

## **CONVENIO 169 DE LA OIT Ante el Congreso de Chile**

**INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES** recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, sobre aprobación del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1989. **SENADO DE LA REPUBLICA DE CHILE**

**BOLETÍN N° 233-10.**

[http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil\\_proyectos.pl?233-10](http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?233-10)

(Nota. Párrafos destacados en páginas 44 y siguientes)

Campaña Informativa Pro Ratificación del Convenio 169  
[www.politicaspUBLICAS.cl](http://www.politicaspUBLICAS.cl)

**INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES** recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, sobre aprobación del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1989.

**BOLETÍN N° 233-10.**

---

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de informaros respecto del proyecto de acuerdo de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República de 21 de diciembre de 1990, con urgencia calificada de "simple".

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión del 12 de abril de 2000, disponiéndose su estudio por la Comisión de Relaciones Exteriores.

- - -

Asimismo, cabe señalar que, por tratarse de un proyecto de artículo único, en conformidad con lo prescrito en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, vuestra Comisión os propone discutirlo en general y en particular a la vez.

- - -

#### **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL**

Se hace presente que los artículos 6°, N° 1; letra a), y N° 2, y 7°, N° 1, oración segunda, tienen el carácter de leyes orgánicas constitucionales, según expresa el considerando 8° del fallo del Tribunal Constitucional recaído en el requerimiento formulado en contra del Convenio en discusión, por incidir en materias propias de leyes orgánicas constitucionales como son Congreso Nacional y Gobierno y Administración Regional, respectivamente. Por tanto, según dispone el inciso primero del N° 1) del artículo 54, en relación con el inciso segundo del artículo 66, ambos de la Constitución Política de la República, el proyecto de acuerdo debe ser aprobado en el carácter de ley orgánica constitucional.

- - -

Concurrieron a algunas de las sesiones celebradas los días 10 y 31 de octubre, 14 de noviembre, 12 y 19 de diciembre de 2000, y 9 y 23 de enero de 2001, los entonces Senadores señores Sergio Bitar Chacra y Julio Lagos Cosgrove.

Asimismo, asistieron en representación del Ejecutivo, las siguientes autoridades de la época:

- Del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Director de Política Multilateral, señor Benjamín Concha; el Director de Asuntos Jurídicos, señor Claudio Troncoso; el abogado de la Dirección, señor Carlos Núñez, y el Coordinador de la Oficina de Enlace con el Congreso Nacional, Embajador señor Mariano Fontecilla.

- Del Ministerio de Justicia, el Subsecretario de la Cartera, señor Jaime Arellano, y el Jefe de la División Jurídica del Ministerio, señor Francisco Maldonado.

- Del Ministerio de Educación, el Coordinador del Programa Nacional de Educación Rural, señor Javier San Miguel, y la abogado del Departamento Jurídico del Ministerio, señora Manuela Pérez.

- Del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el Ministro señor Ricardo Solari, y sus asesores señores Francisco del Río y Patricio Novoa.

- Del Ministerio de Salud, la Ministra señora Michelle Bachelet, y la asesora ministerial señora Danae Frincks.

- Del Ministerio de Planificación y Cooperación, la Ministro señora Alejandra Krauss, la Jefa de la División Jurídica de esta Cartera, señora Trinidad Inostroza, y la asesora ministerial señora Andrea Soto.

Por último, acudieron, especialmente invitados:

- Del Consejo de todas las Tierras Mapuche, el Encargado de Relaciones Internacionales, señor Aucán Huilcamán.

- Del Consejo Nacional del Pueblo Aimara, los Consejeros y representantes señoras Siria Colque, Gabriela Flores, Mercedes López y Claudia Sepúlveda, y señores Wilfredo Bacián, Alfredo Chipana, Joaquín García, Héctor Morales, Sergio Platero y Octavio Viza.

- De la Comisión Nacional Indígena, las señoras Patricia Antillanca, Marianela Leiva, Miriam Liempi, María Eugenia Miranda, Patricia Payugueo y María Quezada, y el señor Carlos Domínguez.

- - -

En las sesiones realizadas los días 11 de septiembre, 9 y 16 de octubre, 13 de noviembre, y 4 de diciembre de 2007 y 8 de enero de 2008, asistieron, especialmente invitados:

- Del Ministerio Secretario General de la Presidencia, el Ministro señor José Antonio Viera-Gallo y el Jefe de Gabinete, señor Marco Opazo.

- Del Ministerio de Planificación, la Ministra, señora Clarisa Hardy; el Subsecretario, señor Gonzalo Arenas; la Jefa de la División Jurídica de esa Cartera, señora Andrea

Soto; la abogada de la División Jurídica, señora Jessica Fuentes; el abogado de esa División, señor Felipe Palacios; el asesor, señor Jorge Millaquén; el asesor de la Ministra, señor Jorge Millaquén Mercado, y la asesora del señor Subsecretario, señora María Eugenia Mella.

- Del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Jefe de la División Jurídica, señor Claudio Troncoso, y el Director de Derechos Humanos, señor Juan Aníbal Barría.

