileno (Convención de Biodiversidad, 1992), la que en su artículo 8 j establece la necesidad de preservar y respetar los conocimientos y prácticas indígenas relativos a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.

#### **4. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES EN EL ÁMBITO DE LA INSTITUCIONALIDAD, LA DEFINICIÓN Y LA EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIAS CONCERNIENTES AL INTERÉS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

- Valorando los avances y logros alcanzados con la puesta en vigencia de la Ley 19.253 y el trabajo desarrollado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), la Comisión se ha formado la convicción que la definición y puesta en aplicación de las reformas institucionales – a nivel constitucional y legal – que la Comisión recomienda acometer, supone complementar la institucionalidad vigente de modo de garantizar el efectivo ejercicio de los derechos colectivos y participatorios, cuyo reconocimiento y adopción sugiere la Comisión en este Informe.
- Es la opinión de la Comisión que las reformas en el ámbito de la institucionalidad debieran permitir abordar las siguientes materias:
  - Establecimiento de una Institución que canalice la participación y consulta de los Pueblos Indígenas para el efectivo ejercicio de los derechos que emanan de la propuesta de Nuevo Trato.
  - Creación de una entidad de investigación y promoción de los Pueblos Indígenas para dar a conocer la historia y realidad actual de los mismos.
  - Instaurar mecanismos eficientes para el financiamiento de las políticas indígenas.
  - Mejorar la pertinencia e impacto de las políticas públicas dirigidas a los Pueblos Indígenas.

#### 4.1. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA INSTANCIA DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

##### Creación de un CONSEJO DE PUEBLOS INDÍGENAS

- La Comisión estima que es necesario, considerando el conjunto de recomendaciones aquí propuestas, y en particular aquellas relativas al reconocimiento de los Pueblos Indígenas, concebir una institucionalidad de participación y consulta a través de la cual se efectúe el diálogo entre el Estado y los Pueblos Indígenas en todos los ámbitos de la Política Pública, y que se materializa de la siguiente forma:
  - (i) Dotando al organismo de consulta de rango legal.
  - (ii) Garantizando, por su intermedio, el ejercicio de los derechos participatorios que forman parte del estatuto jurídico que la Comisión propone reconocer a los Pueblos Indígenas; y que deben permitir ampliar y profundizar – y en ningún caso amagar - aquellos ya establecidos en la Ley 19.253.
- Es la convicción de la Comisión que la instauración de un órgano de consulta como el que se propone, permitiría al Ejecutivo - cuando deba pronunciarse sobre cuestiones que conciernen el interés indígena - tomar decisiones contando con información completa sobre las materias sometidas a su deliberación.
- La Comisión deja constancia que el órgano de consulta y participación que se propone no reemplaza al Consejo Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena que mantiene su vigencia y atribuciones de conformidad a la Ley 19.253, sin perjuicio de que la Comisión recomienda ampliar dicha instancia, incorporando a representantes de Pueblos Indígenas que en la actualidad no están representados (Quechua, Colla, Kawésqar, Yagán). Tampoco reemplaza las instancias de participación y consulta que corresponden a las comunidades y personas de origen indígena, de conformidad a la legislación vigente (Ley 19.153, Ley 19.300, etc.) y al estatuto de derechos que en este acto se propone.
- Como se ha expresado precedentemente, el reconocimiento de los Pueblos Indígenas por el que aboga la Comisión, conlleva el otorgamiento de un conjunto de derechos colectivos, los que han sido descritos precedentemente. En opinión de la Comisión, ese conjunto de derechos colectivos debieran coexistir con la condición ciudadana de los miembros de los Pueblos Indígenas quienes, de este modo, participarían de la formación de dos voluntades: la de los respectivos pueblos indígenas a los que pertenecen, y la de la comunidad nacional a la que ese pueblo está integrado.

- De lo anterior se desprende la necesidad de establecer instancias y procedimientos que, dotados de fuerza legal, permitan la formación de la voluntad común de los Pueblos Indígenas, optimizando su participación en la toma de decisiones sobre las políticas públicas que les conciernen. Con este fin, la Comisión recomienda la creación de un **CONSEJO DE PUEBLOS INDÍGENAS**.
- El Consejo de Pueblos Indígenas será un órgano representativo de los Pueblos Indígenas, generado democráticamente, independiente y distinto de las instancias gubernamentales encargadas de la definición y ejecución de las políticas públicas dirigidas a los Pueblos Indígenas, como es el caso de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y otros organismos sectoriales que también definen y ejecutan políticas que conciernen a los Pueblos Indígenas.
- Este Consejo tendría las siguientes funciones:
  - Pronunciarse sobre las propuestas de políticas dirigidas hacia los Pueblos Indígenas. En este sentido, el Consejo constituirá un órgano de consulta obligatoria, aunque no vinculante, para la autoridad gubernamental.
  - Fiscalizar la ejecución de las políticas indígenas y, en particular, los planes, programas y proyectos ejecutados por la CONADI, ministerios y servicios velando por su pertinencia y adecuado uso de los recursos destinados a estos fines, informando de ello al Presidente de la República, a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y recomendando medidas correctivas, si es el caso.
  - Velar por el ejercicio de los derechos indígenas que se reconozca constitucionalmente, recomendando al Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el desarrollo de acciones con esta finalidad.
  - Evacuar anualmente un informe sobre la situación de los derechos de los Pueblos Indígenas de Chile.
- El Estado deberá garantizar el financiamiento de la operación y funcionamiento del Consejo de Pueblos Indígenas.
- Para el adecuado ejercicio de sus funciones, el Consejo de Pueblos Indígenas podrá requerir la asesoría del Instituto de Investigación y Promoción de los Pueblos Indígenas, cuya creación se propone más adelante, quién podrá proporcionarle apoyo técnico.
- Los integrantes del Consejo de Pueblos Indígenas, en un número y proporción que corresponderá determinar cuando se diseñen los instrumentos legales pertinentes, deberán ser elegidos democráticamente, con base al mismo Registro Electoral Indígena cuyo establecimiento se propone precedentemente.

- Sin perjuicio de lo anterior, en las normas legales que corresponda diseñar para su establecimiento, integración y funcionamiento, deberá considerarse muy especialmente los sistemas de representación tradicional vinculados a conceptos territoriales propios o tradicionales, y garantizarse la representación de todos los Pueblos Indígenas de Chile.
- El Consejo de Pueblos Indígenas podrá tener capítulos regionales, cuya integración, procedimientos de funcionamiento, funciones y demás aspectos, deberán ser objeto de estudio y definición cuando se diseñen los instrumentos legales pertinentes.

#### 4.2. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA CREACIÓN DE UNA INSTANCIA DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

##### Creación de un INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

- La Comisión estima necesaria la creación de un organismo especializado, de alto nivel profesional y técnico, que colabore en el proceso de definición, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas dirigidos a los Pueblos Indígenas, a través de la realización, coordinación y difusión de estudios e investigaciones acerca de la historia y realidad actual de los Pueblos Indígenas de Chile.
- El **INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**, estará integrado por profesionales de alto nivel; será dirigido por un Director Ejecutivo; y contará con un Consejo Ejecutivo, el que estará integrado por tres consejeros designados por el Consejo de Pueblos Indígenas, dos consejeros nombrados por el Presidente de la República, y el Ministro de Cultura, que lo presidirá.
- La sede principal del Instituto de Investigación y Promoción de los Pueblos Indígenas estará en la ciudad de Santiago, pudiendo además establecer las siguientes sedes regionales:
  - Instituto de Investigación y Promoción de los Pueblos Indígenas del Norte.
  - Instituto de Investigación y Promoción del Pueblo Rapa Nui, con domicilio en Isla de Pascua.
  - Instituto de Investigación y Promoción del Pueblo Mapuche.
  - Instituto de Investigación y Promoción de los Pueblos Indígenas Australes, con sede en la ciudad de Punta Arenas.
- El Instituto de Investigación y Promoción de los Pueblos Indígenas, tendrá las siguientes funciones principales:
  - Promover la más amplia difusión de los resultados del trabajo de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, a nivel de la enseñanza escolar, el mundo académico y, en general, de la sociedad chilena; a través de la edición de publicaciones, la realización de eventos académicos, y campañas de difusión con esta finalidad.
  - Colaborar en el diseño y formulación normativa de las reformas legales, reglamentarias y administrativas que corresponda, como resultado de la adopción del estatuto jurídico que la Comisión recomienda reconocer a los

Pueblos Indígenas; incluyendo muy particularmente aquellas relativas a la enseñanza de la historia y la readecuación a que deba ser sometido el sistema educacional.

- Desarrollar, probar y proponer la incorporación de metodologías que permitan mejorar la pertinencia, eficiencia y eficacia de las políticas, planes y programas dirigidos a los Pueblos Indígenas, recogiendo los avances experimentados en torno a estas materias en otros países de la región y del mundo, y las recomendaciones que se proponen más adelante.
- Desarrollar estudios que aporten información de utilidad para la toma de decisiones relativas al establecimiento, demarcación e implementación de sistemas de gestión en los territorios indígenas a que se refieren propuestas precedentes.
- Promover, colaborar y ejecutar estudios e investigaciones a solicitud del Consejo de Pueblos Indígenas, que alleguen antecedentes que contribuyan al proceso de toma de decisiones acerca de las políticas indígenas.
- Ejecutar, coordinar la ejecución y/o incentivar la implementación de las actividades de capacitación a funcionarios públicos que se propone más adelante.
- Desarrollar estudios y promover acciones con la finalidad de favorecer procesos identitarios al interior de los Pueblos Indígenas, proteger su patrimonio histórico y cultural, y generar condiciones para el pleno goce de los derechos indígenas.

### 4.3. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES RELATIVAS A LOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS INDÍGENAS

- La Comisión recomienda la creación de un **FONDO GENERAL INDÍGENA** (FGI). Este Fondo General Indígena integraría en un sólo organismo todos los fondos de financiamiento asociados con el mundo indígena (*Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, Fondo de Desarrollo Indígena, Fondo de Educación y Cultura*), así como los recursos involucrados en programas gubernamentales para Pueblos Indígenas pero ajenos a la CONADI (Becas, Educación Intercultural Bilingüe, Salud Indígena, etc.).
- Este Fondo tendría la ventaja de permitir una asignación flexible de los recursos de los fondos que lo integrarían, según las áreas que los mismos pueblos sugieran a través *del Consejo de Pueblos Indígenas*, y lo que determine el Consejo Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena; y una mayor y virtuosa articulación entre las iniciativas orientadas a la ampliación y/o restitución de tierras y de aguas, aquellas destinadas a mejorar el desempeño de las economías indígenas en relación a la producción de bienes y servicios, y aquellas iniciativas que tienen por finalidad aumentar los niveles de capacitación y educación.
- No obstante, la Comisión estima que el Fondo General Indígena deberá garantizar una base para responder a la demanda histórica de tierras indígenas, que en ningún caso podrá ser inferior al 60% del presupuesto asignado en la actualidad (presupuesto 2003) al Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.
- A través del Fondo General Indígena, debería por sobre todo privilegiarse la propia opción de las comunidades, grupos y familias indígenas, respetando sus preferencias a la hora de asignar los recursos, lo que debería ser garantizado a través del establecimiento de mecanismos adecuados, eficientes y eficaces. En opinión de la Comisión, deberían ser las propias comunidades, grupos y familias indígenas las que decidan si los recursos que se les entregarán los quieren invertir en tierras, cultura, vivienda, o en educación y capacitación para sus miembros. Sin perjuicio de esta autodeterminación, se sugiere aumentar la inversión en el área educación debido a la necesidad de inversión en capital humano y a la baja productividad de las tierras traspasadas a través del FTAI.
- El FGI debería contemplar un significativo aumento de los recursos invertidos en los Pueblos Indígenas. Sin considerar los montos destinados a la Jornada Escolar Completa (que no discriminan por pueblo indígena), los distintos fondos indígenas suman recursos por unos \$25.000 millones. La Comisión propone inicialmente un aumento de 40% en estos recursos, del orden de \$10.000 millones por año, destinando al menos el 50% de estos recursos adicionales a incrementar los recursos hoy disponibles para el financiamiento de programas de educación y capacitación. Esto permitiría más que doblar los recursos que hoy se destinan a estos fines. El monto exacto del aumento de recursos, en todo caso, debe ser determinado de acuerdo a las disponibilidades de fondos públicos y la prioridad que

se le dé a este mecanismo.

