



valdichile (archivo)

INDH EN TERRENO

**TIERRAS, MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA INDÍGENA
COMUNA DE LA UNIÓN - REGIÓN DE LOS RÍOS**

INFORME DE CIERRE

INDH
INSTITUTO NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS

Derechos Humanos
Conócelos, defiéndelos, promuévelos.





ÍNDICE

Mandato	1
1. Antecedentes sobre la situación	2
1.1. Contexto General	2
1.2. Visita del INDH y gestiones	7
2. Obligaciones y estándares en materia de derechos humanos	8
2.1. Derechos sobre las tierras	9
2.2. Derechos de participación	12
2.3. Derechos de acceso en asuntos ambientales	16
3. Medidas adoptadas por el Estado	19
3.1. En materia de protección de recursos naturales	19
3.2. En materia de consulta indígena	20
3.3. Participación en asuntos ambientales	21
4. Hallazgos	22
4.1. Hallazgos en terreno	22
4.2. Buenas prácticas	27
5. Potenciales afectaciones a derechos humanos	29
5.1. Derechos sobre las tierras	29
5.2. Derechos de participación	30
6. Recomendaciones	31



Se presenta a la opinión pública, autoridades tates del nivel central, regional y local, y especialmente a las comunidades indígenas visitadas durante l trabajo en terreno en la región de Los Ríos, los hallazgos y recomendaciones del Instituto Nacional de Derechos Humanos, a partir de la visita a esa región durante junio de 2023.



MANDATO

El artículo 2º de la Ley N° 20.405, que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos, dispone que *El Instituto tiene por objeto la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habiten en el territorio de Chile, establecidos en las normas constitucionales y legales; en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, así como los emanados de los principios generales del derecho, reconocidos por la comunidad internacional.*

Para cumplir con este objetivo, el INDH, entre otras facultades, posee las siguientes:

Artículo 3, N°2: *Comunicar al Gobierno y a los distintos órganos del Estado que estime convenientes, su opinión respecto de las situaciones relativas a los derechos humanos que ocurran en cualquier parte del país; N°3 Proponer a los órganos del Estado las medidas que estime deban adoptarse para favorecer la protección y la promoción de los derechos humanos; y, N°4: Promover que las prácticas nacionales se armonicen con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, a fin que su aplicación sea efectiva.*

Artículo 4º, establece que, *para cumplir sus atribuciones, el INDH podrá obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia.*



En virtud de este mandato, el INDH realizó observaciones en terreno y se reunió con representantes de las comunidades indígenas que integran la Alianza Territorial Daglipulli de la comuna La Unión en la región de Los Ríos, debido a denuncias vinculadas a conflictos socioambientales que afectarían la zona desde una perspectiva de derechos humanos. El trabajo en terreno abordó temas relativos a tierras, participación, consulta indígena, y protección de la biodiversidad.



1. ANTECEDENTES SOBRE LA SITUACIÓN

1.1. Contexto general

Durante el año 2022, el INDH tomó conocimiento sobre un conjunto de conflictos socioambientales¹ derivados de diversos proyectos de desarrollo e inversión que se encontraban proyectados en la región de Los Ríos, los que podrían afectar el goce y ejercicio de los derechos humanos de algunas comunidades indígenas de la zona. Ese año, la Alianza Territorial Daglipulli² manifestó su preocupación a diversas autoridades regionales, denunciando afectaciones a sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, ocasionadas, según señalaban, por proyectos de generación de energía y de vialidad en la región de Los Ríos, específicamente en la comuna de La Unión³. En este contexto, en abril de 2022, la Delegación Presidencial de la región de Los Ríos organizó reuniones intersectoriales con autoridades regionales en torno a una mesa de trabajo, con el objeto de establecer diálogos directos con las comunidades para encontrar soluciones.

1 Definidos por el INDH como “disputas entre diversos actores –personas naturales, organizaciones, empresas públicas y privadas, y el Estado–, manifestadas públicamente y que expresan divergencias de opiniones, posiciones, intereses y planteamientos de demandas por la afectación (o potencial afectación) de derechos humanos, derivada del acceso y uso de los recursos naturales, así como por los impactos ambientales de las actividades económicas”, para mayor información ver el sitio web <https://mapaconflitos.indh.cl/>

2 Entre 2020 y 2022, se consolidó la Alianza Territorial Daglipulli en la comuna La Unión, integrada por las comunidades Futa Mawidanche, Newenche Lof Rapaco, Auka Leufu Loncotregua Mapu Mo, Adriano Llanquilef, Traiguén y Huichicoy Colipe. La Alianza está liderada por el Lonko Luis Llanquilef Rerequeo.

3 La comuna de La Unión se encuentra ubicada a 80 kilómetros al sur de Valdivia y según el censo de 2017, su población es de 38.036 personas. De esta cifra, el 26.8% pertenece a pueblos originarios, principalmente Mapuche, donde 4.940 son hombres y 5.237 mujeres. Censo de Población y Vivienda 2017, INE. Disponible en <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/censo-de-poblacion-y-vivienda>.



Asimismo, la Alianza planteó sus preocupaciones a la sede regional Los Ríos del INDH, haciendo entrega formal de una carta en octubre de 2022, en la cual solicitaron una misión de observación, fundamentada en que:

“somos comunidades rurales que vivimos en nuestros territorios ancestrales, tratamos de mantener nuestra ancestral forma de relacionarnos con la naturaleza y nuestro Ixo Fill Mongen, sin embargo la presencia de grandes extensiones de monocultivos, agregando a ello el desarrollo desde ya hace varios años de proyectos de inversión eólicos principalmente, hemos visto alterada nuestra existencia y relación que mantenemos con el medio ambiente que nos rodea” continúan mencionando que “esta intervención exógena ha venido a configurar una serie de conflictos socioambientales que ya no permiten garantizar nuestros derechos humanos fundamentales, protección de las aguas, vivir en un medio ambiente libre de contaminación, etc”.

Por una parte, en la región de Los Ríos existen **actualmente seis proyectos de generación de energía en etapa de calificación** ante el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)⁴, de los cuales los tres siguientes se ubican en la comuna de La Unión:

- **Parque Eólico Ovejera Sur, de la empresa Parque Eólico Ovejera Sur SpA:** que consiste en la construcción de un parque eólico de 42 aerogeneradores que, en su conjunto, permitirán contar con una potencia de 252 MW en la región de Los Ríos. Aunque la propuesta fue rechazada inicialmente en el proceso de evaluación ambiental del SEA, se presentó nuevamente y se encuentra en estado “en evaluación”.

⁴ El detalle de todos los proyectos se encuentra disponible en el sitio web del Servicio de Evaluación Ambiental <https://seia.sea.gob.cl/busqueda/buscarProyecto.php>



- **Parque Solar Mautz, de la empresa Blue Solar Dieciséis SpA:** construcción y operación de un Parque Solar Fotovoltaico para generar 9 MW de energía eléctrica, para inyectar al Sistema Eléctrico Nacional, y una estructura para almacenar la energía generada en exceso.
- **Parque Solar Burgos, de la empresa Blue Solar veinte SpA:** construcción y operación de un Parque Solar Fotovoltaico para la generación de energía eléctrica, generando un potencial nominal de 9 MW.

