

EL DERECHO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE: AVANCES Y DESAFÍOS.

Alexandra Tomaselli

I. INTRODUCCIÓN

En estos últimos años, Chile fue en el centro de la atención internacional, desde el terrible terremoto y los mineros atrapados en desierto de Atacama en el 2010 hasta las recientes protestas medioambientales (por ej., sobre el proyecto HydroAysén), socio-laborales (por ej., de los profesores de las escuelas públicas) y el movimiento estudiantil, actuales protagonistas del escenario político y social chileno. Al mismo tiempo, los últimos años han sido claves para los pueblos indígenas de Chile pero quizás de manera menos evidente también por efecto de estos otros grandes eventos. En particular, ha destacado el debate acerca del derecho a la consulta, que tiene una dimensión extremadamente relevante en toda la región (véase la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígena y Originarios en el Perú, Ley Núm. 29.785 adoptada el 31 de agosto de 2011).

En este marco de fuerte debate democrático, este artículo se focaliza en la aplicación del derecho a la consulta a los pueblos indígenas en Chile, examinando tres distintos niveles: legislativo, administrativo y jurisprudencial. A continuación de una introducción conceptual sobre el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en el derecho internacional y el debate y su reconocimiento en Chile, se presentan los cambios legislativos en las políticas indígenas de los últimos cinco años y se examinan unas consultas realizadas por parte de la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Finalmente, se analizan siete fallos significativos de Recursos de Protección (*Amparo*) frente a las Cortes de Apelaciones de Temuco, Puerto Montt, Valdivia, Concepción y Antofagasta, un fallo de casación y las apelaciones a los recursos de protección ante mencionado de la misma Corte Suprema. Todos estos fallos sugieren una evolución exponencial de la jurisprudencia en materia de consulta a los pueblos indígenas. La metodología aplicada es fundamentalmente la del análisis de las fuentes normativas, administrativos y

jurisprudenciales. De todos modos, se han utilizado unas fuentes de otros medios de comunicación para completar el marco de los que está pasando en el país acerca de este asunto.

II. INTRODUCCIÓN AL DERECHO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN DERECHO INTERNACIONAL Y EL DEBATE Y SU RECONOCIMIENTO EN CHILE

Según el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, James Anaya, el derecho a la consulta a los pueblos indígenas es “una medida especial para garantizar el derecho de [los] pueblos [indígenas] a *participar* en la adopción de decisiones públicas que puedan afectar sus derechos e intereses” (2012:9) [énfasis mío]. Aunque el derecho a la participación política de los pueblos indígenas no se reduce a la consulta solamente, ésta, junto con el consentimiento, constituye la base para el ejercicio de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y un medio para garantizar su cumplimiento (Anaya 2012:9-11; véase también el caso *Saramaka vs. Surinam* de Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, párrafos 129-137). Además, en el recién caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que “la obligación de consulta [a los pueblos indígenas], además de constituir una norma convencional, es también un principio general del Derecho Internacional” (párr. 164; Anaya 2012:8).

En fuentes (clásicas) de derecho internacional, referencias explícitas al derecho y al deber de consulta de los pueblos indígenas se pueden encontrar tanto en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo que concierne Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes adoptado en 1989 (de aquí en adelante, Convenio 169),¹ como en la Declaración sobre los Derechos de Pueblos Indígenas (DDPI) de las NN.UU.

En la Declaración se coloca especial énfasis en la participación de los pueblos indígenas en el proceso de adopción de decisiones (artículos 18 y 19). De suma importancia también son los artículos 5 y 20 sobre instituciones indígenas propias, y los artículos 38 y 41 sobre los medios para asegurar la participación indígena en las cuestiones que los afecten. El consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas es otro concepto clave. Este se encuentra presente en un número de normas, tales como el artículo 19 sobre la adopción de medidas legislativas que puedan afectar a pueblos indígenas; el artículo 10 con respecto a las decisiones de los Estados que pueden implicar el desplazamiento forzado de sus tierras;

el artículo 11 sobre medidas a favor de las prácticas culturales indígenas y reparaciones respecto a bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales sustraídos; el artículo 29 sobre la disposición de material peligroso sobre territorios indígenas y el artículo 32 sobre proyectos apoyados por el estado que puedan afectar tierras indígenas. También puede verse en el artículo 28 con respecto a la compensación en caso de desplazamiento forzado, o cuando sus tierras hayan sido “confiscadas, tomadas, ocupadas, atizadas o dañadas sin su consentimiento libre, previo e informado” (artículo 28 DDPI).

El Convenio OIT 169 tiene un enfoque más específico sobre la consulta a los pueblos indígenas, sobretodo en el artículo 6, que afirma que:

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;
 - 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.
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.²

Los elementos que se pueden observar en ambas normativas se refieren a la consulta sobre medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, y que los gobiernos tienen que efectuar:

- mediante procedimientos apropiados (a lo cual se agrega un elemento del número 2 del mismo artículo 6 del Convenio 169, o sea, de manera apropiada a las circunstancias);
- a través de sus instituciones representativas;
- de buena fe;
- con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr su consentimiento.

Claramente, el Convenio 169 deja un margen de flexibilidad respecto a las condiciones propias de cada país sobre la naturaleza y el alcance de las medidas adoptadas para dar efecto a los derechos contenido en él. A este elemento se suma el deber de interpretar de buena fe el sentido atribuido a los términos de los tratados internacionales ratificados, incluyendo los alcances sobre estos temas en los tribunales y órganos internacionales. Más elementos para la interpretación y la correcta aplicación de esta norma se pueden encontrar en documentos de la Organización Internacional de Trabajo (OIT). En el 2008, el Comité de Expertos de la OIT, señaló que la consulta debe ser un medio de diálogo genuino, cohesión social y un instrumento para la prevención y la resolución de los conflictos (Comité de Expertos 2009:60). La consulta, además, tiene que efectuarse siempre que medidas legislativas puedan crear un impacto directo sobre los pueblos indígenas, incluyendo modificaciones a la constitución nacional, nuevas leyes agrarias, leyes sobre la propiedad o posesión de la tierra, programas de educación o de sanidad, etc. (OIT 2003:15).

En Chile, sin embargo, se ha discutido mucho la dimensión de la consulta. Esto está ligado al reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas reimpulsado por el gobierno de Michelle Bachelet entre los años 2007 y 2009,³ y por el lanzamiento de unas consultas efectuadas por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) a partir del 2009 (véase a continuación). Al respecto, es clave el documento compilado por Anaya, en abril del 2009 con ocasión de su visita oficial a Chile. Además, recientemente, Anaya ha enviado unos comentarios puntuales y detallados sobre una “Propuesta de gobierno para una nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio 169 de la organización Internacional del Trabajo” respondiendo a una invitación del gobierno mismo (Anaya 2012).

Desde el marco teórico acerca de la consulta, en el documento del 2009, Anaya establece cinco elementos esenciales que deberían caracterizar la consulta en Chile en virtud del Convenio 169:

1. Que sea previa (Anaya 2009: 5), es decir, tal como estableció también la Corte Interamericana de Derechos

Humanos en el caso del *Pueblo Saramaka v. Surinam* (Sentencia del 28 noviembre 2007, Serie C. N° 172) en el 2007, que el deber de consulta tiene que realizarse “en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso”.

2. Que no se reduzca a mera información (Anaya 2009: 5-6), como fue confirmado por parte de la OIT en un caso de Reclamación por incumplimiento del artículo 24 de la Constitución OIT por parte de Colombia: “El Comité considera que el concepto de la consulta a las comunidades indígenas [...], comporta el establecimiento de un diálogo genuino entre ambas partes signadas por comunicación y entendimiento, mutuo respeto y buena fe, y con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común. Una reunión de mera información no se puede considerar en conformidad con lo dispuesto en el Convenio”.

3. Que sea de buena fe a un nivel de confianza mutua (Anaya 2009: 6-7), como declarado por parte de la OIT en una Reclamación por incumplimiento del artículo 24 de la Constitución OIT por parte de Guatemala: “[...], el Comité subraya la necesidad de desplegar esfuerzos para intentar generar consensos en cuanto a los procedimientos, de facilitar su acceso dándoles amplia difusión y de crear un clima de confianza con los pueblos indígenas que propicie un diálogo productivo. El Comité considera que es consustancial a toda consulta la instauración de un clima de confianza mutua”.

4. a) Que sea adecuada y efectuada por instituciones indígenas representativas (Anaya 2009: 7-9), como fue establecido por la OIT en dos casos de Reclamación por incumplimiento del artículo 24 de la Constitución OIT por parte de Brasil y de México. En el primer caso, el Comité OIT afirmó que: “[...] En cuanto al propio proceso de consulta, éste debería tomar en cuenta la opinión de los diferentes pueblos que participan en la consulta sobre el procedimiento a utilizarse para intercambiar, de manera que el procedimiento utilizado sea considerado apropiado por todas las partes”. En el caso de México, el Comité precisa que:

[d]ada la diversidad de los pueblos indígenas, el Convenio no impone un modelo de institución representativa, lo importante es que estas sean el fruto de un proceso propio, interno de los pueblos indígenas. Pero es fundamental cerciorarse de que la consulta se lleva a cabo con las instituciones realmente representativas de los pueblos interesados. Como ya lo estableciera el Consejo de Administración en otra oportunidad, ‘... el principio de

representatividad es un componente esencial de la obligación de consulta. (...) pudiera ser difícil en muchas circunstancias determinar quién representa una comunidad en particular. Sin embargo, si no se desarrolla un proceso de consulta adecuado con las instituciones u organizaciones indígenas y tribales verdaderamente representativas de las comunidades afectadas, la consulta encaminada no cumpliría con los requisitos del Convenio' [...].

b) Además, la consulta se podrá considerar adecuada cuando sea accesible en términos institucionales y lingüísticos, así como cuando

c) se respete la dimensión temporal necesaria para la realización de la consulta tomando en cuenta los modelos culturales y sociales de los pueblos indígenas interesados (Anaya 2009: 8-9).