- Para incentivar la participación del sector privado en el apoyo a la educación y capacitación de los Pueblos Indígenas, se propone extender los beneficios de la Ley Valdés<sup>1</sup> a toda donación que tenga como fin apoyar la educación y capacitación de los pueblos originarios.
- La puesta en marcha del Fondo General Indígena requiere de una redefinición de los fondos que lo integrarán y una coordinación adecuada con los programas indígenas que ejecuten ministerios y servicios distintos a la CONADI, considerando las recomendaciones que en este sentido pueda sugerir el Consejo de Pueblos Indígenas:
  - El *Fondo de Tierras y Aguas Indígenas* (FTAI) debe operar de conformidad a lo que establece la Ley 19.253. La asignación de los recursos destinados a la adquisición de tierras, según lo dispuesto en el artículo 20, letra (b) de esta Ley, deberá acogerse a las prioridades que se establezcan para estos efectos como resultado de la aplicación del mecanismo de reclamación de tierras cuyo establecimiento se ha propuesto precedentemente.
  - El *Fondo de Desarrollo Indígena* (FDI) debe fortalecer las acciones destinadas a promover el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas. La Comisión recomienda estudiar una mayor destinación de recursos a programas como los de Capacitación en Gestión Social Indígena y el Subsidio para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena implementados en años anteriores; y a la ejecución de acciones que tengan por finalidad apoyar el manejo, gestión y aprovechamiento con fines productivos de las tierras entregadas a los Pueblos Indígenas a través de los diversos mecanismos hoy en operación.
  - El *Fondo de Educación y Cultura* (FEC) debe adquirir existencia legal, ampliando la actual aplicación de las Becas Indígenas y asegurando su igualdad ante los otros fondos que conformarán el FGI. A su vez, el FEC debe dar mayor prioridad al traspaso de la cultura indígena en la educación básica y secundaria que se les entrega a estos pueblos. Esos estadios del sistema educacional son de vital importancia formativa y fortalecerlos refleja una apuesta por el desarrollo armónico de los Pueblos Indígenas del país.
- En todo caso, el diseño de este Fondo General Indígena, deberá permitir la ejecución de las políticas, planes y programas que corresponda implementar, en conformidad al estatuto jurídico que la Comisión recomienda reconocer a los Pueblos Indígenas.

---

<sup>1</sup> La Ley Valdés establece que el 50% de ciertas donaciones se puede rebajar directamente de impuestos, y el otro 50% se puede deducir de gastos.

- Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión estima que será prioritario garantizar procedimientos que garanticen la más eficiente y eficaz articulación de las iniciativas financiadas con cargo a estos fondos, de manera de favorecer articulaciones y sinergías que aumenten el impacto de la intervención del Estado en las condiciones de vida y el bienestar de los Pueblos Indígenas.

#### **4.4. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES RELATIVAS AL MEJORAMIENTO DE LA PERTINENCIA E IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

En orden a garantizar una mayor pertinencia e impacto de las políticas dirigidas a los Pueblos Indígenas, la Comisión recomienda:

##### **Incorporar a individuos o grupos indígenas en la ejecución de los programas públicos que les están dirigidos**

- La Comisión recomienda fomentar la participación directa de individuos o grupos indígenas en la ejecución de los planes, programas y proyectos estatales dirigidos a los Pueblos Indígenas. Se plantea así generar una base más amplia de prestadores de servicios sociales y profesionales de origen indígena. Este mecanismo puede ser implementado en algunas áreas principales:

##### *Área educacional:*

Se propone promover el desarrollo de Sostenedores de Escuelas que tengan origen indígena, de tal manera que aseguren la preservación de las culturas originarias y la formación de las nuevas generaciones en el marco de sus tradiciones.

Estos sostenedores funcionarían en aquellos sectores con un alto porcentaje de población indígena y deberían pertenecer a la comunidad en la que están ubicadas las escuelas.

##### *Área salud:*

Se propone reconocer a los agentes de salud indígenas (machis, yatiris, etc.). Estos agentes podrán trabajar en coordinación con el personal de salud del sistema público y operar en sus espacios tradicionales, no siendo necesario que se trasladen a los centros de salud especialidad para proveer sus prestaciones.

##### *Área vivienda:*

Se propone abrir espacios para que pequeñas empresas constructoras indígenas postulen a la construcción de viviendas sociales destinadas a pueblos originarios. Se propone otorgar algún tipo de estímulo a aquellas empresas insertas en la comunidad donde las viviendas serán edificadas, promoviendo el rescate y utilización de patrones arquitectónicos indígenas que permitan construir viviendas pertinentes.

- La incorporación de indígenas en la ejecución de las políticas sociales requiere de esfuerzos institucionales orientados a:

- **Capacitar:** Los individuos o grupos indígenas que se incorporarán a la oferta pública deben ser capacitados en la entrega de los servicios que proporcionarán, para que las prestaciones que otorguen sean pertinentes y de calidad. Las capacitaciones permitirán entregar a las comunidades indígenas las herramientas necesarias para que enfrenten sus problemáticas desde la cultura en forma adecuada.
- **Flexibilizar la regulación vigente:** Las regulaciones institucionales deben flexibilizarse para permitir el ingreso de indígenas a los sistemas institucionales.

Ejemplos de ellos son:

En el *área educacional*, se debe permitir que indígenas no profesionales, con la capacitación pertinente, realicen cursos dirigidos a la preservación cultural en las escuelas de sus comunidades.

En el *área salud* se debe adecuar el funcionamiento interno de los consultorios para integrar –cuando proceda– los procedimientos tradicionales de los agentes de salud indígenas (machis, yatiris, etc.).

En el *área de vivienda* se deben flexibilizar las regulaciones en la construcción de viviendas para que los conjuntos habitacionales construidos sean pertinentes a las características de las comunidades.

En el *área desarrollo territorial* se debe flexibilizar la oferta pública de instrumentos de financiamiento y programas de manera de favorecer su articulación y pertinencia, en razón del financiamiento de los planes de desarrollo territorial a los que se ha hecho alusión precedentemente.

En el *área de mantención de caminos secundarios*, permitiendo la constitución y operación de empresas comunitarias a las que pueden entregarse dichas labores. Se recomienda considerar la experiencia que en esta materia se han desarrollado en Perú con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

- **Discriminar positivamente el contrato de prestadores de servicios de origen indígena:** Es necesario favorecer en concursos y fondos públicos a los grupos indígenas que deseen participar de la ejecución de políticas públicas en sus respectivas comunidades. Esto se puede lograr mediante la entrega de un **puntaje adicional** a estos grupos en los procesos de postulación. Programas manejados por FOSIS e INDAP, y el SERVICIO PAIS son candidatos naturales a fortalecer la presencia de profesionales indígenas en la implementación de sus proyectos.

Las empresas que operan en comunidades indígenas también deberían operar con mecanismos de discriminación positiva contratando a empresas indígenas de la comunidad. Esto es especialmente relevante en el sector forestal, que subcontrata buena parte de sus necesidades de servicios con empresas

externas. En una primera etapa, podría pensarse que la discriminación positiva equivalga a preferir, en igualdad de condiciones, a empresas locales, y en especial a aquéllas de pueblos originarios.

### **Capacitar y sensibilizar a funcionarios públicos y privados en la realidad y cultura indígena.**

- Para favorecer y facilitar la relación del mundo indígena con los servicios públicos y empresas privadas, la Comisión recomienda ampliar los programas de capacitación para funcionarios no-indígenas en cuestiones relativas al mundo indígena. Esto ayuda a disminuir la brecha cultural y dar mayor pertinencia a la ejecución de programas y comprensión del quehacer indígena.
- No cabe duda que los Pueblos Indígenas saben más del mundo no-indígena, que a la inversa. Es momento que los empleados públicos y privados comprendan mejor a las poblaciones con las que trabajan, de manera de entregar un servicio más apropiado.
- Al igual que el punto anterior, se sugiere que sean preferentemente individuos y grupos de origen indígena quienes se hagan cargo de esta capacitación.

### **Considerar el financiamiento de la “pertinencia” de las políticas públicas dirigidas a los Pueblos Indígenas**

- La Comisión constata que, junto con las políticas, planes, programas y proyectos que les están privativamente dirigidos, los Pueblos Indígenas también son usuarios de otras políticas y programas públicos de acceso universal, por lo general financiados con fondos sectoriales.
- La Comisión estima que es necesario dotar de pertinencia a esas políticas y programas para que ellas, junto con ser consistentes con la política indígena del Estado, incorporen y resguarden adecuadamente las particularidades culturales de los Pueblos Indígenas.
- Asimismo, la Comisión constata que, tratándose de programas sectoriales de acceso universal, puede resultar – según los casos - más eficiente dotar a esos programas públicos de pertinencia, antes que diseñar e implementar programas que, atendiendo a iguales objetivos y/o problemas, estén sólo dirigidos a los Pueblos Indígenas.

- Dotar de pertinencia a esos programas públicos de acceso universal, puede requerir una inversión adicional en tiempo de los profesionales, en plazos de ejecución, o en recursos financieros. Por esta razón, la Comisión estima que debe considerarse la asignación de recursos presupuestarios para el financiamiento de Convenios a través de los cuales se estudien e introduzcan adecuaciones a estos programas, de manera de dotarlos de pertinencia cultural.

## 5. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES RELATIVAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS EXTINTOS: AÓNIKENK Y SELK'NAM

- La Comisión se ha formado la convicción que los pueblos **Aónikenk** y **Selk'nam**, que habitaron el extremo austral de nuestro país, fueron objeto de un genocidio: junto con acabarse su cultura, se exterminó a las poblaciones que los integraban. Los antecedentes consignados en la Primera Parte de este Volumen, atestiguan de las atrocidades de que fueron objeto.

Estos pueblos han desaparecido del horizonte cultural de nuestro país, y los hombres y mujeres que hasta comienzos del siglo XX deambulaban libremente por canales y extensiones magallánicas, ya no están. Tampoco sus descendientes. Fueron exterminados.

- La Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato está convencida que la comunidad nacional debe honrar la memoria y reservar un espacio en su propio relato como nación a estos pueblos cuya existencia nuestro país no toleró. La Comisión desea sugerir a Su Excelencia el Presidente de la República que, desde su alta investidura, repare y honre públicamente a estos pueblos y transmita este mensaje al país, para que nunca más tengan lugar hechos como los que llevaron a la desaparición de los Pueblos Aónikenk y Selk'nam. Asimismo, el homenaje respetuoso que nuestro país debe rendir a estos pueblos, debe al menos expresarse en la construcción de un memorial que recuerde a los chilenos aquello que nunca debe volver a pasar.

## 6. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES RELATIVAS A LOS PUEBLOS KAWÉSQR Y YAGÁN, EN RIESGO DE EXTINCIÓN

- La Comisión ha constatado, tras examinar una amplia evidencia, que las culturas y sobrevivencia de los pueblos **Kawésqar y Yagán**, habitantes del extremo austral del país, están hoy gravemente amenazadas. Sobre la base de esta constatación, la Comisión está convencida que la única manera de reconocer a estos Pueblos y demostrar la sinceridad de este reconocimiento ante nuestra conciencia ética y moral como nación, es acometer en el más breve plazo, con urgencia y diligencia, la implementación de medidas suficientes para garantizar la supervivencia de los Pueblos **Kawésqar y Yagán**. Conjuntamente, la Comisión recomienda hacer un llamado a que nunca más en Chile se produzcan estos hechos, que concierne hoy el futuro y existencia de estos pueblos.
- Con esta finalidad, la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato recomienda conceder prioridad y urgencia a la concreción de las acciones que permitan a estos pueblos y a sus integrantes gozar del ejercicio de los derechos que la Comisión recomienda reconocer a los Pueblos Indígenas, y que han sido reseñados precedentemente.
- Es la opinión de la Comisión que, en primer lugar, es necesario llevar a cabo un **censo especial** que identifique a los descendientes directos de los Pueblos Kawésqar y Yagán, para luego, y conforme a los resultados de ese censo, diseñar y poner en ejecución un amplio **Plan** en cuyo marco se lleven a cabo, articuladamente, acciones e iniciativas dirigidas a la población que compone estos pueblos, a través de las que debe garantizarse el acceso de sus miembros a un cierto conjunto de prestaciones que se identifican como condiciones básicas de sobrevivencia.
- Es el parecer de la Comisión que el censo especial referido en el párrafo precedente debiera ser implementado por el Instituto Nacional de Estadísticas, asesorado para estos efectos por el Instituto cuya creación forma parte de la presente propuesta.
- Atendida la condiciones de vulnerabilidad en que actualmente vive la población que compone los pueblos Kawésqar y Yagán, la Comisión estima que, entre las prestaciones básicas a que se hace referencia precedentemente, debieran considerarse las siguientes:

*En materia de políticas sociales asistenciales:*

- Otorgamiento de pensiones de gracia por vejez (a partir de 50 años) e incapacidad.