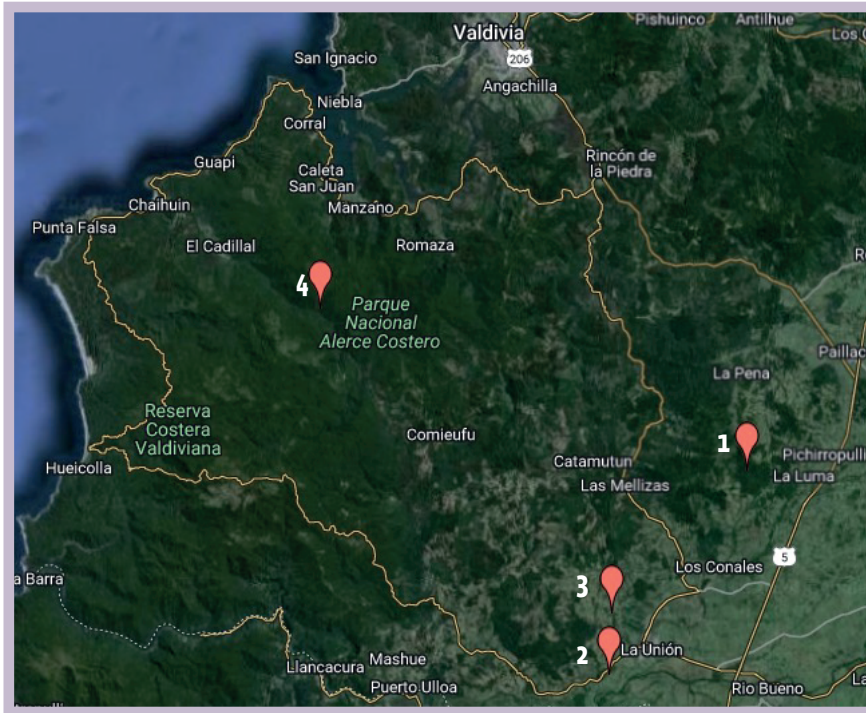
Por otra parte, hasta junio de 2023 estaba vigente el **proyecto vial de construcción de la Ruta T-720**, que busca unir las comunas de La Unión y Corral, lo que provocaba preocupación en las comunidades aledañas y la comunidad científica, pues el trazado de esta ruta atraviesa el Parque Nacional Alerce Costero, lo que supondría exponer esta área protegida a un “riesgo de invasión por especies invasoras, facilitaría la tala ilegal y aumentaría enormemente la probabilidad de incendios forestales extensos en el parque. Más del 90% de los incendios forestales ocurren dentro de 1 km desde las carreteras en Chile”⁵, considerando que el área es de global importancia para la conservación de la biodiversidad, ya que es uno de los últimos bosques templados valdivianos de la Cordillera de la Costa y refugio para bosques de alerce⁶.

⁵ Rocío Urrutia-Jalabert et al. Chile's road plans threaten ancient forests. *Science* 380, 903-903, (2023). DOI:10.1126/science.adio228

⁶ *Ídem*.



Para efectos de ilustrar la localización de estos proyectos en la comuna de La Unión, véase el siguiente mapa referencial:



Número	Nombre de Proyecto
1	Parque Eólico Ovejera Sur
2	Parque Solar Mautz
3	Parque Solar Burgos
4	Ruta T-720

Fuente: Elaboración propia mediante la aplicación GmapGIS (<https://gmapgis.com>), con la ubicación georreferenciada de cada proyecto disponible en el sitio web del Servicio de Evaluación Ambiental. La localización de cada proyecto se sitúa en un punto en específico, sin embargo, las áreas de influencia e intervención de cada proyecto varían.



En tercer lugar, la Alianza acusó un **retardo en los procedimientos para la restitución de tierras** principalmente, mediante el Fondo para Tierras y Aguas Indígenas que administra la **Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)**, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley Indígena (19.253), **y que incide en el ejercicio de derechos para las comunidades indígenas.**

Sobre proyectos de generación de energía y el proyecto vial, la Alianza advirtió las siguientes afectaciones:

- **Afectaciones de carácter cultural y espiritual**, pues las obras de energía eólica intervendrían sitios de significación cultural y espiritual⁷ presentes en el territorio.
- **Afectaciones medioambientales**, vinculadas a la tala de bosque nativo y especies protegidas, lo que implica la eliminación del hábitat y ejemplares de flora y fauna nativa, incluyendo especies como el zorro chilla, monito del monte y otros, que se encuentran en el sector.

A partir de la identificación de las afectaciones mencionadas, la Alianza señaló la necesidad de efectuar procesos de **consulta y participación indígena**, y denunció que no se han realizado en todos los casos.

⁷ Sitio de significación cultural se define como “tramo determinado de tierra, donde convergen al menos dos de las cuatro energías esenciales del universo mapuche, esto es Tierra, Agua, Aire y Fuego. Este tramo de tierra constituye un centro energético vital en la cosmovisión mapuche, son espacios hierocéntricos, ‘sagrados’, confabulados para normar el equilibrio de la naturaleza, de tal manera que su afectación, también afectará a la persona, a la familia, a la comunidad y al entorno social del pueblo Mapuche. Están relacionados unos de otros, de tal manera que constituyen una cadena ecosistémica que en su espacio debe concentrar al menos unos dos kilómetros de ‘centro energético’, o espacio de afectación directa. Para el mundo mapuche, en cada uno de estos sitios hay un ‘GEN’, un dueño espiritual del espacio, que vela por el respeto y protección de dicho sitio”. Definición obtenida del Estudio “Diagnóstico de desarrollo cultural del pueblo mapuche”. Disponible en el sitio web www.cultura.gob.cl/estudios/observatorio-cultural Sección Observatorio Cultural. Noviembre 2011. Consultado el 03 de enero de 2024.





1.2. Visita del INDH y gestiones

Para interiorizarse de las situaciones descritas, la sede del INDH de la región de Los Ríos comenzó un trabajo en terreno para recabar antecedentes y, en abril de 2022, fue invitada a la mesa de diálogo intersectorial, organizada por la Delegación Presidencial, en calidad de observador.

La referida mesa contó con la presencia de las comunidades que integran la Alianza y varios actores estratégicos y organismos públicos regionales, incluyendo a la Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales, la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), entre otros, debido a la diversidad de aristas que presentan las demandas. Las reuniones continuaron de forma periódica con la incorporación y colaboración de la alcaldía de La Unión para la gestión de los diálogos, sin embargo, con la destitución de la delegada Presidencial en octubre de 2022, dicha instancia no perseveró.

En el mes de junio de 2023 un equipo nacional y regional del INDH llevó adelante una visita especial a la región de Los Ríos para observar, desde la perspectiva de derechos humanos, la situación denunciada por la Alianza Territorial Daglipulli. Para ello, se efectuó una visita de avanzada entre los días 14 a 16 de junio de 2023, donde se realizó una reunión con el lonko de las comunidades de La Unión.

Posteriormente, entre los días 27 y 30 de junio de 2023, el INDH desplegó un equipo encabezado por la directora Consuelo Contreras Largo, en la comuna de La Unión, para entrevistarse con representantes de las comunidades indígenas que integran la Alianza.