- De la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, el Director Nacional, señor Wilson Reyes; la Consejera, señora Sandra Berna; el Consejero, señor Adolfo Arrieta; el Jefe de Gabinete, señor Patricio Vidal; la Jefa de Comunicaciones, señora Miriam Ríos; el asesor señor Jorge Sanderson; el asesor, señor Ramón Daza; el secretario del Director, señor José Caniumil y la periodista, señora Patricia Cumming.

Del mismo modo, la Comisión escuchó las inquietudes de los siguientes representantes de comunidades originarias:

- Del Pueblo Atacameño y Quechua, la señora Julia Quispe Yucra, el señor Wilson Segovia Bartolo y el señor Miguel Urrelo Valdivia.

- Del Pueblo Aimara, la señora Rosa Maita; la señora Francisca Salazar Callasaya; la señora Carmen Cecilia Flores; el señor Francisco Rivera y la señora Isabel Condori Flores.

- De la Organización Territorial Wenteche Lof Mapu Kayupvi, el señor Domingo Colicoy.

- Del Parlamento Mapuche Koyaktu, el Secretario General, señor Jaime Huincahue y el Secretario, señor Manuel Ponce.

- De la Federación Huilliche de Chiloé, el Coordinador, señor Sergio Cuyul.

- Del Consejo Aimara, el señor Zenón Alarcón.

- Del Consejo Diaguita, el Consejero señor Rubén Cuturrufo.

- De la Identidad Territorial Lafquenche, los Consejeros señores Moisés Vilches e Iván Carilao.

- Del Consejo Mapuche, los Consejeros señora Marcelina Llancapán y señores José Caniumil y Juan Nilián.

- Del Consejo Mapuche Huilliche, el Consejero señor Ananías Huiniquir.

- Del Consejo Indígena Urbano, el Consejero señor José Ignacio Llancapán.

- Del Consejo Nacional Indígena Quechua, el Presidente, señor Eduardo Alata Godoy.

Asistió también el analista del Instituto Libertad y Desarrollo, señor Álvaro Paul.

## OBJETIVOS DEL PROYECTO

El Convenio respecto del cual corresponde pronunciarse a esta Corporación tiene dos finalidades principales: por una parte, establece un marco legal de protección en beneficio de los pueblos tribales e indígenas en países independientes y, por otra, fija normas especiales aplicables a las etnias en diversas áreas, tales como, laboral, educacional, salud y de procedimiento judicial, entre otras. En todo caso, tales preceptos no podrán contravenir la legislación nacional ni el régimen de garantías constitucionales.

- - -

## ANTECEDENTES

**1.- Antecedentes legales.-** Para un adecuado estudio de esta iniciativa, se tuvieron presentes las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

a) La Constitución Política de la República, en especial sus Capítulos I, "Bases de la Institucionalidad", III, "De los Derechos y Deberes Constitucionales", y VI, "Poder Judicial".

b) La ley Nº 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

De la lectura de su artículo 12 se desprende que el Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias, siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura.

Además, el Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile a las que indica (Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, comunidades Atacameñas, Quechuas y Collas del norte del país, Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes), y valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores.

La norma impone a la sociedad en general y al Estado en particular, mediante sus instituciones, el deber de respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines, y de proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.

El artículo 2º señala los casos de personas de nacionalidad chilena que se considerarán indígenas para los efectos de esta ley.

El artículo 7º reconoce el derecho de los indígenas a mantener y desarrollar sus propias manifestaciones culturales, en todo lo que no se oponga a la moral, las buenas costumbres y el orden público, y le impone al Estado el deber de promover estas culturas, las que forman parte del patrimonio de la Nación chilena.

Los artículos 12 a 22 regulan el reconocimiento, protección y desarrollo de las tierras indígenas.

Los artículos 23 a 27 se refieren al desarrollo indígena, para lo cual crea un Fondo e indica las áreas en que se promoverá por el Estado ese desarrollo.

Los artículos 28 a 33 tratan materias relativas a cultura y educación indígena. A su vez, los artículos 34 a 37 versan sobre asociaciones y mecanismos de participación indígena.

Los artículos 38 a 53 regulan la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

c) El Convenio N° 107, de la Organización Internacional del Trabajo, de 1957.

d) Los Códigos Penal y de Procedimiento Penal.

e) El Código del Trabajo.

f) El decreto supremo N° 381, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1981, que promulgó la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En especial su artículo 27, que prohíbe a las Partes de un instrumento internacional invocar normas de su derecho interno para justificar el incumplimiento de un tratado.

g) El decreto supremo N° 326, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1989, que promulga el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

h) El decreto supremo N° 778, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1989, que promulga el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Igualmente, el decreto supremo N° 747, del mismo Ministerio, de 1992, que aprueba el Protocolo Facultativo de dicho Pacto.

i) El decreto supremo N° 1.856, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1996, que promulga el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe.

j) El decreto supremo N° 2.000, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1999, que promulga el Acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, relativo al "Proyecto Programa de Promoción y Comunicación para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas".

k) El decreto supremo N° 158, del Ministerio de Planificación y Cooperación, de 1998, que declara al 24 de junio de cada año como "Día Nacional de los Pueblos Indígenas". Cabe advertir que los considerandos de este cuerpo normativo recuerdan que el Estado, con arreglo al artículo 1° de la ley N° 19.253, reconoce, respeta y protege a las etnias que conforman los pueblos indígenas, así como a su cultura, costumbres y valores.