- Otorgamiento de subsidios de cesantía en caso de interrupción de sus actividades económicas habituales por fenómenos naturales, enfermedades o situaciones de fuerza mayor, que impidan el normal desarrollo de las mismas.
- Acceso gratuito a todas las prestaciones de salud dentro del sistema público.
- Becas de colegiatura completas que cubran la educación en todos sus ciclos (básica, media y superior), incluyendo gastos de traslado y subsistencia.
- Otorgamiento de subsidios monetarios a las familias kawésqar y yagán, para el financiamiento de sus gastos de agua, luz y gas.
- Implementación de un subsidio para el transporte marítimo, aéreo y terrestre en beneficio de la población que reside en Puerto Edén y Puerto Williams.
- Implementación de un subsidio habitacional especial para las familias Kawésqar y Yagán, en Puerto Edén, Puerto Natales, Punta Arenas y Puerto Williams.

*En materia de rescate y revitalización de las lenguas y culturas Kawésqar y Yagán:*

- Implementación de un programa especial de rescate y revitalización del idioma yagán, el *intienkuta*, y del idioma kawésqar.
  - Implementación de un programa especial de rescate y revitalización de las culturas yagán y kawésqar.
  - Implementación de acciones tendientes al fortalecimiento de las organizaciones de los Pueblos Kawésqar y Yagán, a las que debe garantizarse una efectiva y gravitante participación en todo el proceso de diseño, ejecución y monitoreo del plan en referencia.
  - La Comisión sugiere que el Instituto cuya creación se ha propuesto precedentemente, tenga a su cargo, en estrecha colaboración con los organismos públicos y privados pertinentes, la implementación de estos programas de rescate y revitalización de las lenguas y culturas de los pueblos kawésqar y yagán.
- Deberá considerarse muy especialmente la flexibilización de los instrumentos a través de los cuales el Estado financie y lleve a cabo las acciones que formen parte de este plan, de manera de asegurar la aplicabilidad, oportunidad y pertinencia de las mismas.
  - Las instituciones y organismos públicos que tengan a su cargo la ejecución de las acciones, la prestación de servicios, el otorgamiento de subsidios de cualquier naturaleza, o la entrega de bienes asociados a la implementación de este plan, deberán contemplar en sus respectivos presupuestos partidas especialmente

destinadas a estos fines, que garanticen alcanzar una cobertura total en el más breve plazo.

- Para la implementación de este Plan, podrá estudiarse el fortalecimiento y eventual reorganización del Plan de Cobertura Total dirigido a las poblaciones kawésqar y yagán, actualmente coordinado por la CONADI a través de su Oficina de Asuntos Indígenas de Punta Arenas.
- El Director de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena debería asumir la supervisión directa de las acciones que se lleven a cabo en el marco de este Plan, y la fiscalización de la ejecución del mismo. La Comisión estima que el Intendente de la Región de Magallanes debería asumir un rol fundamental en la conducción de este esfuerzo.

Sin perjuicio de las acciones que sea necesario implementar con la finalidad de llevar a cabo este Plan, la Comisión, haciendo suyos algunos de los planteamientos que estos pueblos han puesto a su consideración, y que constan en los informes preparados por sus organizaciones; sugiere la adopción de las siguientes recomendaciones:

### **Pueblo Kawésqar**

- El nombre oficial que debe darse a este pueblo, es Kawésqar y no Alacalufe, como se señala en la Ley 19.253, la que debiera ser, en este aspecto, modificada.
- Empezar la construcción de Memoriales sobre la verdad histórica del Pueblo Kawésqar en las ciudades de Puerto Edén, Puerto Natales y Punta Arenas.
- Construir Mausoleos en Punta Arenas, Puerto Natales y Puerto Edén, para la población kawésqar.

### **Pueblo Yagán**

- Reponer la denominación yagán *Upushwea* para la ciudad de Puerto Williams, al igual que la que tenía Isla Navarino.
- El nombre oficial que debe darse a este pueblo, es Yagán y no Yámana, como se señala en la Ley 19.253, la que debiera ser, en este aspecto, modificada.
- Construcción de un monumento de reconocimiento al Pueblo Yagán en *Upushwea* y en Punta Arenas, enfatizando su existencia actual.
- Construcción de un mausoleo para el Pueblo Yagán en *Upushwea* y en Punta Arenas.

## **7. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARTICULARES RELATIVAS A CADA PUEBLO INDÍGENA**

- Las recomendaciones que se presentan a continuación, corresponden a propuestas y planteamientos formulados por los Grupos de Trabajo Territoriales integrados por representantes de los respectivos Pueblos Indígenas. Ellos constan en sus Informes Finales, y forman parte de la Documentación puesta a consideración de Su Excelencia el Presidente de la República; y están referidas a materias y cuestiones específicas que no se encuentran necesariamente comprendidas en los derechos que la Comisión recomienda reconocer a los Pueblos Indígenas.
- La Comisión ha tomado conocimiento de estos planteamientos y ha estimado pertinente sugerir el estudio de un conjunto de medidas orientadas a que ellos sean considerados en el diseño e implementación de planes, programas y proyectos a cargo de las diferentes agencias del Estado.
- La mayor parte de las sugerencias consignadas en este acápite son susceptibles de ser materializadas por simple iniciativa administrativa del ejecutivo, sin que impliquen forzosamente reformas legales o reglamentarias.
- La Comisión desea dejar constancia que existe otro conjunto de planteamientos formulados por los Pueblos Indígenas, a través de los Informes que los Grupos de Trabajo Territoriales han puesto a consideración de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, que no han sido incluidos en este acápite, pero que la Comisión recomienda tener en consideración muy especialmente, cuando se diseñen los instrumentos legales a través de los cuales se consagrarán los derechos que la Comisión recomienda reconocer a los Pueblos Indígenas, en todo cuanto sea adoptada por el poder ejecutivo. Estos planteamientos están referidos a las modalidades y/o formas específicas en que deberá particularizarse el ejercicio de los derechos que la Comisión propone reconocer a los Pueblos Indígenas, de conformidad a sus culturas y realidades particulares.

## 7.1. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARTICULARES RELATIVAS AL PUEBLO AYMARA

- En materia de **acceso y gestión de los recursos hídricos**, la Comisión recomienda el estudio de medidas que permitan perfeccionar el conocimiento existente respecto de los recursos hídricos, y mejorar la gestión y manejo de dichos recursos a favor de las comunidades aymara; y en especial: (i) la realización de estudios hidrogeológicos de las cuencas altiplánicas; (ii) la completación y perfeccionamiento del catastro de aguas existentes en territorio aymara; (iii) intensificar las acciones tendientes a la regularización de los derechos de aprovechamiento de aguas a favor de las comunidades aymara.
- En materia de **desarrollo y fomento económico y productivo**, la Comisión recomienda la adopción de medidas tendientes a implementar y/o intensificar planes, programas y proyectos estatales orientados a: (i) el mejoramiento del sistema de manejo y comercialización del ganado camélido; (ii) el mejoramiento del sistema de producción y comercialización de productos y sub – productos agrícolas, y; (iii) la intensificación del etnoturismo y de la producción y comercialización de artesanías.
- En materia de **infraestructura y equipamiento**, la Comisión recomienda optimizar e intensificar los programas estatales orientados al mejoramiento de: (i) redes viales secundarias; (ii) el abastecimiento de electricidad y las telecomunicaciones; (iii) la infraestructura comunitaria y de esparcimiento, y; (iv) la infraestructura y programas de salud, bajo la modalidad de un sistema de salud pertinente al Pueblo Aymara.
- En materia de **derechos culturales**, la Comisión recomienda el estudio de las siguientes medidas: (i) declaración de la Vicuña como patrimonio Aymara por ser un animal sagrado para el pueblo Aymara, regulando la salida del país de sus sub-productos; (ii) implementar medidas tendientes al rescate de los topónimos Aymaras y protección de los recursos arqueológicos y recursos paisajísticos existentes en las tierras Aymaras.

## 7.2. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARTICULARES RELATIVAS AL PUEBLO ATACAMEÑO

- En materia de **acceso y gestión de los recursos hídricos**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) declarar una moratoria en la entrega de permisos de exploración de derechos de aguas subterráneas, en tanto no se concluya la ejecución del plan de saneamiento de las tierras atacameñas<sup>2</sup>; (ii) ampliar la delimitación de las zonas de acuíferos que alimentan las vegas y bofedales de la Provincia de El Loa realizada por la Dirección General de Aguas, incluyendo, además, los acuíferos que alimentan los oasis, ya que la actual delimitación es insuficiente para garantizar el adecuado abastecimiento de las tierras utilizadas para el pastoreo y la agricultura; (iii) la realización de estudios que den cuenta de la situación y condición actual de los cursos y almacenamientos de aguas subterráneas que se encuentran dentro del territorio reivindicado por las comunidades Atacameñas en el marco del plan de saneamiento que ejecuta el Ministerio de Bienes Nacionales y CONADI; (iv) garantizar el respeto y observancia de la legislación referida al uso exclusivo de pozos subterráneos particulares con fines no comerciales;
- En materia de **protección y restauración medioambiental**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) la realización de estudios de salud pública y de medio ambiente que den cuenta de los posibles efectos de la contaminación minera en la población y en el medio ambiente, tomando las medidas necesarias para reparar y controlar los efectos nocivos producidos por la misma; (ii) la fiscalización efectiva del cumplimiento de la normativa ambiental por parte de las empresas mineras, en especial aquellas que conforman la gran minería.
- En materia de **derechos culturales**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) proteger el patrimonio cultural e histórico (sitios arqueológicos e iglesias) del Pueblo Atacameño; (ii) recuperar el Parque El Loa de la ciudad de Calama como espacio de desarrollo cultural de los atacameños; (iii) regular la protección y exhibición del material cultural del Pueblo Atacameño y, en particular, la exhibición de restos humanos, respetando la dignidad y creencias de este pueblo; (iv) realzar y conmemorar a héroes y momentos históricos significativos para el Pueblo Atacameño, a través de monumentos, fechas conmemorativas y difusión de su historia; (v) la creación de un archivo que recopile los estudios realizados en la zona relativos al Pueblo Atacameño, (vi) establecer mecanismos para velar por la calidad y autenticidad de las artesanías y del arte atacameño, mediante el otorgamiento de la correspondiente certificación de autenticidad.
- En materia de **desarrollo y fomento económico y productivo**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) regular el desarrollo del turismo a partir de la realización de un estudio técnico que dé cuenta de la capacidad de carga de la zona, y del desarrollo de políticas que favorezcan a los atacameños como

---

<sup>2</sup> El Ministerio de Bienes Nacionales está ejecutando un plan de saneamiento de las tierras Aymaras y Atacameñas, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3 transitorio de la Ley 19.253.

beneficiarios directos del rubro y no sólo como asalariados de empresas externas; (ii) la implementación de una campaña de valorización de productos alimenticios tradicionales (quinoa, carne y subproductos del ganado, papa, subproductos del chañar y algarrobo, maíz local, entre otros); (iii) la creación, por parte de CODELCO, de un Instituto de Capacitación Técnico Profesional para atacameños, donde se impartan carreras destinadas a la satisfacción de requerimientos de mano de obra calificada; (iv) la contratación de profesionales Atacameños y mano de obra atacameña calificada por parte de CODELCO; (v) la recuperación de vegas desecadas producto de la extracción de aguas por parte de terceros; y, (vi) la promoción de empresas atacameñas para el procesamiento y venta de productos elaborados a partir de los recursos de la zona (queserías, curtiembres, talleres textiles, elaboración de subproductos a partir de los recursos vegetales autóctonos tales como medicinas, chichas, harinas, la implementación de un terminal agropecuario, el desarrollo de las canteras, la industria del adobe, la elaboración de muebles, la valorización y comercialización de la carne, entre otros).