Asimismo, el Consejo del INDH, que por mandato debe sesionar dos veces al año fuera de Santiago, se constituyó en la región de Los Ríos para sesionar en la comuna de Valdivia, oportunidad que les permitió participar del trabajo en terreno, visitando el Parque Nacional Alerce Costero, ubicado entre las comunas de La Unión y Corral, asistiendo a reuniones con la Alianza Territorial Daglipulli y la delegada presidencial de Los Ríos.



Por otra parte, la directora también sostuvo reuniones con otras autoridades públicas de la región, principalmente las Secretarías Regionales Ministeriales de Justicia y Derechos Humanos, del Medio Ambiente y de Desarrollo Social y Familia. Finalmente, también se sostuvo una reunión con la empresa Celulosa Arauco y Constitución S.A.

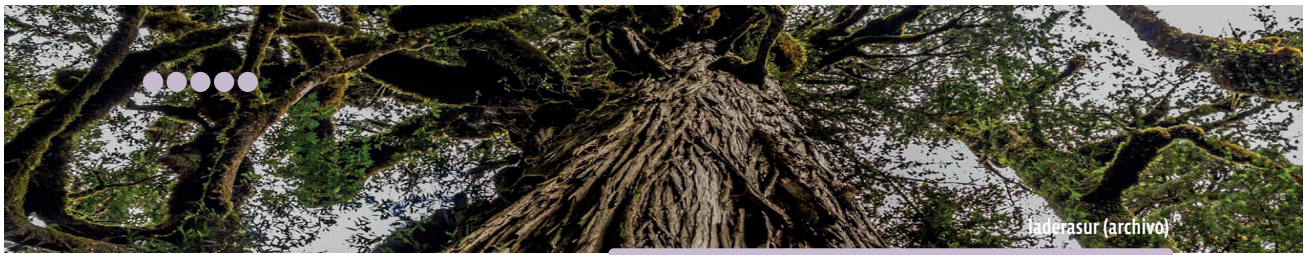


2. OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

A partir de las visitas realizadas y las entrevistas sostenidas en terreno, el INDH advierte la necesidad de observar las obligaciones estatales en materia de derechos humanos de los Pueblos Indígenas. Recuérdese que el Estado chileno ha asumido compromisos ineludibles al ratificar instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, en virtud del artículo 5, inciso 2, de la Constitución Política de la República.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que “el territorio tiene singular importancia para los pueblos indígenas, pues constituye un requisito fundamental para el desarrollo de su cultura, su vida espiritual, integridad y supervivencia económica”⁸. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha precisado que las comunidades indígenas presentan una “forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus tierras

8 CIDH. Norte de Centroamérica y Nicaragua. Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de pueblos indígenas y afrodescendientes tribales. OEA/Ser.L/V/II. Doc.52/23, 21 de marzo de 2023, párrafo 53. Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/nortecentroamerica_desca_es.pdf



tradicionales y recursos naturales, no sólo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural”⁹. Por tanto, se reconocen a los Pueblos Indígenas ciertos derechos colectivos, que permiten resguardar su existencia como pueblo, para dar protección a su cultura, tradiciones y costumbres ancestrales.

Los principales instrumentos internacionales que consagran los derechos de los pueblos indígenas son el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), instrumento ratificado por Chile, por tanto, es de cumplimiento obligatorio¹⁰ y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). Asimismo, en nuestro país, estos derechos se encuentran protegidos por la Ley N° 19.253.

De esta manera, el presente informe, se enfocará en los derechos sobre las tierras y de participación.

2.1. Derecho sobre las tierras

Como se indicó, el vínculo de los pueblos indígenas con sus tierras resulta fundamental para el adecuado resguardo de su cultura. Por ello, el derecho otorga especial protección a las tierras de propiedad de indígena, incluidas aquellas que ocupan ancestralmente.

9 Corte IDH. Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005. (Fondo, Reparaciones y Costas) Párr. 135. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay Sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas) Párr. 118.

10 Promulgado el 2 de octubre de 2008, mediante Decreto 236, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial con fecha 14 de octubre de 2008.





El Convenio 169 de la OIT establece que los gobiernos “deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación” (artículo 13 N° 1). Asimismo, señala que “la utilización del término ‘tierras’ en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” (Artículo 13 N° 2).

La Corte IDH ha considerado en términos amplios el término “territorio”¹¹, precisando que su protección incluye tierras y recursos naturales, eso implica la superficie terrestre -suelo- y los recursos naturales que están en ella y en el subsuelo.

Si bien el Convenio 169, en sus artículos 14 a 19, establece diversas medidas especiales de protección en materia de tierras indígenas, para el análisis de las situaciones conocidas a través de la visita en terreno, se abordarán sólo las siguientes dimensiones:

2.1.1 Protección de las tierras indígenas

El artículo 14 del referido Convenio 169, establece tres deberes para los gobiernos: reconocer a los pueblos indígenas “el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan” (14 N° 1, primera parte); “tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión” (artículo 14 N° 2), y el deber de “instituir procedimientos adecuados en el marco de cada sistema jurídico nacional, para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos indígenas” (artículo 14 N° 3).

¹¹ Para la Corte IDH, el término “territorio” se refiere a la totalidad de la tierra y los recursos naturales que los pueblos indígenas y tribales han utilizado tradicionalmente. (Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, nota al pie N° 63).



Por otra parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho de propiedad en el artículo 21. La Corte IDH estableció que este artículo “comprende, en relación con los pueblos indígenas, la propiedad comunal de sus tierras”¹², señalando que “entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de esta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad”¹³.

Adicionalmente, la Corte IDH ha establecido la **obligación de delimitar, demarcar y titular los territorios de propiedad comunal** en diversos casos¹⁴, que implica delimitar claramente las tierras que pertenecen a las comunidades, vinculando la propiedad y posesión tanto individual como colectiva del territorio.

2.1.2 Protección de recursos naturales

El artículo 15 del Convenio 169 contiene normas sobre el deber estatal de proteger los derechos de los pueblos indígenas a los “recursos naturales existentes en sus tierras” (15 N° 1, primera parte), incluyendo participar en la “utilización, administración y conservación de dichos recursos” (15 N° 1, segunda parte).

12 Corte IDH. Casos de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, párrafos 148, 149 y 151. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, párrafos 131 y 132; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, párrafo 118; Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam, párrafo 90. Caso Comunidades indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, párrafo 93.

13 Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, párrafos 148, 149 y 151.

14 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005, párrafo 51. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006, párr. 135. Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, párrafo 16.





Por otra parte, al alero del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) de Naciones Unidas (1993)¹⁵, en diciembre de 2022, en el contexto de la COP15¹⁶, los Estados, incluido Chile, suscribieron acuerdos específicos sobre biodiversidad, plasmados en la resolución **Marco mundial Kunming-Montreal de la diversidad biológica**¹⁷. Este documento resulta pertinente para este caso, pues busca abordar la pérdida de biodiversidad, restaurar los ecosistemas y proteger los derechos de los Pueblos Indígenas¹⁸.

2.2. Derechos de Participación

En términos generales, diversos tratados internacionales establecen que toda persona -sin distinción- tiene derecho a emitir y conocer opiniones e información como titular de libertad de expresión¹⁹, así como también el derecho a ser elegida en cargos de representación política y elegir libremente a representantes en asuntos públicos, a participar e influir en la toma de decisiones en temas que afecten su modo de vida, como expresión de derechos políticos²⁰.

