

## **PROPUESTA INDH DIÁLOGO CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

### **I. Introducción**

El Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) es un órgano público y autónomo creado por la Ley 20.405 que tiene por mandato la promoción y protección de los derechos humanos de todas las personas que habitan en el territorio de Chile. Para el cumplimiento de dicho objetivo el INDH cuenta con un conjunto de facultades, entre las que se encuentra la de proponer a los órganos del Estado las medidas que estime deban adoptarse para favorecer la protección y la promoción de los derechos humanos (Art.3 N°3) en el país.

En este marco el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos ha creído oportuno hacer llegar a la principal autoridad del Estado de Chile una propuesta que esperamos sea una contribución para avanzar en lo que consideramos es uno de los temas más complejos que enfrenta el Estado de Chile en materia de promoción y protección de los derechos humanos; el respeto y garantía de los derechos de los pueblos indígenas y sus integrantes.

### **II. Fundamentos de la propuesta**

Es un hecho de público conocimiento que en los últimos años se ha venido verificando un proceso de grave deterioro en la convivencia interétnica, en especial, aunque no exclusivamente, en las regiones del sur del país donde históricamente ha habitado el pueblo mapuche. El INDH en sucesivos informes anuales ha venido advirtiendo sobre esta realidad de conflictos interétnicos, sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, y la responsabilidad que en ella le cabe al Estado.

Para enfrentar esta situación el INDH considera relevante que junto a las medidas anunciadas el 21 de mayo se incorpore el diseño e instalación de un proceso de diálogo de alto nivel entre representantes de los pueblos indígenas y el Estado en Chile, orientado a superar la coyuntura por un enfoque a corto, mediano y largo plazo. Ello, a objeto de establecer las bases para una nueva convivencia intercultural en el país, y para superar, o al menos manejar de mejor manera, los conflictos que hoy existen. La necesidad de este diálogo ha sido expresada por diversos actores sociales y autoridades y hace parte también del Programa de Gobierno 2014-2018, en el que se aboga por un camino de diálogo y entendimiento con los pueblos indígenas que aspira a reconstruir confianzas.

Desde el ámbito internacional, y más precisamente los Relatores de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas y sobre Derechos Humanos y Terrorismo se ha señalado esta necesidad como fundamental para avanzar en un nuevo trato entre el Estado y dichos pueblos. Este último, a propósito del informe realizado con ocasión de su visita a Chile propone el impulso de una “estrategia nacional” destinada a abordar la cuestión mapuche de manera comprensiva, la que propone sea elaborada por el Gobierno junto a una comisión consultiva

nacional integrada por representantes de pueblos indígenas, partidos políticos, grupos de interés y el INDH.

A pesar de los avances que desde 1990 se han realizado por reconocer y reparar la deuda histórica con los pueblos indígenas no existen acuerdos entre el Estado y los pueblos indígenas sobre temas fundamentales como son el estatus del reconocimiento de estos pueblos por el ordenamiento jurídico estatal, prioridades en materia de desarrollo, derechos de participación en el estado, posibles formas de autonomía, definición de derechos sobre tierras, territorios y recursos naturales. En efecto, la experiencia de las últimas dos décadas da cuenta que, no obstante los esfuerzos realizados desde el Estado, sus políticas no han sido capaces de detener y revertir la conflictividad creciente entre pueblos indígenas y el Estado, por una parte, y entre pueblos indígenas y particulares, por otra, en especial en el sur del país.

Este es una realidad que ha sido advertida desde el derecho internacional de los derechos humanos -a nivel del sistema universal- por los órganos de control de tratados<sup>1</sup>; los procedimientos especiales (relatorías)<sup>2</sup> y el Examen Periódico Universal (2009<sup>3</sup> y 2014<sup>4</sup>); y en el ámbito del Sistema Interamericano por la Comisión IDH<sup>5</sup>. Todas estas instancias concuerdan en destacar que la situación de violencia que se experimenta, particularmente en el sur del país, tiene antecedentes en una compleja relación entre los pueblos indígenas y el Estado y en la persistencia de demandas insatisfechas o inadecuadamente abordadas desde el Estado.

Puntos de tensión que caracterizan esta relación, conforme ha sido destacado por estos órganos y procedimientos, están vinculados con una diversidad de temas que van desde el las políticas de reparación a las injusticias del pasado; el derecho a participar en las instancias que adoptan decisiones en los asuntos que les conciernen directamente; la ausencia de mecanismos de reconocimiento institucional y el derecho a determinar libre y autónomamente su presente y futuro y por cierto las garantías de restitución y protección a la propiedad ancestral sobre las tierras, territorios y recursos naturales.

---

<sup>1</sup> Cfr. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/CHL/CO/19-21. Observaciones finales sobre los informes periódicos 19° a 21° de Chile, aprobadas por el Comité en su 83° período de sesiones (12 a 30 de agosto de 2013); Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/CHL/CO/5. 17 abril 2007; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/1/Add.105. 1° de diciembre de 2003.