- En materia de **infraestructura y servicios básicos**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) asegurar un suministro continuo de energía eléctrica a todos los poblados y habilitar servicios de energía eléctrica en el valles de Lasana y el Conchi Viejo; (ii) garantizar a todos los poblados el suministro de agua para el consumo humano, continuo y de adecuados estándares de calidad; (iii) habilitar sistemas de evacuación y tratamiento de aguas servidas en los poblados; (iv) habilitar sistemas de manejo de los residuos sólidos domiciliarios y el reciclaje de éstos; (v) aplicar las tecnologías y materiales tradicionales en las obras de infraestructura que se realicen, y; (vi) pavimentar los caminos de acceso a los poblados y mejorar caminos secundarios.
- En materia de **salud**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) facilitar la inscripción de los nacimientos de niños atacameños en sus pueblos de origen; (ii) implementar sistemas de atención del parto que posibiliten, salvo emergencias o situaciones especiales, el nacimiento de los niños atacameños en sus pueblos de origen, asistidos por agentes de salud atacameños; (iii) mejorar la infraestructura de salud en los poblados atacameños, y el equipamiento de las existentes; (iv) aumentar la frecuencia de las rondas médicas a los poblados del interior y dotarlas de más médicos con especialidades (oculista y dentista); (v) mejorar la coordinación del sistema de atención de salud entre los pueblos y la ciudad; (vi) dotar a San Pedro de Atacama con una infraestructura hospitalaria que permita, al menos, la atención de partos y emergencias.
- En materia de **educación**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) mejorar el Internado Andino de Calama, y; (ii) mejorar el acceso a la educación media y técnico profesional de los atacameños que habitan en los poblados del interior.
- Finalmente, la Comisión recomienda la creación de un Área de Desarrollo Indígena en el sector Loa-Salado, o de un Territorio Atacameño, de conformidad a las propuestas que en este sentido se han formulado precedentemente.

### 7.3. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARTICULARES RELATIVAS AL PUEBLO QUECHUA

- En materia de **tierras y recursos hídricos**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) regularizar la situación de los derechos de propiedad de los comuneros quechuas, dentro del poblado de Ollagüe con plena participación de los afectados; (ii) regularizar la situación de la propiedad de tierras agrícolas de los comuneros de los sectores de Chela, Amincha, Quebrada del Inca, Coska y Puquios, y; (iii) permitir el acceso de las comunidades Quechuas al recurso agua dentro del territorio de Ollagüe.
- En materia de **desarrollo y fomento económico y productivo**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población quechua que habita en la localidad de Ollagüe y también aquella que ha migrado a la ciudad de Calama.
- En materia de **derechos culturales**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) declarar Monumento Nacional el poblado santuario de Coska; (ii) proteger el patrimonio arqueológico del Pueblo Quechua y evitar su destrucción.

#### 7.4. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARTICULARES RELATIVAS AL PUEBLO COLLA

- En materia de **propiedad de la tierra**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) regularizar la propiedad de los predios El Encancho y Vegas Quemadas, actualmente en posesión de la División El Salvador de CODELCO, a favor de las comunidades colla ocupantes.
- En materia de **protección y restauración medioambiental**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) la protección de arbustos y hierbas medicinales ancestrales en riesgo por una explotación indiscriminada (chachacoma, bailahuén, meloza, marancel, yareta, flor de la puna, monte de vicuña, entre otros), y; (ii) la recuperación de suelos en territorio colla, la implementación de un banco de semillas de especies autóctonas, y la creación de un subsidio especial para la forestación forrajera, frutal, maderera y de árboles nativos.
- En materia de **desarrollo y fomento económico y productivo**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) propiciar la reintroducción de ganado camélido (llamas y alpacas) y el mejoramiento del ganado caprino; (ii) la promoción, fomento, capacitación y asistencia técnica para la producción, elaboración y comercialización de productos de origen animal y vegetal, con incorporación del conocimiento y expertos collas y de tecnología de punta adecuada a la realidad ambiental y cultural; (iii) la readecuación y ampliación de los Programas PRODESAL y BOGAN a todo el territorio colla; (iv) el control sanitario de vegas y evitar el robo de animales, reincorporando el uso de la guía de libre tránsito e inscripción de marcas y señales; (v) la construcción de un Terminal Silvoagropecuario Colla de la III Región, en Copiapó; (vi) la construcción de obras de regadío en el territorio colla (tranques, canales, pozos, terrazas y similares) y de infraestructura adecuada para el almacenamiento de forraje; (vii) la creación de Centro Información y Promoción del Turismo Colla, en Copiapó y en capitales comunales de la III Región y dotar a las comunidades colla de infraestructura básica para operación de centros turísticos (camping, termas, etc.); (viii) la implementación de señalética con pertinencia cultural y ambiental, urbana y rural, para la promoción y operación del turismo en territorio colla; (ix) la recuperación y promoción de producción de artesanía en las comunidades collas, incluyendo la capacitación en técnicas tradicionales de textilería, orfebrería y talabartería colla, cuyos monitores sean personas collas con manejo del conocimiento tradicional; (x) el fomento y desarrollo de la minería del pueblo colla, a través de la implementación de un programa especial de ENAMI, incluyendo asesoría jurídica especializada y asesoría técnica para obtención de concesiones mineras y acceso a beneficios de Ley 19.719.
- En materia de **educación**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) la creación de hogares estudiantiles para estudiantes rurales collas que deben trasladarse a cursar estudios a las ciudades de Copiapó, Diego de Almagro y Tierra Amarilla; (ii) la creación de Escuelas Básicas en sectores rurales con presencia

colla, mediante el sistema de educación intercultural: Cuestecilla de Río Jorquera, Agua Dulce de Diego de Almagro, Quebrada Paipote de Copiapó y Lomas Bayas de Tierra Amarilla.

- En materia de **derechos culturales**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) el otorgamiento de autorizaciones para los cementerios colla en los ayllus; (ii) el rescate y fomento de la cultura e idioma del pueblo colla; (iii) la creación del Museo Regional Colla, administrado por el propio pueblo colla.
- En materia de **infraestructura y servicios básicos**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) la construcción y habilitación de recintos deportivos y de esparcimiento en zonas rurales y sedes comunitarias para organizaciones collas, urbanas y rurales, con pertinencia cultural; (ii) la creación de Hogares de Ancianos del Pueblo Colla; (iii) asegurar el suministro de energía eléctrica a las comunidades collas rurales, con fines productivos y residenciales, a través de la implementación de sistemas fotovoltaicos y potabilización del agua de consumo humano en zonas rurales.

## 7.5. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARTICULARES RELATIVAS AL PUEBLO RAPA NUI

Las recomendaciones que se presentan a continuación, corresponden a propuestas y planteamientos formulados por el Consejo de Ancianos Rapa Nui y la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua, los que constan en los documentos titulados “Informe del Consejo de Ancianos Rapa Nui” que se incluye en el Volumen 3 Anexo de este Informe, y “Propuestas para el Desarrollo de Isla de Pascua” (editado por la Comisión bajo el código CVHNY/SE-OA/2002/065). La Comisión ha hecho suyos algunos de estos planteamientos y recomienda el estudio de las siguientes recomendaciones particulares relativas al Pueblo Rapa Nui:

- En materia de **reformas legales**, la Comisión recomienda **actualizar la Ley 16.441 de 1966** (Ley Pascua) de manera que responda a la actual realidad de la isla y sus habitantes. Lo anterior sin perjuicio de las adecuaciones a que deba ser sometida esta legislación como resultado de la eventual adopción del estatuto de autonomía que la Comisión recomienda más adelante y del estatuto jurídico propuesto precedentemente.
- En materia de **acceso y gestión de los recursos hídricos y mineros**, la Comisión recomienda el estudio de medidas que permitan el acceso del pueblo Rapa Nui a sus recursos hídricos y del subsuelo promoviendo acciones tendientes a la regularización de los derechos mineros y constitución de derechos de aprovechamiento de las aguas a favor de la comunidad Rapa Nui.
- En materia de **protección al medio ambiente y promoción del desarrollo**, la Comisión recomienda elaborar una política que permita la preservación del patrimonio ambiental de la isla y genere programas o acciones específicas para su desarrollo integral. En este ámbito se recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) el desarrollo de un Programa o Plan Integral de Conservación del Patrimonio Cultural y Arqueológico de Isla de Pascua; (ii) proyectar la Conservación del Patrimonio Natural de Rapa Nui hacia el territorio marítimo, declarando el borde costero como reservas de la biosfera; (iii) desarrollar y propiciar proyectos de reforestación con especies nativas y especies que permitan recuperar espacios degradados y afectados por la erosión; (iv) desarrollar proyectos para el control y manejo de especies - flora y fauna - introducidas, que actualmente tienen el carácter de plagas o especies dañinas para el equilibrio ecológico y preservación del patrimonio natural y cultural de Isla de Pascua.
- En materia de **infraestructura y equipamiento**, la Comisión recomienda optimizar e intensificar los programas estatales orientados al mejoramiento del transporte aéreo y marítimo. Para estos efectos se sugiere el estudio de las siguientes medidas: (i) construcción de un muelle y, (ii) asignación de buques de abastecimiento de la Armada de Chile para el transporte de víveres e insumos, por lo menos dos veces al año.

- En materia de **derechos culturales**, la Comisión recomienda el estudio de las siguientes medidas: (i) declaración de Rapa Nui como Territorio Indígena, de conformidad a las propuestas precedentes y; (ii) asignación de fondos para iniciativas de reestructuración y preservación de la lengua Rapa Nui, y declaración de ésta como oficial junto con el español.
- En materia de **salud**, la Comisión recomienda el estudio e implementación de medidas tendientes a mejorar el acceso de los Rapa Nui a la salud, a través de la construcción de un nuevo recinto hospitalario o la rehabilitación efectiva del existente, la implementación de un sistema de telemedicina y el aumento del personal médico que desempeña funciones en el Hospital de Isla de Pascua, en particular de especialistas en ciertas áreas claves.
- En materia de **educación**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) la creación de internados para estudiantes Rapa Nui de educación superior en Santiago y Valparaíso, y; (ii) aumentar el monto de las becas estudiantiles para educandos Rapa Nui que deben trasladarse al Continente a realizar sus estudios.
- La Comisión también considera urgente la extensión o el desarrollo de planes especiales por parte de las agencias especializadas del Estado, que permitan atender y enfrentar problemas tales como la violencia intrafamiliar, el alcoholismo, la drogadicción y la prevención del SIDA.

## 7.6. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARTICULARES RELATIVAS A LOS INDÍGENAS URBANOS

- En materia de **derechos culturales**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) recuperar el patrimonio cultural indígena en la Región Metropolitana; (ii) crear premios e incentivos que permitan revalorizar la actividad artística y cultural indígena, y; (iii) crear líneas de financiamiento que promuevan iniciativas culturales de importancia nacional.
- En materia de **desarrollo social**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) impulsar programas dirigidos a superar la extrema pobreza indígena, con participación de las organizaciones; (ii) impulsar programa de protección de los líderes ancianos que no cuentan con protección social, e; (iii) impulsar iniciativas de protección y ayuda para los hijos de madres solteras.
- En materia de **infraestructura y servicios básicos**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) crear un cementerio indígena en la Región Metropolitana; (ii) creación de una casa de encuentro para los indígenas urbanos, y; (iii) crear una red de mercados indígenas en las principales ciudades del país.
- En materia de **salud**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) permitir el ejercicio de la actividad de Machi y Yatiri en los centros de atención de salud urbanos y/o en los lugares que resulte pertinente y adecuado a estas prácticas; y (ii) ampliar los proyectos de salud intercultural a toda la Región Metropolitana.
- En materia de **vivienda**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) impulsar la construcción de viviendas indígenas pertinentes, que respeten los patrones arquitectónicos y socio – culturales de los indígenas; (ii) impulsar el proyecto de transferencia de las tierras de propiedad del SERVIU Metropolitano, localizadas en la comuna de Til Til, para la construcción de una ciudad indígena<sup>3</sup>; (iii) aplicar, en lo posible, un criterio que permita discriminar positivamente a favor de los indígenas urbanos que postulen a los planes de subsidio habitacional.