Para los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT, contiene una serie de disposiciones que establecen mecanismos de participación y consulta²¹, sin embargo, para efectos de este informe se analizarán sólo dos, el derecho de consulta previa y el derecho de participación:

15 En 1992, se celebró la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, donde se acordó el Convenio sobre Biodiversidad Biológica, instrumento específico para proteger la biodiversidad, que plantea tres objetivos: 1) conservación de la diversidad biológica, 2) utilización sostenible de sus componentes, y 3) participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

16 COP son las siglas del órgano rector llamado Conferencia de las Partes (COP), que se reúne anualmente para examinar progresos, prioridades y adoptar planes de trabajo sobre el cumplimiento del Convenio sobre Diversidad Biológica de Naciones Unidas.

17 CDB/COP/15/L.25 documento de fecha 18 de diciembre de 2022. Disponible en <https://www.cbd.int/doc/c/2c37/244c/133052cdb1-ff4d5556ffac94/cop-15-l-25-es.pdf> Consultado el 12 de diciembre de 2023.

18 Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Reportaje “La COP15 finaliza con un acuerdo histórico por la biodiversidad”. Disponible en <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/la-cop15-finaliza-con-un-acuerdo-historico-por-la-biodiversidad> Consultado el 11 de diciembre de 2023.

19 Por ejemplo, en el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o el artículo 13 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

20 Por ejemplo, en el Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o el artículo 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

21 Por ejemplo, ver los artículos 2 N°1; 5 letra c); 6 N° 1 letra a) y N° 2, 7 N° 1 y N° 2; 15; 16, 17 N° 2, Artículo 22 N° 1, N° 2, y N° 3 primera parte, 23 N° 1; 27 N° 2 y N° 3; y 28 N° 1 del Convenio 169



2.2.1 Derecho de consulta previa

La OIT ha establecido en el Convenio 169 la obligación de consultar a los pueblos indígenas. Sin embargo, una obligación particularmente relevante, se encuentra en el artículo 6 N° 1 letra a) en relación con el N° 2 del mismo artículo, que establece como deber estatal consultar a los pueblos indígenas: “N° 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; estableciendo, por una parte. b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan. c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin”.

Por tanto, realizar una consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas constituye una obligación para el Estado, que involucra a todos sus órganos, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los Pueblos Indígenas, para que, mediante un procedimiento realizado **de buena fe, y de manera apropiada a las circunstancias**, se propicie este diálogo a través de sus instituciones representativas, con la finalidad de **llegar a un acuerdo** sobre las medidas propuestas (número 2 del artículo 6 Convenio OIT).

En ciertas situaciones específicas aumentan las exigencias para la consulta previa señalada en el punto anterior. En el Convenio 169 de la OIT, esta exigencia adicional se plantea en el artículo 16 en alusión al traslado y reubicación excepcional de pueblos



indígenas desde las tierras que ocupan, lo que deberá “efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa”. Con todo, el mismo artículo 16 N° 2, en su segunda parte, establece que “Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados”.

Por otra parte, en la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas se contemplan tres situaciones específicas en que se exige consentimiento previo, libre e informado: 1) cuando se requiera el traslado forzoso de sus tierras y territorios²², 2) cuando un proyecto implique almacenamiento y eliminación de residuos peligrosos en el territorio de una comunidad indígena²³, 3) cuando se desarrollen actividades militares en tierras o territorios indígenas²⁴. A estos casos, la Corte IDH agrega una cuarta posibilidad, como salvaguarda, cuando se trate de proyectos “de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio” que habita un pueblo²⁵, y “que puedan tener un impacto profundo en los derechos de propiedad de los miembros del pueblo”²⁶.

En cumplimiento de la obligación de consulta previa, el Estado chileno promulgó el **Decreto N° 66-2014** del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, que regula la consulta indígena.

22 Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007), artículo 10.

23 Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007), artículo 29 inc. 2°.

24 Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007), artículo 30.1.

25 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párrafo 134.

26 *Idem*. Párrafo 137.



2.2.2 Derecho de participación

El artículo 7 N° 1 del Convenio 169 de la OIT, establece para los pueblos indígenas el derecho a “**decidir sus propias prioridades** en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”. Además, establece un **derecho de participación** “[...] en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.

De la primera parte de esta disposición, que establece el derecho a la libre determinación con una configuración distinta a la que se establece en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, de Derechos económicos sociales y culturales y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, derivan todas las disposiciones sobre participación y consulta indígena del Convenio 169. Por tanto, los artículos 6 y 7 referidos a consulta y participación constituyen disposiciones clave del Convenio 169 sobre las cuales “reposa la aplicación de las demás disposiciones”²⁷.

27 Organización Internacional del Trabajo. Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio 169 de la OIT, (2009). Pág. 59. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_113014.pdf





Desde el sistema interamericano, este derecho a la participación ha sido concebido dentro del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, referido a derechos políticos. La CIDH sostuvo que “[e]n el contexto de los pueblos indígenas, el derecho a la participación política incluye el derecho a participar en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos (...) desde sus propias instituciones y de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización”²⁸.

2.3. Derechos de acceso en asuntos ambientales

Estrechamente vinculado al ejercicio de derechos de participación, se encuentra el derecho de acceso a la información reconocido en diversos instrumentos internacionales ratificados por Chile y vigentes, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19), y la Convención Americana sobre derechos humanos (artículo 13), que establecen los derechos a “buscar” y “recibir” informaciones. En consecuencia, en virtud de estos instrumentos, toda persona es titular del derecho de acceso a la información.

En el año 2006, conociendo un caso sobre acceso a la información en asuntos ambientales, la Corte IDH dictó sentencia en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, donde estableció que el derecho de acceso a la información “protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención”²⁹, y ordenó al Estado adoptar las medidas necesarias para garantizar este derecho en el ordenamiento jurídico. En 2008, se publicó la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, que creó el Consejo para la Transparencia, nueva institucionalidad para resguardar este derecho.

28 CIDH. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc.56/09 30 de diciembre de 2009, párrafo 274. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf>

29 Corte IDH. Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006.



Luego, en 2017, la Corte IDH precisó que, del **derecho político a la participación en los asuntos públicos**, se deriva la obligación de los Estados de garantizar la participación de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente, para lo cual previamente deben haber garantizado el acceso a la información relevante³⁰.

Posteriormente, en abril de 2022, Chile adhirió al Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe³¹, (en adelante Acuerdo de Escazú) que consagra expresamente derechos de acceso en materia ambiental, y los subdivide en tres derechos específicos:

2.3.1 Acceso a la información ambiental

Establece la obligación estatal de garantizar el derecho de acceder a la información en materia ambiental que se encuentre **en poder, bajo control o custodia estatal**, bajo el **principio de máxima publicidad**³².

2.3.2 Participación en la toma de decisiones ambientales

Establece la obligación de implementar **instancias de participación** abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, desde sus etapas iniciales, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos³³. Y de proporcionar de manera clara, oportuna y comprensible,

30 Corte IDH. Opinión Consulta N° 23-17, Medio Ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia, párrafo 231.

31 Decreto 209-2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores, promulga el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

32 Artículo 5, del Acuerdo de Escazú.

33 Artículo 7, del Acuerdo de Escazú.



la información necesaria para hacer efectivo el derecho a participar en el proceso de toma de decisiones, incluyendo la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso.