5. Que sea sistemática y transparente (Anaya 2009: 9-10), como fue establecido recientemente por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT: “la consulta prevista por el Convenio [169] va más allá de una consulta en un caso preciso sino que tiende a que todo el sistema de aplicación de las disposiciones del Convenio se haga de manera sistemática y coordinada en cooperación con los pueblos indígenas, lo que supone un proceso gradual de creación de los órganos y mecanismos adecuados a esos fines”.

Respecto a la descripción del *alcance de la consulta* en este caso específico, Anaya recuerda que la misma OIT ha excluido el carácter vinculante, en sentido estricto, del *contenido* de la consulta del Convenio 169 (2009:10). Sin embargo, el Convenio deja claro que la finalidad de la consulta es *llegar a un acuerdo o lograr un consentimiento* y, necesariamente, hacerlo de buena fe (artículo 6, 2). El mismo Anaya, en sus conclusiones, argumenta que: “La consulta efectiva con los pueblos indígenas en este proceso [de reforma de la Carta Fundamental] es fundamental para la validez y legitimidad del nuevo texto constitucional a adoptarse, y para asegurar que dicho texto realmente corresponde a las aspiraciones y derechos humanos de los pueblos indígenas dentro del marco de una sociedad democrática y las normas internacionales a las que el Estado de Chile adhiere” (2009:16).

Este aspecto ha sido consolidado también en el Considerando Séptimo, inciso 5, de la Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol núm.309 del 4 de agosto de 2000, sobre el “Requerimiento formulado por diversos Diputados para que el Tribunal resuelva la Constitucionalidad del Convenio N° 169, sobre Pueblos Indígenas y

Tribales en Países Independientes, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1989, de acuerdo al [antiguo] artículo 82, N° 2, de la Constitución Política de la República”.⁴ Esta sentencia tiene suma importancia por haber reconocido la aplicación directa de derecho a la consulta, así como el derecho a la participación en planes y programas a nivel regional o nacional que puedan afectar directamente a los pueblos indígenas. En los Considerandos N° 6 y 7 la Ilustre Corte afirma el carácter *autoejecutable (o de aplicación directa)* de los artículos 7, N° 1 y 6, N° 1, letra a, respetivamente. Además, en el Considerando N°8 la Corte eleva al rango constitucional las mismas normas, afirmando que estas “constituyen preceptos que modifican normas propias de leyes orgánicas constitucionales y, por ende, como lo ha declarado reiteradamente este Tribunal, tienen el carácter de esta clase de leyes”.

III. POLÍTICAS E INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN ASUNTOS INDÍGENAS EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS Y LA (FALTA DE CLARA) REGLAMENTACIÓN DE LA CONSULTA

En 2006, la presidenta Bachelet, antes de su elección, selló un compromiso con los pueblos indígenas de Chile con el “Acuerdo de Nueva Imperial II”, similarmente a lo que había hecho su predecesor Patricio Aylwin en el 1989 al principio de la transición democrática del país después de Pinochet. El *Compromiso por los Pueblos Indígenas* de Michelle Bachelet estaba orientado a desarrollar una plena y efectiva participación indígena en los asuntos públicos, legislativos y administrativos con una mayor presencia de representantes indígenas en tareas de gobierno nacional y regional. El 30 abril 2007 lanzó los “Nuevos Ejes de la Política Indígena”, que comprendían cinco líneas fundamentales, desde la participación política de los pueblos originarios, a través de consultas, hasta la reforma constitucional y la ratificación del Convenio 169 de la OIT, así como también el mejoramiento a la política indígena urbana y a la situación de la mujer indígena, hasta la promoción de la diversidad cultural en los ámbitos de educación y cultura, incluida la enseñanza de lenguas indígenas en la educación básica en regiones de alta concentración indígena. Según la declaración de la Ministra de Planificación (MIDEPLAN), Paula Quintana, en la rueda de prensa de lanzamiento oficial de los “Nuevos Ejes de la Política Indígena”, todas las medidas planteadas tenían que implementarse en un breve plazo (Sala de Prensa del MIDEPLAN 2007), cosa que, como se podía esperar, no se alcanzó a hacer. Posteriormente, el 1 abril de 2008, la presidenta lanzó su política “Re-Conocer. Pacto Social por la Multiculturalidad”, que recapitula una colección de acciones propuestas realizadas y para realizarse

acerca los mismos temas ya mencionados anteriormente. Para impulsar estas iniciativas, a través del Decreto Presidencial N°70 en mayo 2008 (Diario Oficial de Chile, 24 de Junio de 2008 núm. 39095), se creó un Consejo Ministerial para Asuntos Indígenas, constituido por ministerios sin ningún asesoramiento o participación indígena (¡sic!) (Sala de Prensa del MIDEPLAN 2008; Prensa CONAMA 2008). No obstante, la ratificación el Convenio 169 fue un paso ‘histórico’ aunque quede mucho por realizar, de lo cual el símbolo inequívoco es la omitida reforma constitucional. Además, en octubre 2009, o sea poco antes de las elecciones fueron ingresados tres proyectos de ley relevantes como ‘herencia’ para el siguiente presidente: la creación de una Comisión de Asuntos Indígenas (Boletín N°6720), de un Ministerio de Asuntos Indígenas y una Agencia de Desarrollo Indígena (Boletín N°6726), y, por último, de un Consejo de Pueblos Indígenas (Boletín N°6743).

El primer proyecto, una moción de algunos diputados, se refería a la creación de una comisión permanente en la cámara de diputados para tratar la legislación sobre asuntos indígenas, modificando así el reglamento de la cámara. Este proyecto aún a finales de 2012 está bloqueado en la cámara de diputados. Los otros proyectos eran más substanciosos, ambos impulsados por iniciativa presidencial a través de mensajes dirigidos a la cámara de diputados.

De estos proyectos, el subsecuente Presidente Sebastián Piñera, que, como sabido, ganó las elecciones en el 2009, ha mantenido solamente los sobre la Agencia de Desarrollo Indígena y del Consejo de Pueblos indígenas aportando unos cambios irrelevantes. Los nuevos textos de diseños de ley sobre estas dos institucionalidades fueron objeto de una “Gran Consulta” que se tenía que realizarse a lo largo del 2011 (véase a continuación).⁵

El Ministerio de Asuntos Indígenas y la Agencia de Desarrollo Indígena, en el diseño de ley de la Presidenta Bachelet, eran concebidos como órganos que debían asumir, respectivamente, facultades básicamente ‘legislativas’ y ‘ejecutivas’ en asuntos indígenas substituyéndose a la CONADI. Este proyecto de ley parecía muy ambicioso, casi demasiado tomando en cuenta los pocos recursos que, según el mismo texto legislativo, se le habría garantizado. La mayor parte de los aportes habrían dependido de la Ley de Presupuestos, en la cual, por ej., para el año 2011 se destinó solamente el 0,3 por ciento a las políticas indígenas, incluidos el fondo de tierras y aguas (Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas 2011). Mientras la idea del Ministerio ha sido abandonada por Piñera, la creación de una Agencia de Desarrollo Indígena en substitución de la CONADI seguía en pie, por lo menos como objeto de la ‘Gran Consulta’.

El Consejo de Pueblos indígenas, que, como mencionado, fue objeto también de la ‘Gran Consulta’ del 2011, sería un órgano representativo de los pueblos indígenas frente a la administración estatal, el Congreso Nacional, el Poder judicial y los órganos constitucionalmente autónomos. Una de las novedades es la introducción de un Registro Especial Indígena de los potenciales electores, compuesto por las personas que han obtenido o piden el certificado según el artículo 3 de la Ley Indígena (núm. 19.253/1993). El proyecto de ley es bastante detallado en algunos puntos, sobre todo sobre las competencias del Consejo o los requerimientos para los candidatos (artículos 1 y 4), pero más superficial en otros asuntos, como por ejemplo, sobre el acto electoral en sí (artículos 14-16), delegado a la Agencia de Desarrollo Indígena. En particular, no se especifican los lugares de las mesas de votación, si deberían ser las mismas agencias u otras las encargadas, cómo deberían estar a cargo de las mesas los funcionarios de la agencia, es decir si es a nivel regional, si se hace en las ciudades, y si esto implica prácticamente negar la votación en las zonas rurales. Además, un detalle alarmante es el requisito de cada candidato consejero de estar apoyado por el 0,2 por ciento de las personas indígenas inscritas en el Registro Especial Indígena de su pueblo o región (artículo 4), y en todos los casos no menos que 100 personas, lo cual es un número bastante elevado. Si la inscripción requiere tiempo, o la gente no se informa o no es informada, etc., se podría afectar el proceso entero teniendo, por ej., un estrecho número de candidatos en unas zonas o una escasa participación. El número de los consejeros, en vez, parece bastante adecuado (artículo 2, 43 consejeros en representación bastante proporcional, con una mayoría, obviamente, Mapuche de 25/43). Curiosamente, el artículo 23 habla de ‘acuerdos’ del consejo, y no de decisiones. Además, analizando las competencias del consejo, se nota que estos ‘acuerdos’ no serían vinculantes para los órganos estatales con los cuales se relacionan. Finalmente, una competencia suena particularmente controvertida, o sea que el Consejo tendría representación en los procesos de consulta de carácter nacional iniciados por los organismos del Estado (artículo 1 letra h del diseño de Ley de la Presidenta Bachelet y letra g del diseño de Ley de Piñera), quitando, de hecho, el derecho a la consulta a los directos interesados.