---

<sup>3</sup> Tema que se está discutiendo en la mesa regional indígena por la comisión de vivienda.

## 7.7. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARTICULARES RELATIVAS AL PUEBLO MAPUCHE

- En materia de **políticas alimentarias**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) generar programas que promuevan la autosuficiencia alimentaria, a través de la producción familiar y recuperación de productos tradicionales que enriquezcan las dietas alimenticias, conjuntamente con generar posibilidades estructurales y de mercado para la inserción de éstos en los mercados locales; (ii) promover investigaciones respecto a los programas y políticas alimentarias ejecutadas a nivel local, para profundizar en las características y necesidades nutricionales de la población mapuche acorde con su sistema cultural y particularidad local, y; (iii) promover programas que permitan aumentar la disponibilidad predial de alimentos, dando mayor cobertura al cultivo de huertos, reutilizando productos, y que den a conocer técnicas de procesamiento de alimentos favorables a la conservación de sus propiedades nutricionales.
- En materia de **salud**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) crear un Centro de Formación y Capacitación permanente para el personal de salud que labore en territorio mapuche administrado por un equipo técnico interdisciplinario e intercultural; (ii) que los médicos generales de zona y directores de Consultorios y Hospitales permanezcan por un período mínimo de cuatro años en sus lugares de destinación; (iii) que los médicos generales de zona sean elegidos y calificados por un comité técnico interdisciplinario e intercultural; (iv) que el Servicio de Salud comprometa a las universidades regionales para incorporar en la malla curricular de los estudiantes de medicina, la cosmovisión mapuche y garantizar que los futuros profesionales de la salud conozcan esta realidad distinta; (v) que las pasantías y prácticas de los profesionales de la salud se realicen en centros de atención donde se estén ejecutando programas de interculturalidad y/o complementación de la medicina; (vi) constituir una comisión técnica Mapuche - Estado Chileno para la revisión del código sanitario; y, (vii) que en la propuesta de modificación del código sanitario se incorpore la multiculturalidad y la valoración de los conocimientos y prácticas indígenas.
- En materia de **política medio ambiental**, la Comisión recomienda el estudio e implementación de medidas tendientes a: (i) crear políticas interculturales en medio ambiente que involucren recursos económicos y humanos, públicos y privados; (ii) incorporar la cosmovisión mapuche y su percepción sobre el medioambiente en las escuelas; (iii) que el Servicio de Salud desarrolle investigación participativa para resolver el tema del reciclaje de productos foráneos, incorporando la asesoría de kimche mapuche; (iv) promover al interior de los Servicios Públicos encargados de definir y ejecutar la política ambiental y proteger los ecosistemas - CONAMA y CONAF – la incorporación de la dimensión intercultural en la definición y ejecución de sus políticas; (v) que el Servicio de Salud de a conocer en las comunidades, resultados de investigaciones sobre los efectos e impactos que producen los residuos sólidos en la salud humana y el medio ambiente, y; (vi) que el Servicio de Salud, investigue la situación que vive el territorio mapuche en relación al medio ambiente e informe a dirigentes y a la comunidad en general sobre los resultados

de dicha investigación, instruyéndolos sobre las medidas que debieran adoptarse para la recuperación de sectores degradados.

- En materia **cultural**, dada la importancia religiosa y sociocultural que tiene el *We xipantü / Wiñoy xipantü*, para el Pueblo *Mapuche*, por constituir uno de los principales referentes que delimita el ciclo de vida *mapunche*, así como las dimensiones de temporalidad, la Comisión recomienda estudiar su declaración como feriado nacional.

## 7.8. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARTICULARES RELATIVAS AL PUEBLO KAWÉSQR

- En materia de **desarrollo y fomento económico y productivo**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) la creación de un laboratorio de monitoreo permanente de la marea roja en Puerto Edén; (ii) el desarrollo y fomento de la pesca artesanal; (iii) la implementación de plantas procesadoras de recursos pesqueros (pescados y mariscos) administrados por las comunidades locales; (iv) la creación de astilleros y varaderos en Puerto Edén, Puerto Natales y Puerto Arenas; (v) la implementación de un programa especial para el otorgamiento de matrículas para tripulantes de barcos pesqueros, pescador artesanal y patrón de hasta 50 TRG (toneladas de registro grueso), para los integrantes del Pueblo Kawésqar; (vi) la creación de una red de turismo kawésqar; (vii) la construcción de hospedajes en el territorio kawésqar; (viii) la formación de guías turísticos kawésqar; (ix) la formalización de un sello de calidad para las artesanías y servicios turísticos con participación del Pueblo Kawésqar en su diseño y administración; (x) el abastecimiento de materias primas (cuero de lobo, corteza de árbol, junquillo, hueso de ballena) con fines artesanales; (xi) la habilitación de un centro de exposición y de venta permanente de artesanías, en Puerto Edén, Puerto Natales, Punta Arenas; (xii) el otorgamiento de un plan especial de manejo forestal por parte de CONAF para la explotación del bosque por el Pueblo Kawésqar; (xiii) la implementación de una planta de elaboración de madera; (xiv) la implementación de invernaderos; (xv) la creación de un centro de experimentación de cultivos kawésqar (plantas medicinales, etc.); (xvi) la promoción de la ganadería (ovinos, bovinos, porcinos, aves); (xvii) el fomento de la microempresa kawésqar.
- En materia de **derechos culturales**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) la creación de un hogar estudiantil kawésqar, con sede en Puerto Natales y Punta Arenas; (ii) la difusión radial de la cultura kawésqar; (iii) la construcción del Museo Kawésqar en terreno ubicado en Fuerte Bulnes en donde existen 90 lugares arqueológicos que evidencian su carácter de territorio kawésqar.
- En materia de **infraestructura y servicios**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) la construcción de una Casa de Acogida para el Pueblo Kawésqar en Punta Arenas, Puerto Natales y Puerto Edén, administrado por las propias comunidades; (ii) la construcción de infraestructura recreacional para las comunidades kawésqar en Puerto Natales, Puerto Edén y Punta Arenas; (iii) la construcción de sedes comunitarias para las organizaciones del Pueblo Kawésqar en Puerto Edén, Puerto Natales y Punta Arenas, y; (iv) la creación de Oficinas de enlace de CONADI en Puerto Edén y Puerto Natales, a cargo de personal kawésqar.

## 7.9. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARTICULARES RELATIVAS AL PUEBLO YAGÁN

- En materia de **desarrollo y fomento económico y productivo**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) la creación de un laboratorio de monitoreo permanente de la marea roja en *Upushwea* (nombre yagán de Puerto Williams); (ii) el fomento de la pesca artesanal kawésqar; (iii) la creación de plantas procesadoras de recursos pesqueros (pescados y mariscos) administrados por la comunidad; (iv) la creación de un astillero y varadero en *Upushwea*; (v) la creación una red de turismo yagán; (vi) la construcción de infraestructura turística en el territorio yagán (hospedajes); (vii) la formación de guías turísticos yagán; (viii) la implementación de un sello de calidad para los productos artesanales y los servicios turísticos, con participación del Pueblo Yagán en su diseño y administración; (ix) el abastecimiento de materias primas (cuero de lobo, corteza de árbol, junquillo, hueso de ballena) para la fabricación de artesanías; (x) la instalación de un centro de exposición y venta permanente de artesanías en Punta Arenas; (xi) la reforestación en Isla Navarino; (xii) la implementación de un plan especial de manejo forestal por parte de CONAF para la explotación del bosque por el Pueblo Yagán; (xiii) la creación de plantas de elaboración de madera; (xiv) la promoción de una agricultura bajo invernaderos, con diseños y materiales adecuados para la zona; (xv) el control de la población de perros y en particular de los perros baguales, y; (xvi) la promoción de la ganadería de ovinos, bovinos, porcinos y aves.
- En materia de **infraestructura y servicios**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) la creación en Isla Navarino de un centro de salud con médicos especialistas, incluido dentista; (ii) la creación de un hogar estudiantil yagán, con sede en Punta Arenas; (iii) la construcción de la *Henikin Akar* (Casa de Nosotros) para el Pueblo Yagán en Punta Arenas, administrado por el Pueblo Yagán; (iv) la rehabilitación de las viviendas de Villa Ukika, y en otros sectores de *Upushwea*, y ampliación de la Villa para las personas yagán que no tienen vivienda; (v) la construcción de viviendas en Bahía Mejillones, y; (vi) la creación de Oficina de CONADI en *Upushwea*..
- En materia de **derechos culturales**, la Comisión recomienda el estudio de medidas tendientes a: (i) la creación de una radio del Pueblo Yagán; (ii) la creación de un museo del Pueblo Yagán en la actual Villa Ukika, administrado por el propio pueblo Yagán.

## **8. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES RELATIVAS AL PUEBLO RAPA NUI Y A UN NUEVO ESTATUTO DE ADMINISTRACIÓN PARA ISLA DE PASCUA**

- La Comisión ha constatado que existió un Acuerdo de Voluntades entre el Estado chileno y los gobernantes Rapa Nui, el que fue suscrito el 9 de Septiembre de 1888, por el Rey Atamu Tekena secundado por el Consejo de Jefes Rapa Nui, en representación del Pueblo Rapa Nui, y por el Capitán de Corbeta Policarpo Toro Hurtado, en representación del Estado de Chile, cuya copia escrita fue puesta a disposición de la Comisión por los representantes del Pueblo Rapa Nui.
- La Comisión, tras examinar el texto del aludido documento, se ha formado convicción que el objetivo específico del dicho “Acuerdo de Voluntades” era definir las bases institucionales mínimas para una relación ecuánime entre el Estado de Chile y el Pueblo Rapa Nui, lo que se evidencia del contenido normativo del documento, donde fue convenido lo siguiente:
  - La cesión indefinida y sin reserva de la soberanía de la isla al Estado de Chile;
  - el reconocimiento por expresa reserva de la investidura de los jefes Rapa Nui;
  - el reconocimiento del derecho de propiedad de los Rapa Nui sobre todo el territorio insular; y
  - el compromiso del Estado chileno de garantizar el bienestar y desarrollo de los Rapa Nui y darles protección.
- La Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato se hace un deber dejar constancia que la evidencia histórica disponible demuestra que los Rapa Nui aceptaron sin reserva la soberanía del Estado chileno. En tanto, los sucesos históricos posteriores al acuerdo, y que constan en la Primera Parte de este informe, dan cuenta que Chile hasta el año 1966 no habría cumplido cabalmente los compromisos adquiridos en virtud del acuerdo de voluntades, lo que se expresa en los siguientes hechos relevantes:
  - El Estado chileno no cumplió el acuerdo respecto al reconocimiento de la autoridad de dichos jefes tradicionales Rapa Nui, imponiendo sin contrapeso la institucionalidad del Estado chileno.
  - El Estado chileno no cumplió el acuerdo respecto al reconocimiento de los derechos de propiedad Rapa Nui sobre el territorio, lo que se expresa, primero, en el otorgamiento de la Isla en arriendo a particulares, como es el caso de Enrique Merlet y la Sociedad Explotadora de Isla de Pascua Williamson & Balfour, y, segundo, en la inscripción a nombre del fisco en el año 1933 de toda la isla, fundado en el artículo 590 del Código Civil, esto es en el hecho de no pertenecer la isla a otro dueño desconociendo expresamente los derechos de propiedad de los Rapa Nui.

- El Estado de Chile no cumplió el acuerdo de voluntades en lo que respecta a garantizar el bienestar y desarrollo de los Rapa Nui y darles debida protección, pues según han evidenciado los documentos históricos, durante 78 años los Rapa Nui fueron objeto de graves violaciones a sus derechos fundamentales, viviendo en la más absoluta postergación.
- No obstante, la Comisión se hace un deber dejar constancia que a partir del año 1953 la relación entre el Pueblo Rapa Nui y el Estado de Chile empezó a experimentar un proceso de notable mejoría, la que tiene su momento culminante en 1966 con la promulgación de La Ley 16.641. Este cambio de relación se expresa en una sucesión de hechos que demuestran que el Estado de Chile paulatinamente ha dado cumplimiento a los compromisos adquiridos con el Pueblo Rapa Nui, en los siguientes ámbitos:
  - **Derechos de propiedad sobre la tierra:** Desde el año 1953, se observa un cierto cambio, habiendo permitido el Estado el acceso de los Rapa Nui a la tierra, mediante el otorgamiento en dominio de parcelas de 5 hectáreas a matrimonios recién constituido. Como resultado de esta política los Rapa Nui accedieron al dominio o posesión exclusiva de aproximadamente 2.700 hectáreas.