Este derecho exige un **enfoque territorial**, que obliga a establecer condiciones adecuadas para que la participación en los procesos de toma de decisiones ambientales se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.

2.3.3 Acceso a la justicia en asuntos ambientales³⁴

Este derecho también se encuentra ampliamente reconocido, sin embargo la novedad del Acuerdo de Escazú radica en su enfoque específico para asuntos ambientales, obligando al Estado a asegurar el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental; con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales; o cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente.

Con fecha 28 de julio de 2022, Naciones Unidas estableció que el ejercicio de los derechos a buscar, recibir y difundir información, y a participar efectivamente en la dirección de los asuntos gubernamentales y públicos, así como el derecho a un recurso efectivo, es fundamental para la protección de un medio ambiente limpio, saludable y sostenible³⁵.

³⁴ Artículo 8, del Acuerdo de Escazú.

³⁵ Cfr. Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 76/300 A/76/L.75, de 26 de julio de 2022. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N22/436/75/PDF/N2243675.pdf?OpenElement>



Para las situaciones planteadas, resulta pertinente revisar las garantías vinculadas al acceso a la información en asuntos ambientales, toda vez que el ejercicio de este derecho permite a las comunidades conocer los proyectos que se pretenden desarrollar en el territorio y ejercer otros derechos como el de participación en la toma de decisiones ambientales y eventualmente ejercer acciones judiciales por dichos asuntos.



3. MEDIDAS ADOPTADAS POR EL ESTADO

3.1. En materia de protección de recursos naturales

Con fecha 21 de agosto de 2023, y luego de 13 años de tramitación en el Congreso, finalmente se aprobó el proyecto de ley que completa la institucionalidad ambiental chilena, que incluye al Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y los Tribunales Ambientales.

La Ley N° 21.600³⁶ se levanta sobre cuatro pilares: 1) Creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), servicio funcionalmente descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente, cuyo objeto es la conservación de la biodiversidad mediante la gestión para la preservación, restauración y uso sustentable de genes, especies y ecosistemas; 2) Gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), integrado por todas las áreas protegidas existentes en Chile, y supervisión

³⁶ Ley N° 21.600 que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, publicado en el Diario Oficial con fecha 06 de septiembre de 2023.



de la administración de las áreas protegidas privadas, incluidas las actividades que se realicen en ellas; 3) Dotar al país de instrumentos de gestión para la conservación de la biodiversidad en todo el territorio nacional -dentro y fuera de áreas protegidas-; y 4) Fortalecer la normativa y financiamiento para la conservación en nuestro país³⁷.

Adicionalmente, se encuentra vigente la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030, que constituye el principal instrumento de política pública en materia de biodiversidad que establece lineamientos estratégicos y metas nacionales en materia de conservación y uso sustentable de la biodiversidad para la próxima década.

3.2. En materia de consulta indígena

En las últimas décadas, el Estado ha adoptado distintas medidas para construir políticas de entendimiento y reparación con los pueblos indígenas, como el Acuerdo de Nueva Imperial (1989), la Ley N° 19253, conocida como “Ley Indígena” (1993), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (1994), la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2002), la ratificación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de la OIT en (2008) y la Comisión asesora presidencial sobre La Araucanía (2016).

³⁷ Nota de prensa del Ministerio del Medio Ambiente “¡La Naturaleza tiene ley! Congreso despacha la ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas #SBAP”. Disponible en <https://airerm.mma.gob.cl/la-naturaleza-tiene-ley-congreso-despacha-la-ley-que-crea-el-servicio-de-biodiversidad-y-areas-protegidas-sbap> Consultado el 11 de diciembre de 2023.





A estas medidas, se suma, con fecha 21 de junio de 2023, la conformación de la Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento³⁸, instancia integrada por representantes de las regiones de Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, con el objetivo principal de “sentar las bases para una solución de mediano y largo plazo en materias de tierras y reparación para las comunidades Mapuche”³⁹.

3.3. Participación en asuntos ambientales

Como se señaló previamente, Chile adhirió al Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe⁴⁰, y, en abril de 2023, durante su participación en el COP2 del Acuerdo de Escazú, presentó la Hoja de Ruta para la implementación del Acuerdo de Escazú, desafío que resultará fundamental para los próximos años.

38 Decreto número 14, de 2023, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, “Crea Comisión para la Paz y el Entendimiento”. Publicado en el Diario Oficial el 12 de julio.

39 *Ídem*.

40 Decreto 209-2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores, promulga el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.





4. HALLAZGOS

En términos generales, habiéndose constituido en terreno para constatar directamente la situación, y luego de las reuniones sostenidas por la directora y el Consejo del INDH con distintos actores involucrados y autoridades estatales, se da cuenta de los siguientes hallazgos:

4.1. Hallazgos en terreno

Los hallazgos en terreno se dividen en tres asuntos principales:

a) En cuanto al Parque Nacional Alerce Costero, se advierte lo siguiente:

- En primer lugar, el trazado proyectado para la **Ruta T-720⁴¹ “carretera austral alerce”**, que busca conectar las comunas de La Unión y Corral, atraviesa aproximadamente 9 kilómetros del parque y requiere talar cerca de 200 alerces -algunas fuentes indican hasta 700⁴²- los que, según señaló la comunidad, serían plantados en otros sectores del mismo parque, mientras otros indicaron que ello no sería posible. La Alianza Territorial Daglipulli también planteó preocupaciones por eventuales afectaciones que provocaría el paso de una carretera por el lugar, pues señalan que afectaría la biodiversidad del parque, agregando que un grupo de científicos planteó que esto aumentaría el riesgo de presencia de especies invasoras, facilitaría la tala ilegal y aumentaría la probabilidad de incendios forestales en el parque. El proyecto se encuentra pendiente de análisis ante el Sistema de Evaluación Ambiental.

⁴¹ Proyecto "Conservación Ruta T-720, Cruce T-60 (Las Ventanas) Alerce Costero Cruce T-450 (Corral)", presentado por el Ministerio de Obras Públicas.

⁴² Fundación TERRAM, "Carretera que talará 700 alerces en bosque milenario genera alerta en Los Ríos" <https://www.terram.cl/2023/07/carretera-que-talara-700-alerces-en-bosque-milenario-genera-alerta-en-los-rios/> Consultado el 12 de diciembre de 2023.



- En segundo lugar, se denunció una **deficiente protección para el denominado “Árbol Abuelo”, un alerce que supera una data de 5400 años**, considerado el árbol más antiguo del planeta⁴³, y que se encuentra en medio del Parque Nacional Alerce Costero, agregando que ya habría sufrido daños, hecho que actualmente estaría bajo investigación de la Brigada Investigadora de Delitos Contra el Medioambiente y Patrimonio Cultural (BIDE-MA) de la Policía de Investigaciones (PDI).
- Sobre este proyecto, la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y Familia señaló que, en general, la comunidad de Corral era partidaria de la nueva carretera que conectaría con la comuna de La Unión, pese a que tenían animales en la zona del Parque Alerce Costero y que podrían verse afectados por esta autopista. Agregaron que el desafío es plantear un proyecto que respete los aspectos ambientales, culturales y turísticos de la zona. Por último, la Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente indicó al INDH que no existía afectación directa en territorios o áreas de influencia de comunidades indígenas.

b) En cuanto a proyectos de inversión dentro de la región, se advierte:

- En primer lugar, se planteó la **instalación de empresas eólicas en la zona, las que pueden producir afectaciones al medio ambiente en general**. Sobre ello, las comunidades de la Alianza Territorial Daglipulli expresaron que hoy “están llenos de torres de alta tensión y que los están transformando en zonas de sacrificio”. Mencionan, por ejemplo, la afectación visual y cultural que provocaría el Proyecto Clara, con la instalación de 40 molinos de viento, donde se intervendrán cerca de 200 hectáreas de terreno.