Al final, la probable urgencia del fin del mandato de la Presidenta Bachelet, el debate acerca del reconocimiento constitucional, las críticas y la necesidad del gestionar la fuerte demanda hacia la plena realización del derecho a la consulta, impulsaron la adopción de un Decreto que reglamentara este derecho.

Así el 4 de septiembre de 2009 fue aprobado el Decreto 124 del Ministerio de Planificación para reglamentar (teóricamente de manera sólo transitoria) el artículo 34 de la Ley Indígena, 11 días antes que el Convenio 169 entrara en vigor. El artículo 34 de la Ley Indígena incluye una especie de derecho a la consulta, pero definido de manera muy tenue y confusa en comparación con el artículo 6 del Convenio OIT 169. Este artículo 34 afirma que: “Los servicios de la administración del Estado y las organizaciones de carácter territorial, cuando traten materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas, *deberán escuchar y considerar la opinión* de las organizaciones indígenas que reconoce esta ley” [énfasis mío].

Lo que destaca más es que el mismo decreto que reglamenta, en teoría, la consulta y la participación de los pueblos indígenas se adoptó sin realizar consulta a los mismos. Además, el Decreto parece referirse al artículo 34 de la Ley Indígena solamente, pero afirma que esta obligación de ‘escuchar’ también materializa el artículo 6 N° 1 letra a y N° 2. El Decreto así ignora totalmente el fallo del Tribunal Constitucional en su sentencia Rol 309 del 2000 mencionada antes sobre el carácter autoejecutable de al menos el artículo 6 N° 1 letra a, así como su reconocido rango constitucional. Jurídicamente, este decreto, desde luego, no puede reglamentar ni el artículo 6, N° 1, letra a, ni el artículo 7, N° 1. El decreto, además, pretende codificar la consulta como la expresión de opinión (artículo 2), no obstante toda la doctrina y la jurisprudencia internacional. Hay muchos detalles criticables, de los cuales unos son más alarmantes que otros. Por ejemplo, el artículo 16 deja el juicio de pertinencia a la administración estatal, o sea, una amplia discrecionalidad para decidir si efectuar la consulta o incluso, anulando de hecho el deber del gobierno y el derecho de los pueblos indígenas a la consulta. De todos modos, el Decreto 124 sigue en vigor aunque no sea prácticamente aplicado y actualmente se encuentre bajo revisión (véase a continuación).

Como mencionado, a las elecciones de diciembre 2009 ganó Sebastián Piñera. Muchos expertos y líderes indígenas están de acuerdo en definir el discurso de Piñera acerca de los asuntos indígenas como de doble sentido y superficial (Brodsky 2010; Mapuexpress 2010; Correa 2010). En particular, bloqueó la propuesta de crear un Ministerio de Asuntos Indígenas. Aunque habría podido volverse en un órgano gubernativo y centralizado, su existencia habría dado al tema indígena más importancia a nivel político, sin dejar las cuestiones indígenas bajo la responsabilidad del antiguo MIDEPLAN, ahora Ministerio de Desarrollo Social, ya sobrecargado de trabajo.

En particular, el gobierno de Piñera fue encargado de la primera revisión sobre la aplicación del Convenio OIT 169 al final del 2010. En la Memoria preparada por el gobierno chileno sobresalen especialmente las (¿nuevas?) anunciadas iniciativas legislativas, entre otras la (re)creación del Consejo Ministerial para Asuntos Indígenas por el Decreto 101 de 2010 (CONADI 2010: 138). Este Decreto 101, en realidad, incluye el mismo texto del Decreto 70 de 2008 de la Presidenta Bachelet, que fue abrogado por parte de Piñera con Decreto 100 de 2010 antes que adoptar el ‘nuevo’ Decreto 101. En otras palabras, en el informe oficial para la OIT, la creación de este Consejo fue declarada como una nueva iniciativa mientras ya se había establecido en 2008 con la Presidenta Bachelet.

En su respuesta oficial al gobierno chileno, el Comité de Expertos sobre la Aplicación de los Convenios y Recomendaciones de la OIT (*ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations-CEACR*) recomendó que se respondiera a los asuntos evidenciados por parte de dos sindicatos Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (CONAPACH), y la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT) que representaban la Coordinación de Organizaciones y Comunidades Mapuches, Región de la Araucanía y el Centro de Cultura Pueblos Nación Mapuche Pelón Xaru que se mostraban en fuerte contraste respecto a la versión del gobierno (Informe Alternativo 2010; Toledo Llancaqueo 2011). Además, la CEACR pidió al gobierno chileno de reformar la legislación nacional sobre recursos naturales, evidenciando la necesidad de organizar una verdadera consulta cada vez que un mega proyecto pueda afectarles (por ej., en el caso de una central hidroeléctrica) y que los mismos indígenas deberían tener acceso a los beneficios económicos producidos con el proyecto energético (CEACR 2010). La contra-respuesta del gobierno chileno fue enviada el 16 de mayo de 2011, dando mucho espacio a las consultas realizadas y a la Gran Consulta (Gobierno de Chile 2011:74-75) lanzada en los primeros meses del 2011 (Consultaindigena.cl 2011b). Esta consulta reguardaba unas propuestas ya avanzadas (y efectuada durante el Gobierno de Michelle Bachelet, véase a continuación) referentes al reconocimiento constitucional, la reforma de la CONADI en una Agencia de Desarrollo Indígena, el Consejo de Pueblos Indígenas y sobre la consulta en general (Consultaindigena.cl 2011c; Consultaindigena.cl 2011d: 1). Se debía efectuar por internet y se esperaban los resultados para septiembre 2011 (Consultaindigena.cl 2011c), pero en esta fecha fue paralizada (Consultaindigena.cl 2011a; Anaya 2012: 6).

Seguidamente también a la lluvia de críticas y alegaciones por parte de las organizaciones indígenas sobre todo acerca del Decreto 124 y

también de las modalidades de la denominada “Gran Consulta” (Anaya 2012:6), el 6 de septiembre de 2011 el Consejo de la CONADI propuso la creación de una comisión de consulta para preparar un borrador de reglamentación de la consulta llamando a un proceso de “consulta de la consulta” (Consultaindigena.cl 2011a). En mayo 2012, un borrador del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental fue aprobado por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (Anaya 2012:7; Ministerio del Medio Ambiente 2012), que, según Anaya, formaba parte de la ‘Gran Consulta’ (2012:7), aunque no aparecieron ni aparecerán ahora en los documentos oficiales de ésta (Consultaindigena.cl 2011c; Consultaindigena.cl 2011d). No solamente no ha sido objeto de consulta (por lo menos, no aún), sino el aspecto más relevante es que este acto reglamentaría el impacto ambiental de todos los mega proyectos de inversión que claramente van a afectar directamente a los pueblos indígenas de Chile (Anaya 2012:7 y 19-21). El acto no ha sido promulgado aun por parte del Presidente Piñera y está actualmente en fase de elaboración (diciembre 2012), y es sumamente relevante porque reglamenta la consulta por todos los proyectos de inversión según el artículo 5 de otro borrador ya mencionado, o sea la denominada “Propuesta de gobierno para una nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio 169 de la organización Internacional del Trabajo” (en adelante, ‘la Propuesta’) que ha sido comentada por Anaya recientemente (2012). Este diseño de ley, presentado el pasado 8 de agosto de 2012 al consejo de la CONADI por parte del Gobierno tiene diferentes aspectos que quedan para mejorar. Entre otros, se quiere evidenciar los siguientes aspectos problemáticos de la propuesta así como analizados por Anaya (2012:10-19):

- no se habla de derecho a la consulta sino de proceso de diálogo y búsqueda de acuerdos de beneficio mutuo (artículo 2 de la Propuesta), que son aspectos importantes pero olvidando la fundamental dimensión que la consulta es un derecho para los pueblos indígenas y un deber para el estado (artículos 6-7 del Convenio 169; Anaya 2012: 10);
- no se indica claramente que el deber de consulta alcanza todos los órganos administrativos (artículos 1 y 4 de la Propuesta; Anaya 2012:11);
- las medidas administrativas a ser consultada no respetan los estándares internacionales hablándose solamente de ‘ideas matrices’ o de ‘decretos o resoluciones de efectos generales’ (artículo 18 de la Propuesta); respectivamente, Anaya recuerda la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

en el caso Sarayaku (párr. 181) que había afirmado que “los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa, y dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas”; además el autor afirma que “toda medida administrativa debe ser consultada si es susceptible de tener efectos sobre derechos o intereses de los pueblos indígenas” (2012:12);

- según el artículo 9 de la Propuesta, las situaciones que darían lugar a consultas deberían ser solamente aquellas que provocan una ‘afectación directa’ y que tengan un ‘impacto significativo’. Anaya aclara que la consulta se debería articular también a medidas administrativas y legislativas de aplicación general susceptibles de afectar a los pueblos indígenas (2012:13). Asimismo, el autor subraya que la consulta no se limita a casos de ‘impacto significativo’, concepto que además es susceptible de interpretación restrictiva, ni se conduce consulta en el caso de proyectos ya definidos como parece sugerir la formulación de la norma. Anaya afirma que: “los procesos de consulta son para salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas, por lo que deberían facilitar el diálogo que incluya la búsqueda de alternativas a aquellas medidas que pudieran limitar o alterar el ejercicio de sus derechos o tener efectos en sus intereses, territorios, recursos o condiciones de vida” (2012:14);

- el artículo 20 de la Propuesta reproduce una de las cuestiones abiertas del Decreto 124, o sea que sean los órganos de la administración del Estado los que ‘estimen’ cuando realizar una consulta, debilitando así la función misma de la consulta. Anaya invita a que se revise esta parte para que sean también los pueblos indígenas a plantear a los órganos de la administración cuando se necesite realizar consulta (2012:14-15), cosa que además ya hacen en las Cortes de Apelaciones (véase a continuación).