La Comisión deja constancia que los avances en lo que respecta al acceso de los Rapa Nui a las tierras han sido notables, lo que se expresa en hechos muy concretos como que desde la puesta en vigencia de la Ley 19.253 se han restituido a los Rapa Nui 1.500 hectáreas de terrenos beneficiando a 280 familias y que se encuentra en proceso de ejecución la segunda etapa del programa de restitución de tierras, a través del cual se pretende satisfacer toda la demanda individual de tierras de los miembros del Pueblos Rapa Nui.

- **Derechos de protección y desarrollo:** Desde la entrada en vigencia de la Ley 16.641 de 1966, los Rapa Nui acceden con plenitud de derechos a la ciudadanía chilena. Se instalan en Rapa Nui los servicios públicos a cargo de velar por el bienestar y el desarrollo de los Rapa Nui, situación que en la actualidad se traduce en una importante inversión pública en Isla de Pascua y apoyo estatal permanente al Pueblo Rapa Nui. Además, el Estado de Chile ha dotado a dicho territorio con infraestructura de caminos, aeropuerto y servicios, que permiten a sus habitantes gozar de todos los beneficios de la modernidad.
- **Derechos de participación:** La Ley 19.253 de 1993, actualmente vigente, ha profundizado los derechos Rapa Nui en el ámbito de la participación. En efecto, esta normativa contiene normas especiales que garantizan la participación Rapa Nui en las decisiones políticas de asuntos que los afecten, relativos al acceso a la tierra, al desarrollo y protección del patrimonio cultural, a través de su participación en la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua. Dicha entidad, creada por la Ley 19.253 de 1993, tienen atribuciones para proponer al Presidente de la República la desafectación, transferencia y uso de las tierras en Isla de Pascua; formular y ejecutar planes programas y/o proyectos de desarrollo, protección del medio ambiente, protección de los recursos naturales y

preservación del patrimonio cultural; y colaborar con las instancias de gobierno que corresponda en la administración del patrimonio arqueológico Rapa Nui. La Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua, está constituida, entre otros, por representantes Rapa Nui, elegidos a través de un sistema de elección directa, que se sustenta en un registro electoral abierto y universal, al que tienen derecho todos los Rapa Nui, mayores de edad, que voluntariamente se inscriban en dicho registro. Además, la Ley 19.253 reconoce expresamente al Consejo de Ancianos Rapa Nui y garantiza su participación en la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua a través de su Presidente.

- En base a estos antecedentes, es la convicción de la Comisión que es necesario continuar en la línea de mejorar las relaciones del Estado de Chile con el Pueblo Rapa Nui y que con este objetivo corresponde profundizar el ámbito de derechos reconocidos por la legislación al Pueblo Rapa Nui y sus integrantes.
- Habida consideración de lo expuesto y, además, de las particularidades geográficas de Isla de Pascua y la composición étnica y demográfica que la caracteriza, la Comisión es de la opinión que los compromisos adquiridos entre el Pueblo Rapa Nui y el Estado de Chile en virtud del “Acuerdo de Voluntades” tienen plena contemporaneidad y abordan de manera inmejorable las bases de una relación equitativa entre el Estado de Chile y el Pueblo Rapa Nui, en la actual coyuntura histórica. En este marco, se recomienda la adopción de las siguientes medidas:
  1. Ratificación del acuerdo de voluntades por el Congreso Nacional el que deberá ser aprobado como materia de Ley, por contener normas de carácter general y obligatorias que estatuyen las bases esenciales del ordenamiento jurídico que regulará en lo sucesivo la relación del Estado de Chile y el Pueblo Rapa Nui, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 60 N° 20 de la Constitución Política de la República.
  2. Otorgar un estatuto de autonomía para Isla de Pascua, de conformidad a los presupuestos normativos del “Acuerdo de Voluntades”.
  3. Reconocer el derecho exclusivo de los Rapa Nui a acceder a la propiedad de las tierras en Isla de Pascua, y promover planes y programas para garantizar el efectivo ejercicio de este derecho. Para estos efectos deberá derogarse el artículo 1° del D.L. 2.885 de 1979, actualmente vigente por expresa disposición del artículo 79 de la Ley 19.253 de 1993, que permite que personas de origen no Rapa Nui sean beneficiarios (as) de tierras en Isla de Pascua.

4. Promover y financiar planes y programas, cuyo objeto sea garantizar el bienestar y desarrollo del Pueblo Rapa Nui. En este marco, se estima como prioritario dotar a Isla de Pascua de un presupuesto propio que permita financiar dichos planes y programas, el que debiera ser definido por el Ejecutivo a nivel central en coordinación directa con las autoridades reconocidas en Isla de Pascua<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Dichas autoridades en la actualidad son: Gobernador Provincial, Alcalde y Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua. Posteriormente, en caso de aprobarse un estatuto de autonomía, las autoridades en referencia serán las que reconozca dicho estatuto de autonomía.

## 9. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA SITUACIÓN DE LAS TIERRAS MAPUCHES

- La Comisión ha constatado, a través de la evidencia histórica disponible, que la propiedad indígena se ha constituido, luego de la consolidación del Estado de Chile, mediante un proceso de titulación de las tierras indígenas por acto de autoridad. Comprender este mecanismo resulta imprescindible, en opinión de la Comisión, para evaluar la actual situación de las comunidades mapuches respecto de la posesión de la tierra.

Antes de la República, el orden colonial estableció un régimen de propiedad cuyas características generales, en relación a la situación de las tierras indígenas, pueden ser descrita, someramente, como sigue:

- Al norte del río Bío Bío y sur del Río Bueno<sup>5</sup>, fue establecido un régimen de protección de las tierras indígenas, por parte de la Corona Española consistente en la constitución de Pueblos de Indios, en la zona central, cuyo objetivo era asentar a los indígenas en una porción de sus tierras ancestrales y, al mismo tiempo, deslindar la propiedad indígena para destinar las tierras excedentes a la constitución de la propiedad hispana o criolla. En la Isla de Chiloé se establecieron diversos sistemas de protección de las tierras de las comunidades indígenas, entregándose títulos denominados “Potreros Realengos”
  - Entre el río Bío Bío y el río Bueno, en cambio, la Corona no concedió títulos, sino que se atribuyó en términos genéricos el dominio de las tierras que “carecen de otro dueño” (así solió hacerlo en América en sus textos legales y sus declaraciones), en conformidad a la vieja regla de ocupación, y luego, desde el siglo XVII, efectuó reconocimientos genéricos de dominio y jurisdicción indígena, a través de los parlamentos y con diversas medidas de protección para las transacciones en que estuvieran involucradas tierras indígenas.
- Al adquirir eficacia el ordenamiento jurídico chileno –una de las dimensiones de la consolidación de la República- el Estado se encuentra ante la necesidad de definir la situación jurídica en que se encuentran las tierras indígenas, tanto las poseídas desde tiempos inmemoriales por el pueblo mapuche y reconocidas en dominio por la Corona a través de los parlamentos, como las que le habían sido entregadas a los mapuches en dominio individual o colectivo por concesión de autoridad.
  - En un principio la naciente República mantiene plenamente vigente el orden jurídico colonial. En efecto, al Norte del río Bío Bío y al Sur del río Cruces en San José de la Mariquina, se sigue aplicando el régimen de constitución de la propiedad que es propio de la institución de los Pueblos de Indios y que se recoge en la Ley de 10 de

---

<sup>5</sup> La aplicación del orden colonial desde el sur del Río Bueno quedó establecido en el tratado de las Canoas de 1793, que instauró la propiedad colonial en lo que hoy constituye la Provincia de Osorno.

Junio de 1823, conocida como Ley Freire. Entre el río Bío Bío y el río Cruces se mantiene un reconocimiento genérico de la propiedad indígena sustentado en la ocupación ancestral y que, al igual que en el período colonial, quedó establecido en un parlamento adoptado en la localidad de Tapihue en 1825<sup>6</sup>.

- Fue a partir de la década de 1850, que las tierras, poseídas y ocupadas por el pueblo mapuche, entre el río Bío Bío y el río Bueno, comenzaron a ser definidas –en lo que atinge a sus títulos de propiedad- bajo las reglas del sistema legal que entraba entonces en vigencia junto con la consolidación del Estado y la adopción del régimen de propiedad inscrita instaurado por el Reglamento del Conservador de Bienes Raíces y el Código Civil. Así, será el otorgamiento de títulos de propiedad inscrito que emanan de un acto de autoridad la fórmula por la cual el Estado Chileno reconoce los derechos de propiedad sobre la tierra de las comunidades Mapuches y de sus miembros, que emanan del uso ancestral. Dicha “titulación” se ha llevado a

---

<sup>6</sup> *Artículo 17: Siendo ya una sola familia nuestro comerciantes serán tratados fraternalmente cuando se internen en sus terrenos, cuidando escrupulosamente que no se les saltee y robe, y cuando se roben unos a otros, descubiertos los ladrones pagarán el duplo de lo robado, si tuvieran con qué, y si no se castigarán con arreglo á las leyes.”*

*Artículo 18: Los Gobernadores ó Caciques desde la ratificación de estos tratados no permitirán que ningún chileno exista en los terrenos de su dominio por convenir así al mejor establecimiento de la paz y unión, seguridad general y particular de estos nuevos hermanos.*

*Artículo 19: Haciendo memoria de los robos escandalosos que antiguamente se hacían de una y otra parte, queda desde luego establecido que el Chileno que pase a robar a la tierra, y sea aprehendido, será castigado por el Cacique bajo cuyo poder cayere; así como lo será con arreglo a las leyes del país el natural que se pillase en robos de este lado del Bío Bío que es la línea divisoria de esos nuevos aliados hermanos.”*

*Artículo 22: La línea divisoria no se pasará para esta, ni para aquella parte sin el respectivo pasaporte de quién mande el punto por donde se pase, y el que lo haga sin este requisito será castigado como infractor de la ley.*

*Artículo 20: No obstante que la línea divisoria es el Bío Bío el Gobierno mantendrá en orden y fortificadas las piezas existentes, o arruinadas al otro lado de ese río, como también a sus pobladores en los terrenos adyacentes del modo que antes lo estaban.*

*Artículo 25: Los correos que el Gobierno haga sobre Osorno, Valdivia o Chiloé, respetados y auxiliados por los Caciques Gobernadores de reducción en reducción; y su algún atentado, que no es de esperar, se cometiere contra ellos, el Cacique en cuya tierra suceda el hecho sino lo castigase, será tratado como a reo de lesa – patria, quedando el Gobierno con la misma obligación con sus Embajadores.*

*Artículo 26: Si el Gobierno tuviese a bien mandar por tierra algunas tropas para guarnecer a plaza de Valdivia, estas harán su marcha sin impedimento alguno, y si en ella necesitaren algunos víveres, los Caciques gobernadores los facilitarán, los que con un recibo del Comandante e Jefe de ellos, se pagarán en dinero de contado por cuenta del Estado.*

*Artículo 27: Todos los comerciantes que hagan sus giros sobre las provincias de Valdivia, o Chiloé, y los que de aquellas los hagan a estas con efectos del país, o con los que vulgarmente se llaman de Cartilla, tendrán el pase y auxilio necesario, mostrando el pasaporte que anuncia el Art. 22 a los Caciques Gobernadores, comprendiéndose en estos los que hagan su tráfico del Estado de Buenos Aires a este, y de éste á aquel.*

cabo desde la primera mitad del Siglo XIX a través de diversos instrumentos; a saber:

- i. Hasta la primera mitad del Siglo XIX, la titulación tuvo lugar en los territorios comprendidos entre San José de la Mariquina y Chiloé. La titulación en estos espacios territoriales, se realizó otorgando a las comunidades indígenas títulos de dominio que fueron denominados como “**Títulos de Comisarios**”, en lo que hoy corresponde a las provincias de Osorno y Valdivia, y “**Potreros Realengos**”, en lo que hoy corresponde a la provincia de Chiloé. Esos títulos de propiedad o dominio fueron otorgados de conformidad a la Ley de 10 de Junio de 1823, conocida como Ley Freire, y la Ley de 28 de Junio de 1830, respectivamente.
  - ii. A partir de la segunda mitad del Siglo XIX (1866 – 1929), la titulación tuvo lugar en los territorios comprendidos entre el Río Bío Bío y el río Cruces en San José de la Mariquina mediante el otorgamiento de “**Títulos de Merced**”, de conformidad a la Ley de 4 de Diciembre de 1866, la Ley de 4 de Agosto de 1874, la Ley de 20 de Enero de 1883 y el Decreto de 20 de mayo de 1896. Un decreto de 1900, por su parte, ordenó extender el trabajo de la Comisión Radicadora de Indígenas a la provincia de Valdivia y, por Decreto de 30 de Enero de 1906, a Llanquihue.
  - iii. A partir del año 1929, fecha en que cesó en sus funciones la Comisión Radicadora de Indígenas, y hasta el año 1961, se continuó el proceso de constitución de la propiedad indígena, mediante **títulos individuales gratuitos de dominio**, otorgados por el Fisco a través del Ministerio de Tierras y Colonización, de conformidad a las Leyes N° 4.111 de 1931 y 14.511 de 1961.
  - iv. A partir de 1980 y hasta el año 1990 se transfirieron 51 predios, asignados a personas de origen indígena a **título individual**, de conformidad a las normas del D.L. 2.568 de 1979, a través de la Dirección de Asuntos Indígenas del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP – DASIN).
  - v. Desde la entrada en vigencia de la Ley 19.253, se ha procedido a conferir títulos a un total de 5.014 familias indígenas, a quienes se les ha transferido tierras de dominio particular, adquiridas con cargo al Fondo de Tierras Indígenas por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), y tierras fiscales ocupadas y reivindicadas por comunidades indígenas.
- Conforme a los antecedentes que la Comisión ha tenido a la vista, las tierras de origen comunitario (Títulos de Comisario, Potreros Realengo y Títulos de Merced) han sufrido un detrimento desde que comenzó el proceso de otorgamiento de títulos de dominio por el Estado a la fecha. La Comisión adquirió esta convicción luego de haber examinado una amplia evidencia histórica, la que consta en la Primera Parte de este Volumen, y un estudio sobre la situación de las tierras Mapuches, cuyos resultados se presentan en el Volumen 2 (Anexo) de este Informe. En ese estudio, se efectuó un análisis de la situación actual de la propiedad indígena, sobre una muestra de 413 títulos de merced, en las provincias de Malleco y Cautín, equivalente

al 14,1 % de los 2.918 Títulos de Merced que el Estado otorgó entre los años 1884 y 1929. Sobre la base de antecedentes del Servicio de Impuestos Internos, se llegó a determinar que, del total de 83.587,9 hás. (correspondiente a la suma de los roles comprendidos dentro de los deslindes de los Títulos de Merced) que el Estado otorgó a comunidades mapuche a través de estos 413 Títulos de Merced -que constituyen la muestra del estudio- 26.459,3 hás., equivalentes al 31,6 % del total, se encuentran hoy en posesión de personas de origen no mapuche, naturales y/o jurídicas, de derecho público o privado.

- Además, la Comisión logró constatar, con base a la evidencia disponible, que la pérdida de tierras mapuches ha tenido su origen en diversas circunstancias que es deber de esta Comisión evaluar. Para identificar en términos generales dichas causas de disminución territorial, se han distinguido dos períodos, en los que se verificaron las situaciones que en cada caso se indican, a saber:

**a) Origen de la pérdida de tierras mapuches antes de la división de la comunidad**

1. Comunidades mapuches que perdieron todo o parte de las tierras comunitarias por la apropiación de particulares que adquirieron derechos y acciones dentro de los títulos comunitarios. Esos adquirentes, no obstante estar premunidos de un título parcial –que alcanzaban a cuotas abstractas sobre el total- inscribieron la totalidad del título a su nombre. Sucesivas enajenaciones posteriores les permitieron sanear esos títulos, inicialmente inoponibles a las comunidades.
2. Comunidades mapuches que perdieron la totalidad del título comunitario de dominio por sentencia judicial. En este caso, fue reconocido el mejor derecho del particular que ostentaba título de dominio inscrito, anterior a la titulación, y que fue revalidado por la Ley de Propiedad Austral.
3. Comunidades mapuches que perdieron tierras comunitarias producto de la superposición de deslindes entre el título de merced y los predios colindantes, disputa que fue dirimida administrativamente a favor de los propietarios particulares, al producirse el proceso de división de las comunidades.
4. Comunidades mapuches que perdieron tierras comunitarias en manos de particulares ajenos a la comunidad. En este caso, terceros se instalaron en las tierras comunales, con o sin el consentimiento mapuche, y obtuvieron títulos de dominio al momento de producirse la división de las comunidades, división que en algunos casos fue propiciada por estos mismos adjudicatarios no mapuches.

## **b) Origen de la pérdida de tierras mapuches con posterioridad a la división de la comunidad**

Consumada la división de la comunidad y, por tanto, una vez que se otorgaron títulos individuales de dominio a los comuneros mapuches, impidiéndose en términos generales y por disposición legal su enajenación, la Comisión pudo constatar, sin embargo, que hubo diversos períodos históricos en que mediante múltiples mecanismos – simulaciones, fraudes a la ley – dicha prohibición fue burlada, produciéndose así procesos de enajenación de esas tierras.

### **Consideraciones y recomendaciones específicas**

- Sobre la base de estas convicciones, es opinión de la Comisión que deben generarse mecanismos de reparación y, en lo posible, de restitución de las tierras mapuches cuando, en conformidad a los antecedentes, hubiere mérito para ello. La Comisión adquirió la convicción que, a través de los mecanismos y en virtud de las circunstancias que ya se relataron, las comunidades e individuos indígenas han perdido parte del dominio que, en su hora, les fue reconocido mediante la titulación. La Comisión adquirió la convicción que esos mecanismos y circunstancias fueron, en muchos casos ilegales, y no fueron detenidos en su momento por la falta de acceso a la justicia de los afectados y por las barreras culturales que les impedían tutelar debidamente sus derechos e incluso comprender las transgresiones de que eran víctimas. Las profundas diferencias culturales operaron en este caso como obstáculos para que los propósitos perseguidos por la titulación se cumplieran a cabalidad. Esas diferencias culturales y la privación de los integrantes de los Pueblos Indígenas, fueron usadas como ventajas ilegítimas –bajo la ley entonces vigente- por sujetos plenamente integrados. No se le escapa a la Comisión que esas situaciones –reprochables en su origen- han sido saneadas, desde el punto de vista del sistema legal, por la prescripción. Pero la Comisión adquirió la firme convicción que se trata de situaciones en las que el propio Estado tuvo responsabilidad al no brindar, de manera suficiente, los mecanismos de protección de esos títulos y dejarlos, en cambio, entregados a las comunidades que poseían barreras culturales, económicas y sociales para solicitar y obtener por sí mismas la tutela de sus derechos.
- En virtud de estas consideraciones, la Comisión estima conveniente –y sugiere de manera formal- constituir una Corporación tendiente a dotar al estado de Chile de un mecanismo institucional que le permita llevar a cabo una política pública de reparación de las pérdidas de propiedad que se produjeron –es la convicción que la Comisión ha alcanzado- en muchos casos de manera ilegítima, con fraude al sistema legal y con obvia lesión de la justicia. La Comisión entiende que a los actuales propietarios de esas tierras nada puede serles, personalmente, reprochado y que, por lo mismo, el costo de la reparación no debe recaer en ellos sino en el conjunto de la comunidad nacional, pues no estamos aquí en presencia de un problema bilateral entre particulares, sino en presencia de un problema público que, como lo ha logrado acreditar la Comisión, posee profundas raíces históricas. Por lo

mismo la Comisión entiende que el dominio actual debe ser en principio respetado; aunque, al mismo tiempo, la Comisión ha alcanzado la convicción que pesa sobre el Estado de Chile –y sobre toda la comunidad política- un deber de reparación en aquellos casos en los que se acredite que en las sucesivas transferencias de propiedad hubo defectos procedimentales que a la luz de la ley entonces vigente resultaban ilegítimos. Esta no es una reparación jurisdiccional, sino una reparación que debe ser alcanzada mediante mecanismos administrativos y en razón de consideraciones políticas que tengan en cuenta el interés de todos.

- La Comisión ha alcanzado la convicción que entregar los reclamos de tierras de los pueblos y comunidades indígenas al tiempo –esperando que el olvido las sepulte- constituiría un error que alentaría conflictos frecuentes y permanentes. Es deber del estado –en opinión de la Comisión- instituir mecanismos a través de los cuales esas demandas puedan ser evaluadas y, cuando hubiere mérito para ello, satisfechas. La Comisión posee la convicción que instituir órganos y procedimientos para procesar y evaluar esas demandas y, cuando hubiere mérito, resolverlas, es el único camino que asegurará la plena integración de esos pueblos. Una reparación mediante mecanismos imparciales, que permitan juzgar esas demandas con sentido histórico, y financiada con cargo a rentas generales, es un mecanismo que la Comisión estima satisface criterios generales de justicia.
- La Corporación de Reparación que la Comisión propone crear, deberá ser establecida por ley y poseer personalidad jurídica de derecho público. No poseerá funciones jurisdiccionales ni facultad de imperio. Con todo, en base a los antecedentes que la Corporación establezca, la administración deberá ejecutar la política de reparación hacia los Pueblos Indígenas que, en conformidad a las consideraciones que anteceden, establezca la ley. Deberá dotársela de personal técnico y patrimonio propio. Las competencias, integración y plazo de cumplimiento de sus objetivos, se sugieren a continuación:

### **Competencia:**

Será de competencia de la Corporación de Reparaciones:

1. Hacer el catastro de las reclamaciones de tierras que se le presenten y que estén originadas exclusivamente en la pérdida de tierras originalmente incluidas en los títulos de dominio a que aluden los párrafos precedentes.
2. En conformidad a esas reclamaciones, completar y profundizar los estudios y antecedentes proporcionados por la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, determinando el origen y esclareciendo en cada caso el proceso de constitución de la propiedad que hoy obra en manos de propietarios no indígenas al interior de los títulos antes referidos.

3. Determinar, con base en dichas indagaciones, los casos en que procede que el Estado restituya y/o compense, aquellas pérdidas de tierras correspondientes a los títulos mencionados precedentemente.
4. Respecto a los mecanismos de restitución de tierras mapuches que actualmente se encuentran en el patrimonio de particulares, la Comisión recomienda que se favorezca la conciliación y, por tanto, se promuevan acuerdos transaccionales entre los interesados. Sin embargo, no habiendo tal acuerdo, es opinión de la Comisión que debe procederse a la expropiación de las tierras correspondientes, para lo cual, una vez concluido el trabajo de la Corporación, deberá redactarse una ley expropiatoria que establezca la expropiación de qué predios –conforme a las averiguaciones de la Corporación- será considerada de utilidad pública o de interés nacional.

### **Integración:**

La Comisión sugiere que la Corporación –atendidas las particulares funciones que le competen- posea una integración que garantice su imparcialidad, su competencia técnica y su sentido histórico. Se recomienda por ello que la Corporación esté integrada por miembros de reconocida probidad, cuya trayectoria avale sus conocimientos y juicio para evaluar las reclamaciones que se sometan a su conocimiento. Así, se sugiere que la Corporación de Reparación esté integrada, por ejemplo, por ex ministros de la Corte Suprema; ex miembros del Consejo de Defensa del Estado; Rectores de Universidades de reconocida trayectoria; Un premio nacional de historia, etc. Estos miembros debería ser designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado.

### **Plazo:**

La Corporación de Reparación debiera dar cumplimiento a su mandato en un plazo no superior a tres años. La brevedad de este plazo se justifica –en opinión de la Comisión- por la necesidad de conciliar en esta materia dos objetivos de política pública: de una parte, resolver las reclamaciones de reparación de los Pueblos Indígenas y, de otra parte, disminuir la inevitable incertidumbre que sobre las propiedades respecto de las cuales existen reclamaciones, se experimenta en la actualidad.