⁴³ National Geographic en Español, “La historia del ‘Gran Abuelo’, el árbol más antiguo del mundo que data de antes de Stonehenge”, 15 de junio de 2022. Disponible en <https://www.ngenespanol.com/el-mundo/cual-es-el-arbol-mas-viejo-de-la-tierra-y-donde-se-encuentra/>



- En segundo lugar, **se planteó que las obras de este tipo de proyectos, provocan afectaciones a derechos culturales de las comunidades aledañas.** Por ejemplo, en relación con el proyecto Ovejera Sur, la Alianza denunció la **destrucción de un Rehue, identificado como sitio de significación cultural debido a la instalación de un parque eólico** que levantaría 40 molinos de viento, en el sector de la laguna El Toro, ubicada en Folleco alto, sector rural de la comuna de La Unión, hecho del que tomaron conocimiento las comunidades de la Alianza durante la celebración del We Tripantu, cuando acudían al sitio ceremonial llamado Tren Tren Peleco, para realizar sus ceremonias tradicionales. Sin embargo, denunciaron que no pudieron completar el We Tripantu porque la ceremonia de cambio de ciclo requiere de un baño, que no fue posible realizar debido a que la laguna había disminuido gravemente su caudal quedando seca⁴⁴, provocando la imposibilidad de orar porque no habría contacto con el *ngen*⁴⁵ que se requiere invocar. Este hecho fue denunciado por la Alianza al Servicio de Evaluación Ambiental, quien se encontraba investigando lo sucedido, motivado al parecer porque el agua del río habría sido drenada durante la construcción de un camino destinado al paso de camiones. Esta situación habría motivado la realización de un proceso de consulta indígena⁴⁶, que se encuentra pendiente hasta la fecha. La afectación involucraría a tres comunidades indígenas: Huichicoy Colipe, Futa Mawidanche y Newenche Lof Rapaco, de la comuna de La Unión.
- Sobre la situación de la Laguna El Toro, el INDH realizó gestiones con la empresa Arauco S.A., propietaria del terreno y quien lo arrienda a la empresa Ovejera Sur, solicitando permiso para acceder al sector aparentemente afectado, sin embargo, la empresa Arauco manifestó que no era posible debido a la existencia de pericias en el lugar, dirigidas por la BIDEA de la PDI. En reemplazo, la empresa ofreció al INDH poder visitar otro sector ubicado en San José de la Mariquina. Sin embargo, el INDH declinó esta invitación debido

44 Noticias Los Ríos. “La Unión: Comunidades mapuche denuncian destrucción de laguna y sitio ceremonial en Folleco”. Disponible en <https://www.noticiaslosrios.cl/2022/07/04/la-union-comunidades-mapuche-denuncian-destruccion-de-laguna-y-sitio-ceremonial-en-folleco/> Consultado el 15 de enero de 2024.

45 De acuerdo al diccionario de la lengua mapuche, se refiere a “fuerzas espirituales que protegen a la naturaleza”. Disponible en https://www.conadi.gob.cl/storage/docs/Diccionario_mapudungun.pdf Consultado el 16 de enero de 2024.

46 Servicio de Evaluación Ambiental de Los Ríos, Resolución exenta N° 202214101100 del 18 de agosto de 2022, que dispone un proceso de consulta indígena para el proyecto Ovejera Sur Spa.





a que el sector de San José de la Mariquina está ubicado al norte de la región, y el INDH ya había realizado una misión de observación en dicho sector⁴⁷.

- Sin perjuicio de que no se pudo visitar la zona, el INDH se reunió con la empresa Arauco S.A., quien señaló disponer de un catastro de sitios de interés cultural, y que cuando se identifica un sitio, se procede a georreferenciar su localización, y se resguarda. En algunas ocasiones el predio se entrega a la comunidad o se pone a disposición del Estado para su compra. Sin embargo, la información sobre el mencionado sitio de interés cultural indígena en particular, es nueva y no tenían conocimiento previo de éste, ya que la empresa tiene una plantación de pinos de 6 años en el mismo sector, y habiéndose realizado una primera cosecha de pinos allí, no recibieron advertencias previas sobre la existencia de un sitio de significación cultural.
- Sobre este aspecto, la Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente, confirmó que existen diversos proyectos en paralelo en la zona. Y que en el caso de la Laguna El Toro, no se tenía información previa sobre la existencia de sitios de interés cultural o indígena en la zona, tampoco la Dirección General de Aguas (DGA) o CONADI, por tanto, no fue posible prever una potencial afectación. También señaló que otros proyectos se han retirado antes, como el Proyecto Parque Eólico La Luma, presentado en enero de 2020, ante el SEA por la empresa Proyectos Peñaflores Spa, quien se desistió en febrero del mismo año⁴⁸. En mayo de 2020, se presentó nuevamente el proyecto Eólico La Luma con un monto de inversión menor, y finalmente fue rechazado por la autoridad en mayo de 2022⁴⁹. Por otra parte, el Proyecto Ovejera Sur, aún se encuentra en etapa de evaluación, por lo cual la Seremi no podía pronunciarse.

47 INDH. *Informe Misión de Observación. Comuna de Mariquina*. (2020), dedicado a la situación que vivían las comunidades mapuche de la zona de Mariquina, en relación al ejercicio de sus Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Disponible en <http://bibliotecadigital.indh.cl/xmlui/handle/123456789/1705>

48 Expediente digital del Servicio de Evaluación Ambiental para el proyecto Parque Eólico La Luma. Disponible en https://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=normal&id_expediente=2145475202

49 Expediente digital del Servicio de Evaluación Ambiental para el proyecto Parque Eólico La Luma. Disponible en https://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=normal&id_expediente=2146645372



- Por su parte, en entrevista con la empresa Arauco S.A., esta señaló que se han capacitado para entender la cosmovisión de las comunidades indígenas. En particular sobre el proyecto Ovejera Sur refieren que no es de su propiedad, sino que el trazado pasa por uno de los terrenos de la empresa.

c) Problemas en el mecanismo de restitución de tierras, y entrega de títulos por parte de CONADI:

- En primer lugar, se expuso al INDH **problemas en la entrega de títulos y demarcación de terrenos indígenas**, ejemplificado en la situación de la señora Nancy Patricia Henríquez Vivanco, quien reside en el Parque Alerce Costero desde hace décadas, cuando llegó su padre a esa zona, don Aníbal Henríquez, quien descubrió el Alerce Milenario, y fue el primer guardaparque del entonces Parque Nacional Los Alerzales Carlos Skottsberg y del Monumento Natural Alerce Costero, desde el año 2010 denominado Parque Nacional Alerce Costero. Doña Nancy refirió tener una orden de expulsión pendiente de ejecución⁵⁰ por un litigio sobre usurpación de terreno, debido a que no logra acreditar títulos de dominio sobre el terreno que habita hace décadas con su familia.
- En segundo lugar, se mencionó la **excesiva burocracia y retrasos injustificados para el mecanismo de restitución de tierras establecido por el Estado**, acusando tardanza en los trámites del mecanismo del artículo 20 letra b) de la Ley 19.253, que permite determinar la aplicabilidad de la restitución de tierras, y que el trámite tarda en total cerca de 15 años. A modo de ejemplo, se señala que existen 140 carpetas pendientes ante CONADI, y aún no tienen fecha de conclusión.