**2.- Mensaje del Ejecutivo.-** En el Mensaje con que se dio inicio a la tramitación legislativa del proyecto de acuerdo en informe, se advierte que fue en junio de 1989, con motivo de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, cuando se adoptó el Convenio en análisis, siendo aprobado por trescientos veintiocho votos a favor, uno en contra y cuarenta y nueve abstenciones, entre las cuales estuvo la de nuestro país.

Luego de precisar su ámbito de aplicación, esto es, a los pueblos "tribales" e "indígenas", según las definiciones que al efecto se contienen en el instrumento internacional, el Ejecutivo recuerda que la expresión "pueblo" no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el Derecho Internacional. Dicha norma, se sostiene, constituye un marco de referencia, al menos en lo conceptual, para la aplicación y eventuales efectos del Convenio.

De esa manera, agrega, la intención del Tratado es no crear hechos que puedan poner en peligro la unidad de los Estados o su integridad territorial. En consecuencia, mejorar la situación relativa de ciertos grupos étnicos en el contexto social puede considerarse un disuasivo para intentos separatistas, al propiciar una mayor participación de las etnias en el quehacer nacional. En opinión del Ejecutivo, respetar los particularismos étnicos o culturales facilita la libre expresión de estos grupos, y torna inconducente toda alternativa disociadora.

Seguidamente, el Mensaje llama la atención acerca de la circunstancia de que el Convenio no implica una mera asimilación de las etnias al resto de la sociedad civil, mediante la aplicación de criterios igualitarios ante la ley. En este aspecto, aclara, el instrumento difiere del Convenio N° 107, de 1957, también de la O.I.T., al cual reemplaza, porque, al contrario de éste, consagra regímenes especiales en beneficio de estas etnias en diversas materias o áreas.

Al finalizar, el Mensaje consigna que existen estipulaciones del Convenio que, una vez ratificado, implicarán para Chile efectuar algunas "declaraciones", cuyo propósito será precisar las condiciones en que una determinada norma convencional habrá de ser interpretada o aplicada.

Acerca de la necesidad de recurrir al mecanismo de las "declaraciones", el Ejecutivo hace presente la circunstancia de que usualmente los convenios celebrados en el marco de la O.I.T. no permiten la formulación de "reservas", las cuales, entre otras funciones, posibilitan conciliar un instrumento internacional con el derecho interno.

El Mensaje concluye anunciando que el Gobierno considerará oportunamente la conveniencia de hacer estas declaraciones respecto de las normas del Convenio relativas a tierras, salud y asuntos penales, para compatibilizarlas con nuestro derecho interno.

**3.- Tramitación ante la Honorable Cámara de Diputados.-** Se dio cuenta del Mensaje Presidencial en sesión de la Honorable Cámara de Diputados del día 8 de enero de 1991. Siendo analizado por la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía y, posteriormente, por la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.

La Sala de la Honorable Cámara de Diputados, en sesión realizada el día 11 de abril de 2000, aprobó el proyecto por 72 votos a favor, 3 en contra y 11 abstenciones.

**4.- Descripción del Convenio.-** El instrumento internacional sobre que versa el proyecto de acuerdo en informe consta de un preámbulo y cuarenta y cuatro artículos contenidos en diez Partes.

A continuación se describe el contenido prescriptivo del Convenio en sus aspectos primordiales, sin que esta mención sea taxativa.

a) Fundamentos del Convenio, al tenor del Preámbulo.

Se halla en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en aquellos instrumentos internacionales que persiguen prevenir la discriminación.

En ese contexto, se reconocen las aspiraciones de los pueblos tribales e indígenas de asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico, y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven.

Además, se tiene en cuenta, por una parte, que en ocasiones a estos pueblos no se les ha procurado un goce igualitario de sus derechos humanos y, por otra, que ellos han realizado particulares contribuciones a la diversidad cultural, la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales.

b) Ámbito de aplicación.

A dos categorías de etnias (artículo1):

- A los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

- A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que éste pertenece, en la época de la conquista o de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Criterio esencial para determinar el ámbito de validez del Convenio está representado por la conciencia de un pueblo acerca de su identidad indígena o tribal.

Con todo, se establece una prevención en cuanto a que el vocablo "pueblos" no podrá interpretarse en el sentido de que tenga implicancia alguna en lo concerniente a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el Derecho Internacional.

c) Obligaciones generales de los Estados Partes.

- Desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger sus derechos y a garantizar el respeto de su integridad y el pleno goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Además, adoptar medidas especiales de salvaguardia de personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente de estos pueblos (artículos 2, 3 y 4).

- Reconocer y proteger los valores y usos sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y la integridad de sus valores, prácticas e instituciones (artículo 5).

- Consultar a los pueblos interesados cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, y formalizar los mecanismos para que puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole, responsables de políticas y programas que les conciernan. Además, establecer los medios para el desarrollo de sus instituciones e iniciativas y proporcionar los recursos necesarios para este fin. (artículo 6).

Las etnias tendrán el derecho de fijar sus prioridades en el proceso de desarrollo, cuando éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, si fuere posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

- Establecer con carácter preferente en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan las etnias, el mejoramiento de sus condiciones de vida y trabajo y de su nivel de salud y educación (artículo 7).

d) Consideración del derecho consuetudinario indígena.