Finalmente, Anaya recuerda nuevamente la necesidad en la consultas de utilizar procedimientos apropiados a través de instituciones representativas; que las mismas sean adecuadas en términos también de tiempo; que se respete el principio de buena fe; y la necesidad de llegar a acuerdos (2012: 15-19), todos aspectos ya evidenciados en su documento del 2009 (véase párrafo II).

IV. CONSULTAS

Con la intensificación del debate acerca del Convenio 169 se realizaron diversas consultas a través de la CONADI a partir de enero de 2009 en nombre de la mencionada política *Re-Conocer* de la Presidenta Bachelet y en el marco controvertido de políticas indígenas del Presidente Piñera. A continuación se presentan cuatro consultas claves, tres de las cuales se realizaron bajo la presidencia de Michelle Bachelet, y una bajo aquella de Sebastián Piñera. Estas consultas abordaron respectivamente la participación indígena en el parlamento y la creación del Consejo de los pueblos indígenas (2009); el reconocimiento constitucional (2009); la reforma constitucional en materia migratoria de la Isla de Pascua/Rapa Nui, artículo 126bis de la Constitución (2009); y la ‘Gran Consulta’ (2011-2012). Esta última, como ya mencionado, reguardaba (nuevamente) el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, la reforma de la CONADI, y el Consejo de los Pueblos Indígenas ya consultados bajo la Presidenta Bachelet en el 2009.

Se presentan estas consultas porque desde un punto de vista jurídico habrían podido tener el mayor impacto. Cabe recordar que hubo por lo menos once consultas. Además de las mencionadas antes, las otras fueron las siguientes: consulta sobre licitación de terrenos fiscales para el desarrollo de parque eólico en Lasana-Conchi Viejo, Región de Atacama; consulta sobre el proyecto parque nacional Salar del Huasco; consulta sobre la expatriación temporal de un Moai de Isla de Pascua; consulta sobre la repatriación de los cuerpos indígenas canoeros encontrados en Zurich; participación 169 OIT-fases del proceso de consulta sobre el procedimiento de consulta y participación; proceso de participación acerca de la estrategia de desarrollo regional de la Araucanía; consulta sobre la solicitud de espacio costero marino Punta Capitanes; y consulta sobre la solicitud de espacio costero marino Punta San Luis (estas últimas dos consultas se hicieron en el marco de la Ley 20.249 “Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios”).⁶

1. La primera consulta en absoluto, titulada “Consulta sobre Participación Indígena en el Parlamento y Creación del Consejo de Pueblos Indígenas”, abordaba las propuestas de la creación de una Subsecretaría de Asuntos Indígenas, de un Comité de Ministros para Asuntos Indígenas en cada Ministerio, en cada Intendencia una Unidad de Asuntos Indígenas, y de un Consejo de Pueblos Indígenas. Para esto, se organizó entre el 7 de enero y el 3 de marzo del 2009, es decir, en pleno verano, un proceso de consulta epistolar y de ‘diálogos participativos’ en todo el país. La CONADI envió

una carta de su Director con instrucciones a 4599 organizaciones indígenas de todo el país, probablemente aquellas organizaciones inscritas en el registro de la CONADI según el artículo 12 de la Ley Indígena. Según el Informe final del proceso de consulta sobre participación política sólo se recibieron 410 respuestas de organizaciones y una de una persona natural, o sea, menos del 10 por ciento de las organizaciones ‘contactadas’ y sin una idea clara respecto a cuantas personas representa cada organización. Claramente el plazo fue muy corto. Otro dato señala que 789 personas participaron de los ‘diálogos participativos’: nuevamente, poco más del 11% de la población que se autodefine indígena según el censo 2002.

El éxito y la relevancia de este proceso de consulta son fácilmente criticables: el plazo fue muy corto, en una temporada durante la cual normalmente muchas personas indígenas están trabajando afuera de sus comunidades durante la estación de verano, el envío de las cartas a las organizaciones indígenas que muchas veces no fue operativa. Además no se entiende por qué, en vez de enviar cartas, no se realizó un proceso más transparente y nivel de municipalidades u oficinas de la CONADI a través de afiches y cabinas de informaciones. Es probable que muchas cartas se perdieran en el proceso de envío por correo, dado también el alto nivel de aislamiento de muchas comunidades u organizaciones indígenas en Chile.

2. Entre el 13 abril y el 5 junio 2009 se efectuó la consulta sobre el “Reconocimiento Constitucional de los Pueblos Indígenas”. Según la Minuta para la “Consulta sobre Reconocimiento Constitucional de los Pueblos Indígenas”, las distintas fases preveían:

a) Envío de Minuta y guía de respuesta a organizaciones, comunidades y asociaciones: carta o mail (desde el 13 de abril hasta el 1 de junio);

b) Difusión en medios de Minuta y proceso de consulta (desde el 13 de abril hasta el 1 de junio);

c) Capacitación a funcionarios públicos que trabajan directamente con comunidades u organizaciones Indígenas (martes 21 de abril);

d) Talleres de consulta (provincia o comuna) (desde el 24 hasta el 31 de abril);

e) Ciclo de charlas locales (para estas se podía solicitar a la CONADI respectiva la asistencia de un funcionario capacitado para facilitar y aclarar dudas que pudiesen surgir) (desde el 22 de abril hasta el 5 de junio).

De esta consulta no se encuentran los resultados ni las observaciones enviadas. La única mención es en la Memoria entregada a la CEACR en la cual se declara que fueron recibidas 428 observaciones y que fueron entregadas al Congreso nacional para su consideración (CONADI 2010: 38). Analizando la modalidad de desarrollar esta consulta en el 2009 sobresale el corto plazo, la escasez de participación, el hecho de realizar una sola capacitación de un día de duración para los funcionarios públicos, y de realizar los talleres en una semana únicamente; y, más aún, la misma fórmula de envío de cartas por correo o e-mail, en vez de afiches etc. a nivel de municipalidad u oficinas de la CONADI.

3. La tercera consulta que aquí analizo se refiere al “Proyecto de Reforma Constitucional en Materia Migratoria que modifica el artículo 126 bis sobre Territorios Especiales de Isla de Pascua y Archipiélago de Juan Fernández” (CONADI 2010: 41-44).⁶ Esta consulta se llevó a cabo para buscar un acuerdo con los miembros de la comunidad Rapa Nui sobre la reforma constitucional que pretende incorporar la facultad de regular el fenómeno migratorio hacia la isla, dada la alta migración de población continental hacia ella, y el posible riesgo de que la ‘etnia’ Rapa Nui deje de ser la predominante en la isla como consecuencia. La consulta se realizó entre el 11 y el 24 de Octubre del 2009, aparentemente con un discreto éxito, aunque se haya rechazado la reforma constitucional del mencionado artículo.⁷ Lo que destaca, es que, aparte el cortísimo plazo, al contrario de los otros procesos, se difundió el motivo de la consulta y los talleres a realizar a través de muchos medios, o sea que, además de las cartas etc., se transmitieron avisos radiales en la radio (Radio *Manukena*) y en la televisión local (Canal 13 *Mata o te Rapa Nui*) y se distribuyeron afiches y volantes informativos en el pueblo de Hanga Roa, entre otros. Asimismo, a este proceso siguió una votación a través de cinco mesas ‘de consulta’ dispuestas al interior de una escuela, de acuerdo a un listado de personas indígenas Rapa Nui mayores de 18 años inscritas en el registro oficial y con la oportunidad de agregar a otras

personas todavía no inscritas. El resultado de la votación fue a favor de la reforma, aunque el mismo informe afirma que no todas las personas indígenas eran tan conscientes de lo que iban a votar (*¡sic!*). Al final votaron 706 personas de un total de 1.300 ‘habilitadas’.