50 Casos judiciales: demanda de precario deducida en contra de doña Nancy Henríquez Vivanco ante el 1° Juzgado de Garantía y Letras de La Unión (Rol C-388-2017), caratulada “*Agrícola Pichipehuen Limitada con Henríquez Vivanco Nancy*”, mediante sentencia del 04 de octubre de 2018, se rechazó la demanda interpuesta. Apelada ante la Corte de Apelaciones de Valdivia (Rol C-773-2018), la sentencia de fecha 25 de abril de 2019, confirmó el fallo de primera instancia de forma unánime. Finalmente, con fecha 10 de febrero de 2020, la Excma. Corte Suprema acogió el recurso de casación interpuesto y dictó sentencia de reemplazo, acogiendo la demanda de precario deducida por la Sociedad Agrícola Pichipehuén Ltda. en contra de doña Nancy Henríquez Vivanco, ordenando la restitución del inmueble dentro de décimo día, bajo apercibimiento de ser lanzada con el auxilio de la fuerza pública (Causa Rol N° 13.845-2019).





- Sobre este punto, consultado el seremi de Desarrollo Social y Familia, éste indicó al INDH que, en total, cerca de 30 funcionarios trabajan en la región, pero requieren al menos cuatro personas más para cubrir la demanda regional. Preciso que, en los últimos cuatro años, no se han efectuado compras de tierras para restitución bajo la Ley Indígena y reconoció que existen peticiones pendientes desde hace 15 años. Asimismo, advirtió como preocupación, el surgimiento de peticiones de nuevas comunidades indígenas en sectores donde consideraban que las peticiones habían sido resueltas, pues no había registro de peticiones previas. Finalmente, expresó que la demanda de restitución de tierras es superior a los recursos existentes para cubrir los requerimientos.
- En tercer lugar, **desde las comunidades se planteó que la ausencia de una jefatura regional titular para la CONADI de Valdivia hace años**, afecta el curso y plazos de los procesos administrativos. Sobre este punto, desde el Ministerio de Desarrollo Social y Familia se indicó que efectivamente el cargo se encontraba con una subrogancia, pero que el concurso para designar a la jefatura titular estaba avanzando en el sistema de selección de Alta Dirección Pública (ADP).

4.2. Buenas prácticas

El INDH toma nota y reconoce las medidas adoptadas por los siguientes actores:

a) Con fecha 07 de julio de 2023, el Servicio Civil, mediante el portal de Alta Dirección Pública, **informó el nombramiento de la autoridad regional de CONADI**, cargo que recayó en doña Gaby Maribel Marihuán Colihuínco, como directora regional de la CONADI Región de Los Ríos.

b) Con fecha 24 de octubre de 2023, **el INDH tomó conocimiento de la decisión adoptada por el gobierno de no avanzar con el tramo 2 de la Ruta T-720, que proyectaba atravesar el Parque Nacional Alerce Costero**. Para ello, el Ministerio de Obras Públicas retiró formalmente del Servicio de Evaluación Ambiental el proyecto que se encontraba



sometido a evaluación en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental⁵¹. Actualmente una mesa técnica se encuentra evaluando alternativas de solución al tramo que cruza el Parque⁵². Con todo, es necesario tener presente que **cualquiera sea el trazado que se disponga, éste debe respetar los compromisos internacionales suscritos por el Estado en materia de biodiversidad y protección de recursos naturales si corresponde.**

c) El INDH tomó conocimiento y considera una buena práctica el levantamiento de un **catastro de sitios de interés cultural relacionados con las comunidades indígenas de la zona**, en desarrollo por parte de la empresa Arauco S.A., para efectos de prevenir afectaciones a derechos culturales de las comunidades indígenas aledañas a sus proyectos. Asimismo, se valora positivamente el **establecimiento de equipos interdisciplinarios en el área de asuntos públicos** de la empresa, para abordar apropiadamente los desafíos en materia medioambiental que preocupan a la ciudadanía. Por último, a través de la **política interna de relacionamiento comunitario, la empresa dispone de un espacio de comunicación** que permite a las comunidades plantear directamente solicitudes, consultas o reclamos.

d) Con posterioridad al trabajo en terreno, y desde el punto de vista legislativo, tres medidas se valoran positivamente:

- **La promulgación de la Ley N° 21.600, que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas**, ya descrito en el apartado sobre medidas adoptadas por el Estado. Esta medida viene a cumplir con una recomendación que el INDH había formulado en los Informes Anuales de 2015⁵³ y 2017⁵⁴.

51 Más detalles del desistimiento se encuentran en el expediente digital del proyecto. Disponible en https://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=2144105284, Consultado el 26 de enero de 2024.

52 Noticias Los Ríos, “Mesa técnica por la ruta T-720 sesionó en terreno para abordar alternativas de solución al tramo que cruza el Parque Nacional Alerce Costero”, 27 de noviembre de 2023. Disponible en <https://www.noticiaslosrios.cl/2023/11/27/mesa-tecnica-por-la-ruta-t-720-sesiono-en-terreno-para-abordar-alternativas-de-solucion-al-tramo-que-cruza-el-parque-nacional-alerce-costero/> Consultado el 16 de enero de 2024.

53 INDH. *Informe Anual sobre la Situación de derechos humanos 2016*, capítulo “Territorios y Derechos Humanos”, tema “Derecho a un medio ambiente libre de contaminación”, página 235. Disponible en <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/998>.

54 INDH. *Informe Anual sobre la Situación de derechos humanos 2017*, capítulo “Protección de la biodiversidad, cambio climático y derechos humanos”, página 221. Disponible en <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1072>

- **La promulgación de la Ley N° 21.595⁵⁵, que sistematiza los delitos económicos y los atentados contra el medio ambiente.** Específicamente en materia ambiental, se incorporan nuevos delitos al Código Penal, como la elusión al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, la contravención reiterada a instrumentos ambientales, las afectaciones graves al medio ambiente y a áreas protegidas, además de algunas modificaciones a la Ley N° 20.417, para incluir nuevos delitos ambientales.
- Posteriormente, a partir de esta nueva ley, se suscribió un **convenio de cooperación y colaboración entre la Superintendencia del Medio Ambiente y el Ministerio Público**, en orden a establecer coordinaciones eficaces para implementar y dar cumplimiento a esta nueva normativa⁵⁶.



5. POTENCIALES AFECTACIONES A DERECHOS HUMANOS

Con base en el marco jurídico expuesto en los apartados 2 y 3, se exponen las principales brechas y afectaciones a derechos humanos observadas en el terreno.