Al aplicar la legislación nacional a los pueblos tribales e indígenas, se deberán considerar sus costumbres o su derecho consuetudinario.

Al efecto, se reconoce a estos pueblos el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, mientras no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente admitidos. Lo anterior no impedirá a los miembros de las etnias el ejercicio de los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país, o el cumplimiento de las obligaciones correspondientes (artículo 8).

e) Respeto de prácticas penales indígenas.

Se respetarán los métodos a los que estos pueblos recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros, en tanto sean compatibles con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia (artículo 9).

Al imponer sanciones penales contenidas en la legislación general a miembros de estos pueblos, se deberá atender a sus características económicas, sociales y culturales, y se dará preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento (artículo 10).

Igual cuidado deberá guardarse en cuanto a procedimientos legales, de manera de garantizar a estas etnias un debido proceso (artículo 12).

f) Tierras y territorios indígenas.

Los Gobiernos deberán respetar la importancia que para las culturas y valores de los pueblos tribales e indígenas reviste su relación con las tierras o territorios que ocupan o utilizan de alguna manera y, en particular, los aspectos colectivos de esa relación (artículo 13).

Asimismo, deberán reconocer a estos pueblos el derecho de propiedad y la posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.

En los casos apropiados, tutelarán el derecho de los pueblos a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá tenerse especialmente en cuenta la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

En tal sentido, los Gobiernos determinarán las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente, garantizarán la protección efectiva de su derecho de propiedad y posesión, y adoptarán procedimientos adecuados para solucionar las reivindicaciones de tierras que hicieren (artículo 14).

Además, se deberán dictar normas para protección de los pueblos tribales e indígenas, en las siguientes materias:

- Recursos naturales existentes en dichas tierras. En materia minera, los Gobiernos deberán consultarlos para determinar si sus intereses serán perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación. Además, dichos pueblos participarán en los beneficios de tales actividades y percibirán una indemnización equitativa por los daños que sufran (artículo 15).

- Permanencia en las tierras que ocupan. Su traslado y reubicación excepcionales deberán efectuarse con su libre y fundado consentimiento. Siempre que sea posible, los pueblos tendrán el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.

Cuando no sea posible el retorno deberán recibir tierras cuya calidad y estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan afrontar sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Si prefieren recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles, con las garantías apropiadas. De todas formas, deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas, por cualquier pérdida o daño sufrido como consecuencia de su desplazamiento (artículo 16).

- Modalidades tradicionales de transmisión de los derechos sobre la tierra (artículo 17).

- Otorgamiento a los pueblos indígenas, en los programas agrarios nacionales, de condiciones equivalentes a las de otros sectores de la población para la asignación de tierras adicionales, cuando las que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su crecimiento numérico, y la entrega de los medios que se requieran para el desarrollo de las tierras que ya poseen (artículo 19).

g) Disposiciones sobre contratación y empleo.

En el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, los Gobiernos adoptarán medidas para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos tutela en materia de contratación y condiciones de empleo, si no estuvieren protegidos satisfactoriamente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.

Además, deberán evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos en cuestión y los demás trabajadores, especialmente en cuanto al acceso al empleo, remuneraciones, asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, prestaciones de seguridad social, derecho de asociación, entre otros aspectos (artículo 20).

h) Formación profesional, artesanía e industrias rurales.

Los miembros de los pueblos interesados deberán disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos (artículo 21).

La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados deberán estimarse factores importantes de mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos (artículo 23).

i) Seguridad social y salud.

Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados, y aplicárseles sin discriminación alguna (artículo 24).

Los Gobiernos pondrán a disposición de dichos pueblos servicios de salud adecuados, o bien, proporcionarles los medios que les

permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel de salud física y mental, dando preferencia a la formación y empleo de personal sanitario de la comunidad local y teniendo en cuenta sus particulares prácticas curativas (artículo 25).

j) Educación y medios de comunicación.

Se adoptarán medidas para garantizar a los miembros de estos pueblos la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en igualdad de condiciones con el resto de la comunidad nacional (artículo 26).

Asimismo, se les reconocerá el derecho a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente, facilitándoseles recursos apropiados con tal fin (artículo 27).

Cuando sea viable, se enseñará a los niños de los pueblos interesados a leer y escribir en su lengua indígena, y se adoptarán medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de dominar la lengua nacional del país (artículo 28).

k) Contactos y cooperación transfronterizos.

Los gobiernos deberán adoptar medidas, incluso mediante acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras (artículo 32).

l) Administración de programas sobre desarrollo indígena.

La autoridad gubernamental garantizará la existencia de instituciones con presupuestos adecuados, que administren los programas que afecten a los pueblos tribales e indígenas (artículo 33).

m) Sobre aplicación del Convenio.

El Convenio exige, como asuntos de carácter general:

- Flexibilidad de las medidas que se adopten para su eficacia, considerando las condiciones propias de cada país (artículo 34).

- Que su cumplimiento no lesione derechos y beneficios garantizados a estos pueblos en virtud de otros instrumentos jurídicos nacionales o internacionales (artículo 35).