4. Finalmente, la mencionada ‘Gran Consulta’ se debía realizar antes que septiembre 2011. Esta consulta se debía efectuar por internet y en principio también en las oficinas de la CONADI. Parece que se haya efectuado diferentes talleres entre junio y julio 2011,⁸ pero no hay minutas o listados de participantes sobre estos encuentros, lo que pone en duda su realización. Además, se debía llevar a cabo entre abril y septiembre 2011 y, como mencioné, se creó una comisión de consulta para preparar un borrador de reglamentación de la consulta llamando a un proceso de ‘consulta de la consulta’ (Consultaindigena.cl 2011a). La Propuesta de ley avanzada por el gobierno (“Propuesta de gobierno para una nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio 169 de la organización Internacional del Trabajo”), además de no haber sido aún consultada (*¡sic!*), deja muchas cuestiones abiertas, como evidenciado por parte del Relator Especial y mencionado antes (véase párrafo III). En otras palabras parece que se haya hecho un paso atrás.

En suma, si se confrontan estas consultas con los cinco estándares mínimos indicados por Anaya (2009) explicados en el párrafo II, se puede ver en la Tabla 1 a continuación cómo ni una alcanzó a respetarlos todos:

Tabla 1: Análisis de cuatro consultas llevadas a cabo por CONADI en Chile entre 2009 y 2012 según los cinco estándares mínimos indicados por Anaya (2009)

Leyenda:

x = estándar respetado;

~ = estándar alcanzado solo parcialmente.

	1. Previa	2. Diálogo genuino-no mera información	3. Buena fe-confianza mutua	4 a) Adecuada desde un punto de vista institucional-representativos	4. b) Adecuada desde un punto de vista lingüístico	4. c) Adecuada desde un punto de vista temporal	5. Sistemática-transparente	Resultado final: logrado acuerdo o consentimiento?
1. Participación indígena en el parlamento y creación del Consejo de pueblos indígenas (2009)	x			~	x			
2. Reconocimiento constitucional de de pueblos indígenas (2009)	x			~	x			
3. Reforma constitucional en materia migratoria Isla de Pascua/Rapa Nui, art.126bis Constitución (2009)	x	~	x	~	x		x	~
4. Gran Consulta (2011)	x				x	x		

En efecto, todas las consultas fueron previas, pero en muchas solo se dio información genérica. Se puede argumentar que la consulta núm. 3 en la Isla de Pascua haya casi alcanzado el nivel de dialogo genuino, aunque muchos se fueron a las ‘mesas de consulta’ sin saber el objeto de la votación.

No se puede afirmar si hubo o no buena fe y confianza mutua, aparentemente no lo hubo. Nuevamente, en la consulta núm. 3., los informes son mucho más detallados incluyendo aspectos positivos y negativos, además se dieron muchas más informaciones acerca de la consulta, por lo menos sobre la votación, a través de muchos medios de comunicación diferentes (incl., radio y televisión local), lo que supone una más evidente buena fe por parte de los órganos gubernamentales.

Para evaluar si la consulta fue ‘adecuada’ hay que analizar tres perspectivas: institucional-representativa, lingüística y temporal. Respecto al primer punto, se podría opinar que fueron por instituciones propias interpretando las organizaciones indígenas como si fueran representativas de los pueblos indígenas. Sin embargo, el registro de la CONADI en el cual están inscritas las organizaciones indígenas no suele estar actualizado, ni la conformación ‘natural’ de las comunidades indígenas se ve reflejada en tal división por organizaciones. Con referencia a la dimensión lingüística, todas las consultas se realizaron en castellano, lengua hablada y comprendida por parte de la mayoría, sino todas, las personas indígenas en Chile. Por estas razones, las cuatro consultas pueden ser consideradas adecuadas desde un punto de vista lingüístico. Obviamente, se hubiera contado con material en las lenguas nativas, habría estado un signo de atención muy relevante por parte del gobierno chileno. Queda claro que ni una fue adecuada desde un punto de vista de duración temporal porque fueron muy breves.

Tampoco se puede decir que fueron sistemáticas o transparentes, sobre todo en la publicación de los resultados, menos el caso de la consulta núm. 3, de la cual, como mencioné antes, los informes incluyen muchos detalles e informaciones exhaustivas.

Finalmente, lamentablemente, ni un acuerdo y/o consentimiento fue logrado en ninguna consulta, ni una hubo efectos posteriores, tampoco la núm. 3 de la cual quedaba claro el resultado.

V. CASOS JURISPRUDENCIALES

En los últimos años gracias al impulso de las comunidades indígenas y de unas organizaciones de apoyo, las verdaderas protagonistas en la aplicación del Convenio 169 en el tema del derecho a la consulta han sido

las Cortes de Apelación chilenas ubicadas en las regiones con alta concentración de pueblos indígenas, ambos en el Norte del país (Arica-Parinacota, Iquique y Antofagasta), como en el Sur (Bío-Bío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos).

A continuación se citarán siete de los casos más relevantes en términos de máxima jurisprudencial y de implicancias para las comunidades indígenas recurrentes. Cabe recordar que hasta el final del 2012 se han presentado por lo menos 16 casos, muchos de los cuales fueron recurrido también en la Corte Suprema de Justicia chilena que en diversos casos confirmó los fallos de las Cortes de Apelaciones.⁹ En todos los casos, aparte del caso *Chusmiza*, los recurrentes presentaron un ‘recurso de protección’ en el ámbito de la tutela que la Constitución chilena garantiza a los ciudadanos en defensa de sus derechos fundamentales según los artículos 19 y 20 de la Constitución chilena. La jurisprudencia dictada por estas cortes está en plena evolución y está asentando sus principios fundamentales.

En uno de los primeros casos en el cual se invocaba la aplicación del Convenio 169, el caso *Chusmiza*, la *Comunidad Indígena Aimara Chusmiza y Usmagama con la sociedad Agua Mineral Chusmiza S.A.I.C.* (Rol núm. 817/2006 del 9 abril del 2008) solicitaba el uso del agua del Socavón o Vertiente Chusmiza. En el recurso de casación (Rol núm. 2840/2008, Res. N°41242 del 25 noviembre 2009), la Sala Segunda de la Corte Suprema menciona por primera vez el artículo 15, N° 1 del Convenio 169 sobre los recursos naturales y el artículo 13, N° 2 sobre el concepto de tierras que cubre la totalidad del hábitat, o sea, incluyendo las aguas, para una “correcta aplicación del artículo 64 de la Ley Indígena”, que protege las aguas de las comunidades Aymaras y Atacameñas (Considerando Séptimo, párrafo 5). Finalmente, la Corte Suprema rechazó el recurso de casación presentado por la sociedad Agua Mineral Chusmiza S.A.I.C., reconociendo ‘derechos ancestrales’ a las aguas. En particular, la Corte Suprema explícitamente afirma seis veces el carácter *ancestral* del aprovechamiento de agua, en sus Considerando Quinto, Sexto, Séptimo y Octavo, alegando en el 4° que: “La eventual ausencia de inscripción de los derechos de aguas consuetudinarios no acarrea su inexistencia, sino sólo la falta de su formalización registral y así, precisamente porque el derecho existe, se le reconoce por la ley”.

A seguir, el caso de la *Machi*¹⁰ *Francisca Linconao Huircapan con Sociedad Palermo Ltda.*, la Corte de Apelaciones de Temuco (Rol 1773/2008 del 16 septiembre 2009) acogió un recurso de protección, citando los deberes de estado de los artículos 13 y 14 N° 2 del Convenio 169 que acababa de entrar en vigor en aquellos días, en contra de la

sociedad mencionada por la explotación forestal en tres lugares considerados sagrados (*menocos*) cerca del Cerro Rahue en la Región de Araucanía y por los daños indirecto a las hierbas medicinales y a otros recursos naturales esenciales para el trabajo curativo de la recurrente. No obstante la citación del Convenio 169, la Corte no va más allá de los deberes de estado y no menciona el inciso 1° del artículo 14 sobre la propiedad de tierras, entre otros, como evidenciado particularmente por Bartolomé Clavero (2009). Casi inesperadamente, la Corte Suprema confirmó este fallo el 30 noviembre 2009 (Rol núm. 7287/2009).

Con el siguiente caso Palguín (Rol núm. 1705/2009) de la Corte de apelaciones de Temuco del 21 de enero de 2010, la Corte Suprema cambia actitud. Este caso veía dos agricultores Mapuche, uno de los cuales era Longko (jefe) y el otro presidente de dos comunidades indígenas, contra la Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) de la región de la Araucanía por un recurso de protección para anular la resolución N° 242 del 9 de octubre del 2009 de la COREMA favorable al proyecto ‘Piscicultura Palguín’ de la Sociedad Agrícola Terratur Limitada según la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) relativa. Sin entrar en los detalles, sobresalen algunas argumentaciones de la Corte, que al final deja sin efecto la DIA de la COREMA, debiendo esta autoridad efectuar la Consulta a las comunidades recurrentes. De hecho, la Corte recuerda que el Convenio 169 debe considerarse como *autoejecutable* (Considerando Quinto); observa que es un “imperativo para los gobiernos de consultar a los interesados mediante procedimientos adecuados” y que “al ser normas autoejecutables [...] deben ser aplicadas [...] en un sentido más amplio, tributario al del concepto de Estado de Derecho” (Considerando Sexto); que el Decreto N° 124 (mencionado en las secciones anteriores) reglamenta sólo la Ley Indígena y no el Convenio 169 “ya que estas son normas autoejecutables” (Considerando Séptimo); además, cuando exista ambigüedad en una medida administrativa (en lo específico, entre Declaración de Impacto Ambiental-DIA y Evaluación de Impacto Ambiental-EIA, la cual incluye un proceso de consulta a la ciudadanía),¹¹ ésta siempre debe ser interpretada a favor de los pueblos indígenas en base a los valores constitucionales de la dignidad humana y sus garantías constitucionales (Considerando Octavo). Finalmente, se señala que el Convenio 169 “sin duda viene a enriquecer la Ley Indígena 19.253, en efecto perfecciona y llena de contenido el artículo 34” (objeto del Decreto N°124, antes mencionado).