La Comisión entiende que el mecanismo que sugiere permite alcanzar tres objetivos de la máxima importancia: a) Instituir un mecanismo que, en conjunto con las restantes recomendaciones de la Comisión, permita evaluar y procesar las reclamaciones de tierras de las comunidades mapuches, creando así incentivos para que esas reclamaciones no se expresen de manera violenta o bajo la simple forma de presiones sobre el proceso político; b) Resolver las reclamaciones indígenas respetando la integridad patrimonial de los actuales propietarios, los que, en cualquiera de los mecanismos que la Comisión sugiere, se verán íntegramente compensados con cargo a rentas generales. Se evita así que un problema nacional grave en exceso a un solo sector de ciudadanos; c) Acabar en un plazo prudente – dos años- con la incertidumbre que actualmente pesa sobre los títulos de propiedad del sector, los que, expuestos a reclamaciones y presiones de diversa índole, pierden valor y desalientan inversiones.

## 10. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA APROBACIÓN Y RATIFICACIÓN, SEGÚN CORRESPONDA, DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS INDÍGENAS

- La Comisión ha constatado que a partir de la década de los años 50 ha comenzado a desarrollarse en el campo del derecho internacional un importante debate en torno a la cuestión de los derechos de los Pueblos Indígenas. Este debate se tradujo, en una primera etapa, en la adopción de diversos instrumentos que consagraron derechos específicos, de naturaleza individual, a las minoría étnicas, reconociendo el derecho de los individuos pertenecientes a dichas minorías a mantener sus culturas, formas de vida y expresarse en su propio idioma. Así quedó consagrado en el Convenio 107 de la OIT sobre la Protección e Integración de Poblaciones Indígenas y otras Poblaciones Tribales y Semitribales de Países Independientes de 1957 y en el artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU de 1966.
- En las últimas décadas, el debate de la cuestión indígena en el derecho internacional se ha desarrollado en torno al reconocimiento de los Pueblos Indígenas como “Pueblos” y el otorgamiento de una serie de derechos de carácter colectivos atribuibles a dicha condición, entre los que destacan derechos políticos, derechos territoriales y derechos culturales. En este marco, la comunidad internacional ha evolucionado en el ámbito de los instrumentos internacionales que reconocen derechos indígenas; en el ámbito de la jurisprudencia, fundamentalmente en el Sistema Interamericano; y, en el ámbito institucional, instaurando un Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas.
  - **Instrumentos Internacionales:** En el derecho internacional se han adoptado dos instrumentos legales relacionados con los Pueblos Indígenas, tal es el caso del Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989 y la denominada Agenda 21 que forma parte de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. En proceso de adopción en el seno del Sistema de Naciones Unidas y Sistema Interamericano, respectivamente, están sendas Declaraciones sobre derechos de los Pueblos Indígenas. Por estas vías la comunidad internacional ha avanzado en el establecimiento de estándares para el tratamiento de los Pueblos Indígenas que recogen en particular la dimensión colectiva de los derechos que les deben ser garantizados por los miembros de la comunidad internacional. Haciéndose eco de esta orientaciones, diversos organismos internacionales de distinto orden, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, han incorporado a su gestión estándares vinculados a los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas.
  - **Jurisprudencia:** En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, por otra parte, un número creciente de casos relativos a la protección de derechos de los indígenas sobre sus tierras y recursos naturales han sido planteados en los últimos años. En efecto, utilizando como base derechos humanos de primera

generación como el derecho de propiedad, el derecho a la vida, el derecho a la libertad, a la residencia y al libre tránsito y el derecho a la salud, consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, en 1970 la Comisión Interamericana se refirió a la obligación de defender las tierras indígenas (caso de los Guahibos en Colombia). En 1985 emitió una resolución en el caso de los yanomami del Noroeste de Brasil, recomendando delimitar y demarcar el Parque Yanomami, incluyendo más de 9 millones de hás. de bosque amazónico, hábitat de aproximadamente 1.200 yanomami. Recientemente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos decidió enviar a la Corte Interamericana un caso en materia de derecho a la propiedad indígena, fue el caso de Awas Tingni de Nicaragua. El caso se originó en una petición hecha a la Comisión en 1995, alegando que el Estado de Nicaragua no había adoptado las medidas necesarias para asegurar el derecho a la tierra de las comunidades indígenas Mayagna (Sumo) de Awas Tingni y de otras comunidades indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua, frente a una concesión de explotación maderera otorgada a una empresa coreana por dicho Estado. Con fecha 31 de agosto de 2001, la Corte dictó sentencia en el caso en análisis, acogiendo la demanda indígena. El fallo de la Corte Interamericana dejó establecido en sus considerandos el valor de la propiedad comunal de los Pueblos Indígenas a la luz del artículo 21 de la Convención Americana (par. 149), la validez de la posesión de la tierra basada en la costumbre indígena, aun a falta de título inscrito, para que se les reconozca la propiedad sobre ellas (par. 151), y la necesidad que la estrecha relación que los indígenas tienen con sus tierras sea reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica (par. 149).<sup>7</sup>

- **Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas.** Múltiples fueron las instancias en el Sistema Internacional donde se manifestó la necesidad de constituir un Foro Permanente para los Pueblos Indígenas en el Sistema de Naciones Unidas. Así lo consignaron las recomendaciones relativas a los Pueblos Indígenas incluidas en la Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF. 157/23), aprobadas por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Lo propio emana de las recomendaciones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en el sentido que se haga participar a las poblaciones indígenas y sus comunidades en los programas de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, como se indica en el Principio 22 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y en el capítulo 26 de la Agenda 21. Por otro lado, el programa de actividades para el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, aprobado por la Asamblea General en su resolución 50/157, reconoce como uno de los objetivos importantes del Decenio que se estudie la posibilidad de establecer un foro permanente para las poblaciones indígenas en el sistema de las Naciones

---

<sup>7</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001.

Unidas.<sup>8</sup> La discusión del establecimiento de un Foro Permanente para los Pueblos Indígenas dio lugar a la celebración de dos seminarios sobre este tema bajo los auspicios de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Copenhague en 1995 y Santiago en 1997.<sup>9</sup> En este marco, el Consejo Económico y Social por resolución 2000/22 aprobó el establecimiento de un foro permanente para las cuestiones indígenas<sup>10</sup>. Bajo esta denominación, fue aprobado establecer como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, un “Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas”, integrado por 16 miembros, ocho de los cuales han de ser propuestos por los gobiernos y elegidos por el Consejo, mientras que los ocho restantes son nombrados por el Presidente del Consejo previa consulta oficial con la Mesa y con los grupos regionales por intermedio de sus coordinadores, sobre la base de consultas amplias con las organizaciones indígenas, teniendo en cuenta la diversidad y la distribución geográfica de los Pueblos Indígenas del mundo y los principios de transparencia, representatividad e igualdad de oportunidades para todos los Pueblos Indígenas, incluidos los procedimientos internos, cuando corresponda y los procesos de consulta de las poblaciones indígenas locales.

- Es la convicción de la Comisión, que el Estado de Chile, en cuanto miembro de la comunidad internacional, debe hacer suyas las directrices y derechos reconocidos en el orden internacional a los Pueblos Indígenas y, por tanto, se consigna que la propuesta de Nuevo Trato que la Comisión somete a consideración del Estado de Chile, a través de S.E. el Presidente de la República, se funda en dichas orientaciones. Sobre la base de esta misma convicción, la Comisión:
  - Recomienda la más pronta ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
  - Sugiere que el Estado de Chile participe activamente en las deliberaciones que tienen lugar en las instancias internacionales, con ocasión de la adopción del Proyecto de Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, instando por su respectiva aprobación.
  - Recomienda la activa participación del Estado de Chile en el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas, debiendo adoptar todas las medidas para asegurar la participación de representantes de los Pueblos Indígenas del País en dicha instancia.

---

<sup>8</sup> Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1997/30: “Un Foro Permanente para las poblaciones indígenas en el sistema de las Naciones Unidas”. Texto no editado-no oficial.

<sup>9</sup> Véase E/CN.4/Sub.2/AC.4/1995/7 y E/CN.4/1998/11 y Add. 1 a 3.

<sup>10</sup> E.RES. 2000. 22.

## **11. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA CONSOLIDACIÓN DE UNA SOCIEDAD CHILENA QUE RECONOZCA Y VALORE SU DIVERSIDAD CULTURAL Y RESPETE LOS DERECHOS INDÍGENAS**

La Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato estima que las recomendaciones propuestas en el campo normativo, según consta precedentemente, pueden constituir un avance significativo y proporcionar un marco institucional adecuado al establecimiento de un nuevo tipo de relación entre el Estado, los Pueblos Indígenas y la sociedad chilena toda, fundada en los principios del mutuo reconocimiento, el respeto y la tolerancia.

Al mismo tiempo, la Comisión estima que el esfuerzo por erradicar los rasgos de intolerancia, racismo y discriminación aún presentes en nuestra sociedad, que atentan y menoscaban la dignidad e integridad de los Pueblos Indígenas y de sus miembros, y amagan el pleno goce y ejercicio de los derechos que la Comisión recomienda reconocerles, supone llevar a cabo un amplio esfuerzo que debe comprometer el concurso del conjunto de actores e instituciones que conforman la sociedad chilena.

Este esfuerzo de sociedad debe llevar, a través de un proceso prolongado y coherente, a que cada ciudadano y ciudadana de nuestro país haga suyos estos valores, y éstos se manifiesten en todos los ámbitos del quehacer nacional.

Es el parecer de la Comisión que la educación es el mecanismo a través del cual deben arraigarse estos valores superiores en nuestra sociedad. Para estos efectos, la Comisión pone a disposición de educadores y educandos, en los diferentes niveles de la educación básica, media y superior, el conjunto de antecedentes historiográficos a través de los cuales los distintos actores que han participado del quehacer de la Comisión han consensuado una verdad histórica donde se expresan las voces de los Pueblos Indígenas y del Estado de Chile, y, a través de este último, de todos los chilenos. La Comisión hace presente, sin embargo, que dicho informe histórico no tiene en caso alguno la pretensión de erigirse en una “verdad” o “Historia Oficial”, sino que su objetivo específico es alentar un proceso de reflexión amplio y que involucre a los más amplios sectores de la vida nacional. La Comisión desea afirmar la idea que la imposición de un discurso histórico único conduce a la exclusión, la intolerancia y la discriminación y que sólo la reflexión libre de los individuos, actores e instituciones que integran nuestra sociedad nacional, puede llevarnos como país a adherir y generar compromiso en torno a los valores fundamentales en los que debe fundarse nuestra convivencia nacional.

Sobre la base de estos principios, la Comisión recomienda la adopción de las siguientes medidas generales:

- La Comisión sugiere que el Instituto de Investigación y Promoción de los Pueblos Indígenas, cuya creación se recomienda precedentemente, en adelante el Instituto, asuma la función de formular proposiciones para consolidar una sociedad chilena que reconozca y valore su diversidad cultural y respete los derechos indígenas; y en especial:
  - Tome a su cargo la difusión de los contenidos de este Informe y la documentación en que éste se sustenta y que consta en los documentos editados por la Comisión cuya lista figura en el Anexo 5 de este volumen. Para estos efectos, corresponderá al Instituto: editar este material; producir material de difusión dirigido a un público más masivo; y, asimismo, organizar, facilitar y llevar a cabo actividades, debates y foros y, en general, actividades destinadas a la difusión de dicho material.
  - Proponga las modificaciones curriculares que correspondan para que las nuevas visiones acerca de la historia indígena de nuestro país y su relación con el Estado, consignadas en este informe, se plasmen en los contenidos educativos de la enseñanza pre – escolar, básica, media y superior; asimismo, se promueva la tolerancia, el reconocimiento, respeto y la valoración de la diversidad cultural de la sociedad chilena, como valores superiores y fundamentales de nuestra convivencia; y, por otra parte, se erradique todo sesgo racista y discriminatorio que, por forma o contenido, aliente el menoscabo de la dignidad de los Pueblos Indígenas de Chile.
  - Revise los textos de enseñanza escolar de la historia, a nivel de educación básica y media, y proponga adecuaciones a sus contenidos en consonancia con las modificaciones curriculares que se sugieren en el párrafo precedente.
- Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión sugiere que este Informe sea un material de consulta y apoyo permanente en el proceso educativo y, por tanto, recomienda su distribución gratuita a todas las bibliotecas y establecimientos educacionales del país.