En sus disposiciones finales este tratado advierte, entre otros aspectos, que constituye una revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, de 1957 (artículo 36); que entrará en vigor para cada miembro doce meses después de haber sido registrada su ratificación (artículo 38), y que podrá denunciarse a la expiración de un período de diez años (artículo 39).

### **5.- Pronunciamiento del Tribunal Constitucional.-**

Vuestra Comisión tuvo presente, al analizar el Convenio N° 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que éste fue objeto de un requerimiento de un grupo de Honorables Diputados ante el Tribunal Constitucional, que dio origen a la causa rol N° 309, para declarar su inconstitucionalidad, cuestión que fue desechada.

Dicho Tribunal, entre otros asuntos relevantes, se abocó a estudiar cuestiones vinculadas a hermenéutica jurídico-constitucional; carácter autoejecutable o no y quórum jerárquico, en su caso, de algunas disposiciones del instrumento; procedencia del examen preventivo de constitucionalidad en caso de tratados internacionales, e inteligencia que debe darse a distintas normas, tales como, sobre propiedad, minería, derecho penal y procesal penal.

- - -

### **DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR**

En las sesiones celebradas los días 10 y 31 de octubre, 14 de noviembre, 12 y 19 de diciembre de 2000, y 9 y 23 de enero de 2001, se recibió a diversas autoridades de la época. A continuación se consignan sus opiniones.

Al intervenir ante vuestra Comisión, la Ministra de Planificación y Cooperación de la época, señora Alejandra Krauss, recordó que el Convenio N° 107, sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, adoptado por la OIT en 1957, antecedente del instrumento jurídico en informe, se estima el primer cuerpo normativo internacional concebido específicamente para resguardar, de manera global, los derechos de dichos grupos humanos, habiendo contribuido en tal carácter a la adecuación de diversas legislaciones nacionales en la materia y a la adopción de políticas estatales en su favor.

Enseguida, hizo un resumen de los principales hitos que definen lo que ha sido, hasta la fecha, la historia de la tramitación legislativa del Convenio N° 169, destacando la circunstancia de haber sido aprobado en la Honorable Cámara de Diputados por lo que calificó de amplia mayoría (setenta y dos votos a favor, tres en contra y once abstenciones), y de haber sido objeto, como se explicara, de un requerimiento ante el Tribunal Constitucional patrocinado por diversos señores Diputados, que fuera rechazado por este Excelentísimo Tribunal en sentencia rol N° 309, de 4 de agosto de 2000.

A su juicio, el Convenio en estudio constituye un sentido anhelo de las comunidades indígenas, para las cuales se erige en una necesidad tanto desde el punto de vista de sus instituciones como de la legislación que las rige. Ello, en la medida que el instrumento permitiría crear vínculos entre el ordenamiento nacional y sus particulares estilos de vida.

Consultada en lo que respecta al pronunciamiento que

hiciera el Tribunal Constitucional, sostuvo que al Ejecutivo le asiste la convicción que con este fallo se despeja toda duda en torno a su constitucionalidad, y al respeto, integridad y unidad que este instrumento guarda con nuestro ordenamiento jurídico.

La señora Ministra concluyó solicitando a la Comisión acoger la iniciativa, fundada, por una parte, en que de este modo se cumpliría un compromiso del Estado de Chile ante la comunidad internacional en orden a su ratificación y, por otra, en que el documento complementaría la ley N° 19.253, en asuntos de especial relevancia como salud, trabajo y derecho consuetudinario.

Al responder una inquietud de los Honorables Senadores acerca de las normas sobre participación contenidas en el Convenio, dijo que éstas facilitarían la integración indígena a la sociedad chilena pues abren canales legales e institucionales en los ámbitos en que su intervención se estima pertinente.

Finalmente, sostuvo que el articulado del Convenio contribuirá a reforzar la unidad interna de la Nación, dado que sus normas cautelarían la estricta sujeción de los pueblos indígenas a la Ley Suprema del Estado del que forman parte.

El Director Jurídico de la Cancillería, señor Troncoso, al comienzo de su exposición, recordó que el 7 de junio de 1989 la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el Convenio N° 169 en consideración, entre otros argumentos, a la necesidad de actualizar las normas internacionales en la materia, en especial con el fin de eliminar tendencias que advertía de discriminación de diversas etnias. En ese entendido, el instrumento constituye una revisión del Convenio N° 107, también de la OIT, que data de 1957.

Las ideas básicas del Tratado en análisis, agregó, son la generación de canales adecuados de participación de los pueblos indígenas y tribales en las sociedades donde viven, y el respeto a su cultura, religión, organizaciones sociales y sistemas económicos, a partir de la premisa de su existencia perdurable. La conciencia de su identidad indígena y tribal, sostuvo, es estimada un criterio fundamental para determinar las comunidades interesadas, sin que los Estados puedan negar este derecho. Se aspira, así, a que en lo posible sean los mismos pueblos de que se trata los que articulen su desarrollo cultural, social y económico.

En seguida, afirmó que el Convenio reconoce la peculiar relación de los indígenas con las tierras y territorios que ocupan o utilizan, así como su propiedad y posesión sobre éstos. Añadió que, según el caso, se deberán determinar medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados en utilizar tierras que no estén ocupadas exclusivamente por ellos, pero a las que hayan tenido acceso.