Este recurso de protección fue rechazado por la Tercera Sala de la Corte Suprema que declaró que la participación según la Ley Ambiental (‘participación ciudadana’ véase los artículos 4 y 18 quáter de la ley

Ambiental 19.300, y el artículo 29 inciso 1° sobre el plazo de 60 días para presentar observaciones sobre un EIA) es suficiente como plena participación de la comunidad interesada, rechazando así el recurso de protección presentado (Rol núm. 1525/2010 del 18 mayo 2010). Esta argumentación no se entiende, sobre todo porque el riesgo medioambiental era muy evidente, ya que se trataba de un proyecto de piscicultura ubicado a 720 metros de las comunidades y de enorme impacto sobre las aguas del Río Palguín. Además, la Corte ignoró completamente el carácter de norma *autoejecutable*, tal y como afirma la sentencia Rol núm. 309 del 2000 (antes mencionada) del Tribunal Constitucional chileno.

La Corte de Apelaciones de Puerto Montt, con sentencia Rol núm. 36/2010 del 27 de julio de 2010, acogió el recurso de protección presentado por la comunidad indígena Mapuche Huilliche Pepiukelen contra la compañía salmonera Los Fiordos S.A., declarada culpable de ocupar tierras indígenas colindantes a sus terrenos y de daño ambiental a una piscina natural existente en el mismo terreno, contaminada por la salmonera. Cuatro hitos de la Corte destacan principalmente. La Corte afirmó que “el concepto de tierras indígenas es hoy [...] más amplio” respecto a como lo define la Ley Indígena, y esto por el efecto del Convenio 169 artículo 13 N° 2 sobre la totalidad del hábitat (Considerando Decimo); que el deber de consulta a los pueblos indígenas por parte del estado es vinculante (artículo 6 del Convenio 169) ya sea que se trate de EIA o DIA, con una interpretación más inclusiva que en el precedente caso Palguín (Considerando Noveno); que la consulta es distinta de la participación ambiental, contradiciendo el dictamen de la Corte Suprema en el caso Palguín (Considerando Noveno); y, finalmente, confirmó el carácter autoejecutable del artículo 6 del Convenio 169 (Considerando Noveno). El fallo fue confirmado por la Corte Suprema con la sentencia de 15 de septiembre de 2010 (Rol núm. 5.757/2010).

El 4 de agosto de 2010, la Corte de Apelaciones de Valdivia, Rol 243-2010, acogió el recurso de protección de las comunidades Mapuche de Lanco-Panguipulli contra una resolución de la Comisión Nacional del medio Ambiente (CONAMA) sobre una transferencia de residuos sólidos en un área adyacente a unas comunidades indígenas. En particular esta Corte, en su Cuarto considerando, menciona la DDPI artículo 25, y la relevancia del Convenio 169, artículos 6 y 7. Pero el voto en contra de uno de los jueces y su fuerte argumentación dejan una sombra sobre este caso favorable a las comunidades indígenas. Este voto en contra a la sentencia lanza dudas sobre cada palabra o término del convenio, como, por ej., las medidas legislativas o administrativas del artículo 6 N° 1 con una interpretación muy restrictiva. Sin embargo, el juez olvida el artículo 27 de

la Convención de Viena, que afirma que los tratados hay que interpretarlo de buena fe y no con un sentido estricto que supone el riesgo de que se justifiquen discriminaciones hacia grupos vulnerables. El fallo fue confirmado por la Corte Suprema con la sentencia de 4 de enero de 2011 (Rol núm. 6062/2011).

Poco después, la Corte de Apelaciones de Concepción acogió un recurso de protección en su sentencia Rol núm. 289/2010 del 11 de agosto de 2010 presentado por la comunidad Mapuche Chilcoco en contra de la municipalidad de Arauco. En este caso, la municipalidad hizo una intervención sin consulta al cerro Colo Colo, lugar sagrado de la comunidad. Lo que destaca -parte de la confirmación del deber de consulta a los pueblos indígenas por parte del Estado - es que se afirma ‘novedosamente’ la aplicación del artículo 13 del convenio 169 en conjunto con el artículo 19 de la Constitución, también a los lugares sagrados. En el Considerando Duodécimo, la Corte declara que: “es indudable que el proceder de la recurrida, I. Municipalidad de Arauco, ha vulnerado el derecho a la integridad síquica de los recurrentes, por cuanto no cabe duda que la intervención y destrucción de su patrimonio cultural conduce a una sensación de falta de respeto a su identidad social, a sus costumbres y tradiciones, así como a la conservación de las características propias de su etnia, produciendo naturalmente desazón y gran preocupación, que llevan a concluir que se ha conculcado la garantía constitucional consagrada en el artículo 19 N°1, de la Constitución Política de la República”. Finalmente, la Corte concluye el fallo afirmando que para seguir con las obras la Municipalidad tendrá que consultar a la comunidad indígena recurrente de forma previa. Este fallo no ha sido recurrido a la Corte Suprema.

Más recientemente, en el caso El Morro, la Comunidad Agrícola Diaguita de Los Huascoaltinos interpuso un recurso de protección (Rol núm. 618/2011) frente a la Corte de Apelaciones de Antofagasta contra de la Comisión de Evaluación de III Región de Atacama que había calificado favorablemente el proyecto “Estudio de Impacto Ambiental Proyecto El Morro”. Entre sus reclamos, la comunidad subrayó que la resolución impugnada no mencionaba que el proyecto se iba a realizarse en tierras indígenas y que habría generado el desplazamiento de los crianderos huascoaltinos, ni que se había conducido consulta sobre el proyecto. La Corte de Apelaciones de Antofagasta ordenó dejar sin efecto la resolución recurrida reconociendo, en particular, que la Comunidad Agrícola de los Huascoaltinos y sus miembros son indígenas diaguitas al igual que sus territorios, y que como tales (indígenas) tienen derechos reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico, desde las garantías fundamentales de igualdad (artículo 19 n° 2 de la Constitución) y propiedad (artículo 19 N°

24 de la Constitución); derechos territoriales según la Ley Indígena, artículos 1 y 2 en las partes que afirman que “para [los pueblos indígenas] la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura” y que es deber del Estado “[...] proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación”; los derechos de participación establecidos en los artículos 6, 7 y 15 del Convenio 169 y a los artículos 26 y 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las NN.UU.

VI. CONCLUSIONES

El derecho a la consulta de los pueblos indígenas, como visto en este artículo, es una medida indispensable para la participación de los mismos en las políticas públicas que puedan afectar sus derechos e intereses (Anaya 2012:9). El debate en la región latinoamericana ha evidenciado ese aspecto dándose diferentes formas de implementación que han tenido mayor o menor éxito. En este artículo se ha analizado el reconocimiento y la aplicación del derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Chile a tres niveles (legal, administrativo y jurisprudencial) examinando el marco legislativo en vigor así como diseños de leyes que quedan pendientes, unas consultas realizadas por la CONADI en diferentes lugares del país y unos fallos de ambas las Cortes de Apelaciones y de la Corte Suprema chilena de los últimos tres años. Según estos tres niveles, se puede concluir que en Chile los actores más influyentes (y eficientes) sobre la aplicación del derecho a la consulta a los pueblos indígenas sean inequívocamente las Cortes, y, detrás de ellas, las comunidades indígenas mismas que se han movilizado. Las Cortes de Apelación así como la Corte Suprema están asentando una jurisprudencia evolutiva más bien interesante y que desde hace tres años sigue reafirmandose y complementándose. Por ej., en el caso *Comunidad Indígena Aimara Chusmiza y Usmagama con la sociedad Agua Mineral Chusmiza S.A.I.C.*, Rol núm. 817/2006 del 9 abril del 2008), en el recurso de casación la Sala Segunda de la Corte Suprema ha afirmado el carácter *ancestral* del aprovechamiento de agua. En otros casos, por ej., en *Comunidad indígena Mapuche Huilliche Pepiukelen con la compañía salmonera Los Fiordos S.A*, Rol núm. 36/2010 del 27 de julio de 2010 frente a la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, se ha reconocido el carácter autoejecutable de la consulta a los pueblos indígenas (artículos 7°, N° 1 y 6°, N° 1°, letra a del Convenio 169) según lo que había afirmado el Tribunal Constitucional en su decisión Rol núm.309 y en 2000. Aunque otros casos no se han resueltos en manera positiva hacia los recurrentes indígenas (por ej., en el caso *Palquin*, véase párrafo V), la evolución

jurisprudencial de estas Cortes es un avance importantísimo acerca de la aplicación (eficaz) del derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Chile.

A nivel legal y administrativo, en vez, la actitud de las instituciones y el contradictorio marco legislativo chilenos dejan mucha incertidumbre, generando confusión en los órganos administrativos y frustración entre las comunidades indígenas. Por un lado, muchos diseños de leyes para la creación, por ej., del Ministerio de Asuntos Indígenas, han sido abandonado o postergado, quedando pendiente, como por ej., la reforma de la CONADI en una Agencia de Desarrollo Indígena o la creación de un Consejo de Pueblos indígenas. Por el otro lado, estos diseños de ley, así como las consultas realizadas entre 2009 y 2011 quedan contradictorios o no respetuoso de los estándares internacionales acerca del derecho a la consulta como ilustrado por este artículo.