<sup>2</sup> Cfr. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson. A/HRC/25/59/Add.2. 14 de abril de 2014; Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior A/HRC/12/34/Add.6 (2009); Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2004/80/Add.3. 17 de noviembre de 2003.

<sup>3</sup> Consejo de Derechos Humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Chile. A/HRC/12/10. 4 de junio de 2009

<sup>4</sup> Consejo de Derechos Humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/26/5. 2 de abril de 2014

<sup>5</sup> Comisión IDH. OEA/Ser.L/V/II.140 Informe de Fondo N° 176/10. Casos 12.576, 12.611 y 12.6112. Segundo Aniceto Norín Catrimán, Juan Patricio Marileo Saravia, Víctor Ancalaf Llaupe y Otros Vs. Chile, 5 de noviembre de 2010

La respuesta del Estado en estas materias ha sido insatisfactoria, no sólo para los integrantes de los pueblos indígenas, sino para propietarios, empresarios, agricultores (pequeños y medianos), poseedores y otros actores no indígenas, quienes igualmente han expresado la desazón por la situación que cotidianamente experimentan.

El INDH es consciente de los desafíos que entraña encarar un debate en torno a buscar respuestas y soluciones adecuadas a demandas históricas que han acompañado la historia de la República. En lo que sin embargo, no puede haber ninguna duda es que estas respuestas hoy las debemos encarar e intentar encontrar entre todos y todas, incluyendo por cierto a los pueblos indígenas. En efecto a la luz de las obligaciones del Estado, representa un imperativo jurídico insoslayable de satisfacer. Se trata en este sentido de materializar, a través de un proceso de diálogo concertado, el derecho a la participación y consulta previa a los pueblos interesados respecto de medidas que indudablemente les afectaran directamente, y que como se ha señalado deben orientarse a la construcción de un nuevo tipo de relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

Un punto de apoyo, en la búsqueda de soluciones concertadas y duraderas, hoy, lo constituye el derecho internacional de los derechos humanos. Este ofrece un marco de referencia normativo a algunos de los principales focos de tensión que caracterizan las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas en Chile.

Un diálogo de estas características igualmente impone desafíos a los pueblos interesados en buscar soluciones concertadas. Hay en este sentido la necesidad de que los pueblos indígenas identifiquen y definan sus propios interlocutores con el Estado.

## **II. Estructura de la Propuesta**

Se propone que el ‘Diálogo con los Pueblos Indígenas’ cumpla con los siguientes principios y características:

- (a) Singularidad
- (b) Convocatoria
- (c) Participantes
- (d) Modalidades
- (e) Contenidos
- (f) Finalidad

### **a) Singularidad**

El cambio de administración representa una oportunidad para instaurar un diálogo que se propone distinto y más ambicioso que otras experiencias realizadas en esta materia.

La instalación de un debate público como el propuesto, debiera considerar como marco de referencia a las preocupaciones y recomendaciones formuladas al Estado de Chile en la

materia por los órganos e instancias de derechos humanos. (ONU, CIDH; OIT; entre otras). Ello contribuye en a lo menos, tres aspectos esenciales; En primer lugar sugiere una agenda de temas a ser debatidos; Enseguida, ofrece un marco o si se quiere un horizonte normativo sobre el cual es posible convenir acuerdos; por último, se satisface con ello un requerimiento derivado de las obligaciones que el Estado ha manifestado honrar.

Un dialogo de esta naturaleza, debe responder a las características y singularidades sociales, históricas y culturales que caracterizan las identidades y pueblos indígenas de nuestro país, de ahí que se proponga el realizar esfuerzos, además de con el conjunto de pueblos indígenas que habitan en el país, por pueblo indígena o agrupaciones de pueblos con realidades similares.

### **b) Convocatoria al diálogo**

La convocatoria a un diálogo de esta naturaleza debería ser hecha por el Estado. Ello asumiendo, como lo han hecho explícitamente los distintos gobiernos, la responsabilidad que le cabe en la situación actual de los pueblos indígenas. También por ser el garante de los derechos humanos que a éstos y a sus integrantes corresponden. Se trataría de un gesto que daría cuenta del interés del Estado de abordar integralmente esta realidad y de transformar el estado actual de dichas relaciones.

Dada la relevancia para el país de un diálogo de esta naturaleza, se propone que la convocatoria sea realizada por el/ la jefe de Estado.

### **c) Participantes en el diálogo**

Tanto el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Chile, como la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas, a la que Chile adhirió, reconocen a los pueblos indígenas como tales (pueblos), así como su derecho a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida (considerandos Convenio 169). La Declaración de NU además, reconoce a estos pueblos su derecho de libre determinación (art. 3). Consistente con ello consideramos que el diálogo entre los pueblos indígenas y el Estado debe contar con la participación como actores centrales del Estado y de los pueblos indígenas en un nivel de igualdad.