El instrumento, prosiguió, incluye también normas sobre contratación y condiciones de empleo, formación profesional, promoción de artesanías e industrias rurales, seguridad social, salud, educación y vinculación y cooperación a través de las fronteras.

Ante una inquietud de los señores Senadores, dijo que el Convenio contiene cláusulas de flexibilidad, esto es, obligaciones estructuradas

en un sentido genérico que demostrarían la intención de entregar a los Estados Partes la determinación de su forma de ejecución, citando como ejemplo su artículo 34, cuyo tenor es el siguiente: "La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, tomando en cuenta las condiciones propias de cada país". Lo anterior reforzaría el principio de respeto a la soberanía de los Estados.

Asimismo, agregó, el Convenio contempla disposiciones programáticas, redactadas como meras aspiraciones cuya realización debería darse en la medida de lo posible. Al efecto, citó sus artículos 25, Nº 2, y 28, Nº 1, en materias de salud y educación, respectivamente. En su opinión, la inobservancia de tales preceptos sólo podría dar lugar a controversias políticas pero no jurídicas.

Fue enfático en sostener que el Convenio no establece soluciones capaces de arriesgar la unidad de los Estados o su integridad territorial, lo cual quedaría zanjado en su artículo 1, en cuanto señala que: "La utilización del término "pueblos" en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional."

Al respecto, dijo, la Conferencia Internacional del Trabajo en su 76ª reunión, celebrada en 1989, declaró que la utilización del vocablo en cuestión respondía al reconocimiento de que los pueblos indígenas y tribales tienen una identidad propia.

En idéntica línea, continuó, la Conferencia Preparatoria de las Américas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, realizada en Santiago en diciembre de 2000, consignó en su Declaración Final y Plan de Acción que con dicha expresión se alude a los diferentes pueblos aborígenes de las Américas, sin que pudiera tener ninguna implicancia en materia de autonomía o autodeterminación política desde la perspectiva del derecho internacional.

Luego, el personero hizo presente que por decreto supremo Nº 158, del Ministerio de Planificación y Cooperación, de 1998, citado en antecedentes, se estableció el 24 de junio como "Día Nacional de los Pueblos Indígenas", sin que el vocablo haga ninguna referencia, explícita o implícita, a la autodeterminación de nuestros pueblos originarios como un estado dentro de otro estado.

Con el Convenio, sostuvo, se pretende mejorar la posición relativa de los grupos étnicos, propiciando así su participación en el quehacer nacional. El mayor respeto a los particularismos étnicos o culturales, reflexionó, debería favorecer la libre expresión de estas comunidades y servir de salvaguardia contra actitudes disociadoras.

En lo que concierne a los aspectos constitucionales involucrados, afirmó que el Tratado se ajusta a nuestro ordenamiento jurídico, y debe aprobarse con mayoría calificada de quórum orgánico constitucional, según ha quedado refrendado, añadió, por el fallo del Tribunal Constitucional de 4 de agosto de 2000, citado en los antecedentes de este informe.

A continuación comentó dicha sentencia e hizo

algunos alcances relativos al quórum requerido para aprobar el instrumento y a la tesis que argumenta en favor de su constitucionalidad de fondo.

Sobre el particular, señaló que ha habido opiniones discordantes respecto a la necesidad de que en la aprobación de los tratados se apliquen las disposiciones constitucionales relativas a quórum calificados u orgánicos que rigen para determinadas clases de materias legales.

Una primera línea de argumentación, comentó, entiende que la aprobación parlamentaria de un tratado se asimila a la de una ley, por lo que cabría observar las normas aludidas en el párrafo precedente.

Una segunda corriente de pensamiento, prosiguió, estima que no todos los trámites que integran el proceso de formación de la ley serían automáticamente aplicables a la aprobación de un instrumento internacional, por lo que no habiendo artículo expreso de la Carta Fundamental que lo imponga se colegiría que para aprobarlos bastaría quórum simple.

La posición del Supremo Gobierno, dijo, se ha inclinado por la segunda interpretación. Sin embargo, la sentencia del Tribunal Constitucional a que se ha aludido fue partidaria de diferenciar en un tratado aquellas cláusulas que versan sobre materias de quórum especial de las que no revisten este carácter, debiendo las primeras aprobarse con el quórum pertinente. La idea de base consistiría en que el quórum de aprobación de una ley sería consustancial a los trámites de formación de un proyecto de ley, en la medida que su inobservancia implicaría la imposibilidad de concluir su tramitación.

El Tribunal Constitucional concluyó, en esta materia, que interpretando de modo razonable los artículos 50, Nº 1, y 63 de la Carta Fundamental, debe colegirse que las disposiciones del Tratado -en el caso que éste contemple normas de distinta naturaleza- se aprobarán o rechazarán aplicando el quórum que corresponde a los distintos grupos de ellas, pero el proyecto de acuerdo de aprobación del Tratado sólo se entenderá sancionado por la respectiva Cámara legislativa cuando todas las disposiciones del instrumento hubieren sido aprobadas en ella. En caso que una o más disposiciones de la Convención fueren desestimadas, el proyecto de acuerdo debe entenderse rechazado como un todo.

El personero de la Cancillería señaló que no hubo unanimidad en el Tribunal Constitucional respecto de si procede o no el control de constitucionalidad de las disposiciones del tratado calificadas de orgánicas constitucionales. Una mayoría de Ministros se pronunció en el sentido de que dicho control era procedente.