Además, aunque no sea objeto de este artículo, no puede dejarse de lado el clima de tensión social que atraviesa el país también en los asuntos indígenas. Además de las protestas a nivel nacional en ámbito socio-laboral y ambiental, así como el movimiento estudiantil, en lo indígena hubo muchas marchas y protestas no solamente por parte de los Mapuches (Tomaselli 2012),¹² sino también por los Rapa Nui en la Isla de Pascua, los Aymaras y los Diaguitas en el Norte, entre otras. Una realización plena del derecho a la consulta a los pueblos indígenas podría representar una medida eficaz también para la prevención de más frustración y, así, de conflictos.

El único aspecto positivo, y seguramente importante, aunque con escasa eficacia inmediata, a nivel institucional fue la apertura por parte del gobierno de Sebastián Piñera, sobre todo en el acto de invitar al Relator Especial de las NN.UU. sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, James Anaya, a comentar la “Propuesta de gobierno para una nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio 169 de la organización Internacional del Trabajo”. Una clara y transparente legislación sobre la consulta a los pueblos indígenas es deseable no solamente para responder a una justa demanda indígena sino también por respetar una obligación internacional y nacional del país. De esta manera se podría reunir también el actual doble-binario de incertidumbre y arbitrariedad legislativo-administrativa que hay por un lado, y la jurisprudencia evolutiva por el otro, que generan aún más frustración y confusión.

En conclusión, si se adoptara realmente una legislación nacional acerca del derecho a la consulta en Chile se deberían seguir los estándares internacionales acerca del derecho a la consulta (previa, no mera

información, de buena fe, adecuada desde un punto de vista institucional-representativos, lingüístico y temporal, persiguiendo el objetivo de lograr un acuerdo o el consentimiento) así como las sugerencias subrayadas por Anaya (2012) en caso específico de Chile, acordándose que la consulta es un derecho para los pueblos indígenas y un deber para el estado y alcanza obligatoriamente todos los órganos administrativos; y, en definitiva, es un medio para salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas a través del diálogo que incluya la búsqueda de alternativas a aquellas medidas que pudieran limitar o alterar el ejercicio de sus derechos o tener efectos en sus intereses, territorios, recursos o condiciones de vida¹³.

NOTAS

¹ Una versión anterior de este artículo se ha presentado a la Sexta durante la Sexta Conferencia NOLAN (Nordic Latin American Research Network) “America Latina en Movimiento: Poder, espacios y subjetividades” que tuvo lugar en Estocolmo en los días 26-28 de abril de 2012. Este texto el texto fue redactado a finales del 2012.

² Véase también las provisiones que imponen a los estados el deber de involucrar o consultar a los pueblos indígenas afectados (artículos 5 (c), 7, 15 (2), 22, 23, 27 (3), 28 (1)). Finalmente, un consentimiento libre, previo e informado está previsto en el artículo 16 con respeto a las reubicaciones excepcionales de pueblos indígenas.

³ En particular, el 7 de enero 2009 en su Mensaje Presidencial 1309-356 la Presidenta otorga la ‘urgencia Suma’ al proyecto de ley sobre el reconocimiento constitucional. Cuando se hace presente la ‘Urgencia Suma’ significa que en diez días de plazo tiene que terminarse la tramitación del proyecto en la cámara respectiva (en este caso, el senado). El proyecto de reforma constitucional está aún en la Comisión de Constitución del Senado, y debe ser aprobado por esta, luego pasar a Sala y ser votada. Después del voto pasa a la otra Cámara, la de Diputados. Por una cuestión de tiempo, normalmente son se consigue el plazo y se tiene que renovar la ‘suma urgencia’. Véase el *Proyecto de reforma constitucional que reconoce el aporte de los pueblos originarios a la conformación de la nación chilena* bajo *Tramitación*, Boletín N° 5324-07, http://sil.senado.cl/cgi-bin/index_eleg.pl?5324-07, o <http://sil.senado.cl> buscando por número de boletín, visitado el 28.12.2012

⁴ El antiguo artículo 82, N° 2 afirmaba que “[Son atribuciones del Tribunal Constitucional] Resolver sobre las cuestiones de constitucionalidad de los autos acordados dictados por la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones y el Tribunal Calificador de Elecciones”. Fue reformado por la Ley N° 20.050 del 26 agosto 2005.

⁵ Los textos se encuentran en línea e este enlace bajo “Proyectos de Ley”, <http://www.consultaindigena.cl/minutas.html>, visitado el 28.12.2012.

⁶ Todos los documentos relativos a las consultas citadas se pueden encontrar disponible en línea en el sitio web de CONADI: <http://www.conadi.gob.cl/index.php/component/content/article?layout=edit&id=353>, visitado el 28.12.2012.

⁷ De esta consulta no hay más traza en el nuevo sitio web de la CONADI, pero está incluida en las consultas realizadas según informe preparado por CONADI, “Memoria Presentada por el Gobierno de Chile en conformidad con las disposiciones del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo correspondiente al periodo 15 de septiembre de 2009 al 15 de septiembre de 2010 acerca de las medidas adoptadas para dar efectividad a las disposiciones del CONVENIO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES, 1989 (NÚM. 169), ratificado por Chile el 15 de septiembre de 2008”, 10 de agosto de, www.derechoshumanos.udp.cl/wp-content/uploads/2010/10/memoria-oficial-convenio-169-oit-1c2b0-septiembre-2010.pdf, pp.41-44, visitado el 28.12.2012.

⁸ Véase *Establece el Estatuto Especial de Gobierno y Administración para el territorio de la Isla de Pascua*, boletín N° 5940-06, bajo ‘Tramitación’, http://sil.senado.cl/cgi-bin/index_eleg.pl?5940-06, o <http://sil.senado.cl> buscando por número de boletín, visitado el 28.12.2012.

⁹ Véase a este enlace la lista de estos supuestos talleres:
<http://www.consultaindigena.cl/LISTADO%20TALLERES%20V6.pdf> visitado el 28.12.2012.

¹⁰ Los casos son los siguientes, en orden cronológico: 1. Caso *Concesión de Exploración de Energía Sollipulli*: a) Corte de Apelaciones de Santiago. Sentencia de 28 de septiembre de 2009. Rol núm. 8.304/2009; b) Corte Suprema. Sentencia de 7 de diciembre de 2009. Rol núm. 8.155-2009; 2. Caso *Chusmiza*: Corte Suprema. Sentencia de 25 de noviembre de 2009. Recurso 2840/2008; Resolución 41242; 3. Caso *Machi Francisca Linconao contra Sociedad Palermo Limitada*: a) Corte de Apelaciones de Temuco. Sentencia de 16 de septiembre de 2009. Autos 1773/2008; b) Corte Suprema. Sentencia de 30 de noviembre de 2009. Recurso 7287/2009; 4. Caso *Empresa Constructora JCB S.A. contra Luci Loncón Veloso y otros*: a) Corte de Apelaciones de Temuco. Sentencia de 5 de enero de 2010. Rol núm. 1485-2009; b) Corte Suprema. Sentencia de 25 de marzo de 2010. Rol núm. 570-2010; 5. Caso *Proyecto Piscicultura Palguin*: a) Corte de Apelaciones de Temuco. Sentencia de 21 de enero de 2010; b) Corte Suprema. Sentencia de 17 de mayo de 2010; 6. Caso *Proyecto Minero Catanave*: Corte de Apelaciones de Arica. Sentencia de 19 de febrero de 2010. Recurso rol núm.16/2010; 7. Caso *Empresa Pesquera Los Fiordos Ltda.*: a) Corte de Apelaciones de Puerto Montt. Sentencia de 27 de julio de 2010. Causa Rol núm. 36/2010; b) Corte Suprema. Sentencia de 15 de septiembre de 2010. Causa Rol núm. 5.757/2010; 8. Caso *Cerro Colo Colo*: Corte de Apelaciones de Concepción. Sentencia de 10 de agosto de 2010. Causa rol núm. 289/2010; 9. Caso *Ducto Celco*: a) Corte de Apelaciones. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Causa Rol núm. 148/2010; b) Corte Suprema. Sentencia de 14 de octubre de 2010. Causa Rol núm. 4078/2010; 10. Caso *Mini Central Cayucupil*: Corte de Apelaciones de Concepción. Sentencia de 1 de diciembre de 2010. Causa rol núm. 401/2010; 11. Caso *Estación de transferencia de residuos sólidos Lanco-Panguipulli*: a) Corte de Apelaciones de Valdivia. Sentencia de 4 de agosto de 2010. Causa rol núm. 243/2010; b) Corte Suprema. Sentencia de 4 de enero de 2011. Causa rol núm. 6062; 12. Caso *Aeropuerto Quepe*: a) Corte de Apelaciones de Santiago. Sentencia de 31 de enero de 2011. Causa rol núm. 1794/2010; b) Corte Suprema. Sentencia de 6 de mayo de 2011. Causa rol núm. 1608/2011; 13. Caso *Comerciantes Ambulantes Mapuches*: a) Corte de Apelaciones de Temuco. Sentencia de 30 de mayo de 2011. Causa rol núm.166/2011; b) Corte Suprema. Sentencia de 1 de julio de 2011.