5.1. Derechos sobre las tierras

5.1.1 Titulación y demarcación de tierras indígenas

Ante reclamos relativos al retardo en el procedimiento administrativo de aplicabilidad del artículo 20 letra b) de la Ley N° 19.253, que permite “financiar mecanismos para solucionar problemas de tierras”, se observa una potencial afectación a las obligaciones

⁵⁵ Ley N° 21.595 Sobre Delitos Económicos, publicada en el Diario Oficial con fecha 17 de agosto de 2023.

⁵⁶ Superintendencia de Medio Ambiente. “Superintendencia del Medio Ambiente y Ministerio Público firman convenio tras la promulgación de la Ley de Delitos Económicos y Ambientales”. Disponible en <https://portal.sma.gob.cl/index.php/2023/08/29/superintendencia-del-medio-ambiente-y-ministerio-publico-firman-convenio-tras-la-promulgacion-de-la-ley-de-delitos-economicos-y-ambientales/> Consultado el 11 de diciembre de 2023.



estatales en materia de titulación y demarcación de tierras indígenas, con **particular afectación al plazo razonable para emitir una respuesta en el ámbito administrativo, ante peticiones pendientes que se encuentran pendientes hace 15 años, por parte del Fondo de Tierras y Aguas de CONADI.**

5.2. Derechos de participación

5.2.1 Participación en asuntos ambientales

A partir de la observación efectuada, se plantea como principal problema para las comunidades indígenas la **escasa información a la que acceden específicamente en asuntos ambientales**, que les permita ejercer una participación efectiva e incidente ante proyectos de inversión o desarrollo que se encuentran sometidos a evaluación, y que eventualmente podrían incidir en el goce y ejercicio de diversos derechos humanos.

Considerando que actualmente el Estado se encuentra trabajando en la implementación del Acuerdo de Escazú para alcanzar la plena y efectiva incorporación de este Acuerdo, el **INDH hace presente la obligación de proporcionar de forma clara, oportuna y comprensible a las comunidades indígenas que podrían verse afectadas, la información necesaria para que puedan hacer efectivo su derecho a participar en los procesos de toma de decisiones.**

5.2.2 Consulta indígena

Con respecto a este derecho, la Alianza Territorial Dagllipulli planteó que el proyecto ruta T-720 incluye un tramo de 10 kilómetros en el Parque Nacional Alerce Costero, sitio que presenta flora y fauna endémica, incluyendo especies como el canelo, considerado el árbol sagrado mapuche, además del conocido Alerce Milenario, considerado Monumento Natural.

Un potencial impacto de especies sagradas para el pueblo Mapuche -como el Canelo- requiere un proceso de consulta previa en los términos descritos anteriormente, para efectos de evitar eventuales afectación a la cosmovisión indígena y derechos culturales.

Con todo, aunque el gobierno desistió del trazado que atravesaría el Parque ante el SEA, como se describió en el apartado 4.2. de Buenas prácticas, **preocupa al INDH que se respete efectivamente el deber de consulta previa a pueblos indígenas en éste y otros proyectos que puedan afectarles**. De manera que la necesidad de obras que aspiran a mejorar la calidad de vida de las distintas personas habitantes de un territorio, como ocurre con proyectos de conectividad vial, debe armonizarse con el goce de derechos culturales de las comunidades indígenas cercanas.

Asimismo, el INDH hace presente que **la obligación de consulta previa debe resguardarse en la evaluación de cada proyecto energético que corresponda**, como los proyectos de energías renovables -eólica- que se encuentran pendientes en la comuna de La Unión, para que así el Estado concurra al pleno cumplimiento de las obligaciones internacionales suscritas por Chile.



6. RECOMENDACIONES

Cumpliendo con su mandato legal de protección de los derechos humanos de todas las personas que habitan el territorio nacional, se informó al Consejo del INDH sobre los antecedentes recabados durante las visitas, para evaluar la formulación de recomendaciones al Estado de Chile, relevando las siguientes:



a) En cuanto a la titulación y demarcación:

A CONADI Nacional y al Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio

1. Desarrollar un catastro nacional sobre sitios de significación cultural, en conjunto con la Subdirección Nacional de Pueblos Originarios, del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, dependiente del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.
2. Confeccionado el catastro, disponer su libre acceso mediante espacios como el Catálogo Nacional de Información Geoespacial, de la Infraestructura de Datos Geoespaciales de Chile (IDE Chile), dependiente del Ministerio de Bienes Nacionales, y el IDE Patrimonio, a cargo del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

A la CONADI Nacional

3. Implementar un plan de trabajo que permita dar respuesta a las solicitudes de aplicación del artículo 20 letra b)⁵⁷ de la Ley N° 19.253 (Ley Indígena), que se encuentran pendientes, algunas hace varios años, y que asegure reducir los tiempos de respuesta a las solicitudes de las comunidades.

b) En cuanto a la protección de la biodiversidad:

A la CONAF

4. Disponer las medidas necesarias para mantener el adecuado resguardo del Parque Nacional Alerce Costero, y especialmente del Alerce Milenario, hasta la total implementación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

57 Artículo 20.- Créase un Fondo para Tierras y Aguas Indígenas administrado por la Corporación. A través de este Fondo la Corporación podrá cumplir con los siguientes objetivos: Letra b) Financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras, en especial, con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales o extrajudiciales, relativas a tierras indígenas en que existan soluciones sobre tierras indígenas o transferidas a los indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas.



c) En cuanto al derecho de participación:

A la Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento

5. Considerar la invitación a exponer en la Comisión, entre otras organizaciones, a representantes de las comunidades que integran la Alianza Territorial Daglipulli, de la comuna de La Unión en la Región de Los Ríos, con el objeto de escuchar sus peticiones y considerarlas en las eventuales propuestas, de acuerdo con su mandato.

Al Servicio de Evaluación Ambiental

6. Establecer mecanismos de participación de comunidades indígenas y procesos de consulta cuando corresponda, para los proyectos de inversión bajo análisis del SEIA.

d) En cuanto a los derechos de acceso en asuntos ambientales:

Al Poder Ejecutivo

7. Elaborar y aprobar a la brevedad posible los respectivos reglamentos que permitan la debida implementación de todas las disposiciones relativas a pueblos indígenas contenidas en la Ley N° 21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, incluyendo en especial las Áreas de Conservación de Pueblos Indígenas contempladas en el artículo 62 de dicha ley, y las normas sobre consulta y participación de aquéllos.



Al Servicio de Evaluación Ambiental

8. Incorporar, en la implementación del Acuerdo de Escazú, un enfoque territorial que considere las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género de las personas o comunidades que puedan verse afectadas ante proyectos de inversión o cualquier otra medida.

9 Adecuar sus procesos de consulta y participación indígena a los estándares que establece el Acuerdo de Escazú.

El INDH agradece a las comunidades indígenas y sus representantes con quienes realizaron reuniones en esta visita, así también a las autoridades regionales y locales, así como a la empresa Arauco S.A., con quienes tuvo la oportunidad de conversar directamente sobre los temas tratados en la visita.



[www.indh.cl /](http://www.indh.cl/)



INDH
INSTITUTO NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS

Derechos Humanos
Conócelos, defiéndelos, promuévelos.