En lo que concierne al fondo de la cuestión de constitucionalidad suscitada, explicó que el Tribunal consideró que la expresión "pueblos indígenas" contenida en el Convenio debe ser entendida en el sentido de referirse a un conjunto de personas o grupo de personas de un país que poseen en común características propias, que no se encuentran dotadas de potestades públicas y a las que se reconoce el derecho a participar y a ser consultadas, sin que constituyan un ente colectivo autónomo.

Acerca de las inquietudes generadas por el Convenio en los ámbitos penal, de propiedad minera y de tierras, el personero de la Cancillería indicó que el Tribunal Constitucional rechazó los reclamos que se

interpusieron en tales áreas, en mérito a los siguientes criterios:

Sobre la consideración de la costumbre indígena en la aplicación de la ley penal, el Convenio se limitaría a contemplarla como un antecedente que el juez podrá apreciar al aplicar la norma "decisoria litis" en su sentencia, cuestión que ya ha sido considerada por nuestra legislación.

En materia minera, el instrumento no comprometería las bases constitucionales del régimen de concesiones ni afectaría los derechos de los concesionarios, tutelados por nuestro sistema constitucional, en la medida que los procedimientos de consulta que se regulan ya estarían incorporados en nuestra legislación interna (Títulos V y VI del Código de Minería; artículos 26 a 31 de la ley N° 19.300, sobre Bases del Medio Ambiente, y 10, 11 y 34 de la ley N° 19.253).

En lo que concierne a propiedad indígena, el mecanismo de consulta a los pueblos interesados que el Convenio estipula procedería sólo cuando esos pueblos tengan capacidad para transferir sus tierras o transmitir sus derechos sobre ellas. Por lo mismo, el instrumento no haría más que remitirse al ordenamiento jurídico nacional para hacer efectiva la consulta.

Por su parte, el Ministro del Trabajo de entonces, señor Ricardo Solari, hizo hincapié en las siguientes ideas: que la legislación laboral y previsional chilena se funda en el principio de aplicación universal a todos los residentes en el territorio nacional; que el artículo 22 del Código del Trabajo prohíbe expresamente toda clase de discriminación a las personas, así, por ejemplo, raza, sexo u origen social, y que, desde el punto de vista histórico, los instrumentos internacionales ratificados por Chile en materia laboral y previsional se encuentran en correspondencia con nuestro ordenamiento jurídico.

Advirtió que la política seguida por la Secretaría de Estado a su cargo ha sido proclive a los tratados suscritos en el marco de la Organización Internacional del Trabajo en la medida que contienen "cláusulas de flexibilidad", que permiten adecuar lo acordado a las realidades institucionales y sociales de cada país. En tal sentido, muchas de las normas del Convenio N° 169, agregó, pueden ser calificadas de "programáticas", correspondiéndole al Estado implementarlas en conformidad con sus características y principios jurídicos. En ese entendido, concluyó, el Ministerio respalda su aprobación.

A continuación, intervino la Ministra de Salud de la época, señora Michelle Bachelet, quien coincidió con la opinión según la cual el Convenio en informe, en lo que respecta a la competencia de su Ministerio, armoniza con las políticas que se encuentra desarrollando el Gobierno, por lo que estimó relevante su ratificación.

En dicho contexto, sostuvo, las normas del instrumento relativas a salud tienen la amplitud suficiente para comprender diversas iniciativas ministeriales, sin perjuicio de lo cual existen ya en aplicación programas específicos para las comunidades indígenas enfocados en la misma dirección en que lo plantea el Convenio. Al efecto, citó el caso de algunas iniciativas tendentes a mejorar la accesibilidad y calidad de la atención de salud, que cuenta con financiamiento en la ley de presupuestos, así como otras destinadas a incrementar la capacidad resolutoria de los Servicios, el desarrollo de recursos humanos y la participación comunitaria. En todo caso, admitió, estos proyectos son prioritarios, dado que en aquellas regiones con un marcado porcentaje de población indígena se exhiben los

menores indicadores sanitarios.

Paralelamente, añadió, el Supremo Gobierno ha suscrito con entidades financieras internacionales créditos especiales que se orientan en idéntica dirección, y que deberán propender a que este Convenio no constituya sólo una declaración de buena voluntad en el ámbito de competencia del Ministerio, sino un importante apoyo para profundizar los programas ministeriales existentes y crear nuevos.

Al finalizar, aludió a las dificultades que han surgido en la prestación de servicios de salud respecto de algunas comunidades indígenas cuya labor productiva es eminentemente agrícola. En estos casos, comentó, la entrega de credenciales de Fonasa se ha visto complicada por la imposibilidad de demostrar un trabajo regular que habilite para efectuar cotizaciones mensuales. Para solucionar este inconveniente se está estudiando una alternativa similar a la adoptada para los denominados "temporeros", en cuya virtud si se garantiza una cotización continua o discontinua por cierto plazo se podrían entregar credenciales anuales.

Posteriormente, expuso ante la Comisión el Subsecretario de Justicia de entonces, señor Jaime Arellano, quien afirmó que el Convenio N° 169 refrenda la voluntad de la comunidad internacional en orden a establecer y asegurar un verdadero respeto de la diversidad, en especial, de la étnica, mediante el reconocimiento de los pueblos indígenas que habitan en nuestros países.