Causa rol núm. 5159/2011; 14. Caso *Plano Regulador San Pedro Atacama*: Corte Suprema. Sentencia de 13 de julio de 2011. Causa rol núm. 258/2011; 15. Caso *Parque Eólico Chiloé*: a) Corte de Apelaciones de Puerto Montt. Sentencia de 11 de octubre de 2011. Causa rol núm. 239/2011; b) Corte Suprema. Sentencia del 22 de marzo del año 2012. Rol núm. 10.090-2011; 16. Caso *El Morro*: a) Corte de Apelaciones de Antofagasta. Sentencia del 17 de febrero de 2012. Causa rol núm. 618/2011; b) Corte Suprema. Sentencia del 27 de abril de 2012. Causa rol 2211-2012.

¹¹ La o el ‘Machi’, para el pueblo Mapuche, asume más roles, incluido el de curandera/o, entre otros.

¹² Véase los artículos 74, 90, 91, 93, 94, 96 y 102 del D.S. N° 95/2001 que fija el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y también la Ley de medioambiente N° 19.300, Aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, artículos 7, 7-bis, 7-ter, 7-quáter, 18 y 29, entre otros.

¹³ La mayoría de los prisioneros Mapuches se autodenominan ‘políticos’ por estar bajo acusaciones por La Ley Antiterrorista N° 18.314. Esta ley implica un procedimiento especial bajo tribunales militares con una hiper-protección de la identidad de los testigos, llamados a veces “testigo sin rostros” (artículos 15 y 16), o la recepción ‘anterior’ de declaraciones de testigos y peritos (artículo 18). Todas estas provisiones dejan amplio margen de discrecionalidad y el riesgo de falsos testimonios. Además, las penas son más altas que el correspondiente crimen bajo jurisdicción penal.

Referencias

- Anaya, James (2012), “Comentarios del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación al documento titulado ‘Propuesta de gobierno para una nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio 169 de la organización Internacional del Trabajo’, Chile”, Noviembre, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/InformeConsultaChile.pdf>, visitado el 28.12.2012.
- (2009), “Principios Internacionales aplicables a la Consulta en relación con la reforma constitucional en Chile”, 24 abril, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/InformeConsultaChile.pdf>, visitado el 28.12.2012.
- Brodsky, Ricardo (2010), “La política indígena de Sebastián Piñera”, 18 junio, *El Mostrador, Blogs y Opiniones*, <http://www.elmostrador.cl/opinion/2010/06/18/la-politica-indigena-de-sebastian-pinera>, visitado el 28.12.2012.
- Cámara de Diputados (2010), “Expertos cuestionan reforma a Ley Antiterrorista en Comisión de Constitución”, 21 de septiembre, www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=39679, visitado el 28.12.2012.
- Castro, F. Marín (2010), “Estado antimapuche en el año del bicentenario”, *El Ciudadano* N° 85, agosto, www.elciudadano.cl/2010/09/01/estado-antimapuche-en-el-ano-del-bicentenario, visitado el 28.12.2012.
- CEACR (Comité de Expertos sobre la Aplicación de los Convenios y Recomendaciones de la OIT/ILO *Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*) (2010), ‘2010/81a Reunión’, ‘Observación’, and ‘Solicitud directa’, <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl->

displayAllComments.cfm?hdroff=1&ctry=0120&conv=C169&Lang=SP ,
visitado el 28.12.2012.

- Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas (2010), “Proyecto de Presupuesto Público 2011 y políticas indígenas. ¿Acorde con las obligaciones del estado y la realidad indígena?”, Informe 23/07/2010, <http://www.politicaspublicas.net/panel/gob/gpresupuesto/664-presupuesto-2011.html>, visitado el 28.12.2012.
- Clavero, Bartolomé (2009), “Jurisprudencia Chilena contra el Pueblo Mapuche (con el Convenio 169 como Coartada)”, 7 diciembre, <http://clavero.derechosindigenas.org/?p=4500>, visitado el 28.12.2012.
- Comité de Expertos (2009), “General Observation on Convention Nol. 169, 79th Session, 2008”.
- CONADI (2010), “Memoria Presentada por el Gobierno de Chile en conformidad con las disposiciones del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo correspondiente al periodo 15 de septiembre de 2009 al 15 de septiembre de 2010 acerca de las medidas adoptadas para dar efectividad a las disposiciones del CONVENIO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES, 1989 (NÚM. 169), ratificado por Chile el 15 de septiembre de 2008”, 10 agosto, www.derechoshumanos.udp.cl/wpcontent/uploads/2010/10/memoria-oficial-convenio-169-oit-1c2b0-septiembre-2010.pdf, visitado el 28.12.2012.
- Consultaindigena.cl (2011a), “Comisión comenzó a trabajar en mecanismo para realizar la ‘consulta de la consulta’”, 13/10/2011, http://www.consultaindigena.cl/h2articulo000911_1.html, visitado el 28.12.2012.
- _____ (2011b), “Ministro Kast anuncia realización de Gran Consulta de Institucionalidad Indígena”, 8 de mayo, www.consultaindigena.cl/articulo080311_1.html, visitado el 28.12.2012.
- _____ (2011c), “¿Qué es la Consulta?”, bajo ‘¿Cuándo se desarrollará?’”, www.consultaindigena.cl/consulta-I.html, visitado el 28.12.2012.
- _____ (2011d), “Plan De Consulta Sobre Institucionalidad Indígena”, <http://www.consultaindigena.cl/munitas/Plan%20de%20Consulta.pdf>, visitado el 28.12.2012.
- Correa, Paula (2010), “Líderes mapuches y expertos critican anuncios de Piñera en materia indígena”, 31 mayo, Radio Universidad de Chile online, disponible en línea en <http://radio.uchile.cl/noticias/69210>, visitado el 28.12.2012.
- _____ (2011), “Mapuches condenados en Cañete recurrirán a Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Radio U. De Chile*, 9 de noviembre, www.radio.uchile.cl/noticias/129677, visitado el 28.12.2012.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Saramaka vs. Surinam*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007.
- _____ (2012) *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, Sentencia de 27 de junio.
- El Mostrador (2011), “Mapuches ceden y bajan huelga de hambre al crearse comisión que promete velar por sus derechos”, 9 de junio, *El Mostrador*, www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/06/09/se-acaba-la-huelga-de-hambre-mapuche-luego-de-86-dias, visitado el 28.12.2012.

- Gobierno de Chile (2011), “Respuesta a la Solicitud Directa 2010/81 y a la Observación 2010/81 de la OIT”, 16 de mayo, www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/observacion-2010-81-oit-01-09-11_.pdf, visitado el 28.12.2012.
- Informe Alternativo 2010 respecto del cumplimiento del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT, al cumplirse un año de su entrada en vigencia en Chile, 1 de septiembre, www.derechoshumanos.udp.cl/wp-content/uploads/2010/10/memoria-alternativa-convenio-169-oit-chile-2010-1.pdf, visitado el 28.12.2012.
- Mensaje a la Nación, S.E. el Presidente de la República Don Sebastián Piñera Echenique (2010), “Del Chile del bicentenario al país de las oportunidades”, 21 mayo, <http://www.gobiernodechile.cl/media/2010/05/Mensaje-presidencial-21-de-mayo.pdf>, visitado el 28.12.2012.
- Meza-Lopehandía G., Matías (2010) “El caso del Lof Palguin ante la Corte Suprema: Una sentencia para olvidar”, Observatorio Ciudadano, 26 mayo, <http://www.mapuexpress.net/content/publications/print.php?id=3701>, visitado el 28.12.2012.
- Ministerio del Medio Ambiente, Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (2012), “Acuerdo N° 8/2012: Se pronuncia sobre nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, http://www.mma.gob.cl/1304/articles-51182_acuerdo8_2012.pdf, visitado el 28.12.2012.
- Mapuexpress (2010), “Chile: El Doble discurso Presidencial en Materia Indígena”, 30 junio, <http://www.mapuexpress.net/?act=news&id=5736>, visitado el 28.12.2012.
- OIT (2003), “ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (N° 169): A Manual”, http://pro169.org/res/materials/en/general_resources/Manual%20on%20ILO%20Convention%20No.%20169.pdf, visitado el 28.12.2012.
- Prensa CONAMA (2008), “Presidenta Bachelet constituyó el Consejo Ministerial para Asuntos Indígenas”, 5 agosto, <http://www.conama.cl/portal/1301/fo-article-43759.pdf>, visitado el 28.12.2012.
- Sala de Prensa del MIDEPLAN (2007), “Presidenta Bachelet anuncia nueva política indígena”, 30 abril.
- _____ (2008), “Titular de Planificación encabeza el Consejo Ministerial para Asuntos Indígenas”, 5 agosto.
- Tomaselli, Alexandra (2012), “Natural Resources’ Claims, Land Conflicts and Self-Empowerment of Indigenous Movements in the Cono Sur: The Case of the Mapuche People in Chile”, *International Journal of Minority and Group Rights* 19(2):153-174.
- Toledo Llancaqueo, Victor (2011), “Chile deberá repetir examen ante OIT en 2011 por Convenio 169. El imperativo del diálogo”, 16 de febrero, www.politicaspUBLICAS.net/panel/c169noticias/728-chile-convenio169-chile-repite-examen-2011.html, visitado el 28.12.2012.