En el primer caso, para que el diálogo comprometa al Estado en su conjunto, sería deseable que este incluyera la participación de representantes de la más alta jerarquía de los distintos poderes del estado (ejecutivo, legislativo y judicial), encabezados por el/la Presidente de la República.

En el caso de los pueblos indígenas, de acuerdo al Convenio 169, son éstos los que deben definir cuáles son las instituciones representativas a participar de esta iniciativa. Parece relevante en este sentido tener presente los criterios que en relación al derecho de consulta han sido establecidos por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y

Recomendaciones de la OIT, así como por el Relator Especial de Naciones Unidas James Anaya sobre la responsabilidad que le cabe a los pueblos indígenas en identificar sus instituciones representativas, y en torno las modalidades que se sugieren para que exista una representatividad real de los mismos.

En conocimiento de la diversidad de organizaciones de los pueblos indígenas, proponemos que al convocar a este diálogo se establezca un plazo para que los pueblos indígenas definan cuales son las instituciones (tengan o no reconocimiento del Estado) que participarían en este diálogo.

Asimismo, y dada la necesidad de involucrar al conjunto de la sociedad en este diálogo, sería relevante que se establezcan mecanismos que posibiliten la contribución de los diferentes sectores de la sociedad chilena, tales como los identificados por el Relator Emmerson (las organizaciones de derechos humanos, universidades, gremios, iglesias, etc.). Sin embargo parecería consistente que ello fuese subrayado en la convocatoria por parte del Estado, pero que la aceptación de dicha participación, así como su modalidad, fuesen definidas por las partes en este diálogo, esto es los pueblos indígenas y el Estado.

También sería recomendable la participación en este diálogo como observadores del Instituto Nacional de Derechos Humanos y de instancias de Naciones Unidas que promueven los derechos humanos con presencia en Chile

#### **d) Modalidades del diálogo**

Las modalidades del diálogo deben ser definidas por sus participantes al inicio del proceso.

Se sugiere, sin embargo, que dichas modalidades sean consistentes con los principios y estándares de participación que han sido elaborados por el sistema de Naciones Unidas buena fe, instituciones representativas, procedimientos apropiados, etc).

Se sugiere también evaluar la conveniencia de establecer un diálogo común a todos los pueblos indígenas y diálogos específicos con cada pueblo, o con grupos de pueblos de realidades similares (pueblos andinos, rapa nui, mapuche, pueblos de los canales australes).

También debe evaluarse la conveniencia de contar con facilitadores o moderadores del diálogo.

Finalmente, se sugiere evaluar la conveniencia de establecer un plazo para el proceso de diálogo.

#### **e) Contenidos del diálogo**

Consideramos que corresponde a los participantes en este diálogo definir cuáles son los temas fundamentales a abordar en él.

En la convocatoria debiera establecerse explícitamente que no hay temas excluidos y la apertura a abordar, entre otros temas, el status y características del reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución Política del Estado, los derechos de participación de estos pueblos en el Estado, los espacios para su autonomía, los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, y el derecho a definir sus propias prioridades en materia de desarrollo. Dado que en forma paralela al proceso de diálogo se generará la necesidad por parte del ejecutivo de convocar a procesos de consulta sobre temas que podrían ser parte del diálogo, se sugiere evaluar alternativas que permitan compatibilizar ambos procesos a fin de evitar entorpecimientos recíprocos. A título ejemplar se proponen las siguientes:

- Plantear, en la misma convocatoria del diálogo, la eventual exclusión de aquellos temas que al momento de convocarse al dialogo estén siendo objeto, o se haya anunciado serán objeto de de consulta, como lo son las iniciativas recientemente anunciadas por la Presidenta Bachelet serán consultadas con los pueblos indígenas ( proyectos de ley para la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas, y para la creación del Consejo de Pueblos Indígenas).
- Dar la posibilidad que los participantes en el proceso de diálogo, y en particular los pueblos indígenas, decidan al inicio del mismo si están dispuestos a que el proceso de diálogo tenga valor de consulta bajo ciertas circunstancias, lo que abriría la posibilidad que un punto de acuerdo en el diálogo no deba ser necesariamente consultado a continuación del diálogo.

#### **f) Finalidad del diálogo**

El diálogo que aquí se propone, si bien no constituye una consulta, salvo que las partes así lo decidan, debería permitir que cada una de las partes, en un clima de confianza, compartan sus visiones del pasado, presente y futuro con la finalidad de establecer bases para una nueva convivencia intercultural en el país que permita superar los conflictos hoy existentes. Aunque no se pueda asegurar, el diálogo debería permitir llegar a acuerdos sobre las temáticas en el abordadas, acuerdos que deberían orientar al Estado en sus futuras iniciativas jurídicas y políticas que conciernen a estos pueblos, así como el actuar de los pueblos indígenas representados en el diálogo.