Lo anterior, argumentó, se verifica en el marco de la plena observancia de los ordenamientos jurídicos internos de cada Estado, los cuales se fundan en el moderno concepto de Estado Democrático de Derecho que involucra la vigencia y promoción de los derechos esenciales de cada persona.

El Convenio, prosiguió, cuya finalidad se orienta a prevenir cualquier discriminación arbitraria en contra de los pueblos indígenas, recoge un principio que se halla también contenido, en otros instrumentos jurídicos, como la "Declaración Universal de Derechos Humanos", el "Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales" y el "Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos".

El señor Subsecretario de Justicia enfatizó que con el Convenio se ha buscado que las normas internacionales sobre comunidades indígenas establezcan criterios positivos de diferenciación de estos grupos humanos. A tal efecto, el Convenio no asimila las etnias al resto de la sociedad civil, sino que intenta integrarlas permitiéndoles el desarrollo de su propia identidad cultural.

Recordó, en ese sentido, que cuando se discutió el articulado del Convenio en la OIT, y para apoyar su adopción, se constató que existían etnias que, en comparación con el resto de la sociedad, no tenían acceso igualitario al goce del sistema de derechos humanos consagrado en las respectivas legislaciones nacionales.

Luego de efectuar una sucinta revisión de los aspectos más destacados de las normas del Convenio, el personero de Gobierno estimó que éste viene a complementar lo acordado en la ley N° 19.253, que fija disposiciones

sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Lo dicho, concluyó, permite afirmar que Chile ha dado cumplimiento a la mayoría de los mandatos del instrumento internacional.

No obstante, dicha complementación exige ciertas precisiones de coordinación e interpretación. Al respecto, sostuvo que en el artículo 82 del Convenio se establece un criterio genérico, en cuya virtud se reconoce a los pueblos indígenas el derecho a conservar sus costumbres jurídicas e instituciones tradicionales, siempre y cuando no sean contrarias a los derechos fundamentales definidos en el ordenamiento jurídico nacional. Añadió que al aplicarse la legislación interna, se deberá tomar en consideración ese derecho consuetudinario.

Asimismo, resaltó la circunstancia de que, a propósito de las relaciones entre la costumbre indígena y la ley penal chilena, el Tribunal Constitucional fue de opinión que en esta materia no existía contradicción con la Constitución Política, pues el Convenio se limitaría a calificar dicha costumbre como un antecedente que el juez deberá apreciar al aplicar en la sentencia la norma que decide el litigio y determina responsabilidades y sanciones.

El personero hizo hincapié en que, al tenor del Convenio, no será posible aplicar las costumbres e instituciones indígenas cuando éstas se opongan a los derechos esenciales reconocidos a todo individuo por el derecho interno del Estado respectivo.

El instrumento en análisis, dijo, no establece fueros procesales, o de otra índole, en favor de las etnias, pues en todo caso prevalece el derecho nacional. En tal sentido, no se ve afectada la plena vigencia de las garantías constitucionales del artículo 19, N°s. 2, 3 y 7, de la Carta Fundamental, que consagran, respectivamente, la igualdad ante la ley, los principios de legalidad y de bilateralidad de la audiencia en materia procesal, y la libertad individual. Tales garantías, señaló, deben además interpretarse en el marco de lo dispuesto en el artículo 1° de la misma Carta, esto es, en el sentido de que el Estado debe velar por el respeto, protección y promoción del bien común.

Manifestó que, en conformidad con lo prescrito en el artículo 92 del Convenio, la obligación de los Estados Partes de respeto a los métodos tradicionales de los pueblos indígenas para la represión de los delitos cometidos por sus miembros, tiene como limitación el que dichos procedimientos sean compatibles con el sistema jurídico nacional y no sean contrarios a los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Al respecto, recordó que según el artículo 54 de la ley N° 19.253, "la costumbre hecha valer en juicio entre indígenas pertenecientes a una misma etnia, constituirá derecho, siempre que no sea incompatible con la Constitución Política de la República". La norma agrega que en lo penal "se le considerará cuando ello pudiere servir como antecedente para la aplicación de una eximente o atenuante de responsabilidad". Para la prueba de la costumbre son admisibles todos los medios que otorga la ley y, en especial, el informe de peritos.

Lo expuesto implica, a juicio del personero del Ministerio de Justicia, que el instrumento en análisis no altera de manera alguna la legislación nacional sobre la materia, sino que puede ser entendido como un complemento que se adecua a nuestra realidad jurídica.

Expresó que, en lo que concierne a la competencia judicial, se entiende que el régimen de separación de poderes opera como una garantía básica de respeto a los derechos esenciales de la persona humana. En consecuencia, al tenor del artículo 73 de la Carta Fundamental, la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Añadió que este criterio no admite excepciones de ninguna especie, aun cuando se trate de invocar una costumbre indígena al efecto.

Sostuvo que conforme al principio de tipicidad, en cuya virtud no hay delito ni pena sin ley previa, que ostenta rango constitucional y que persigue limitar el poder punitivo del Estado, cuando una determinada conducta ha sido elevada a la categoría de delito por el legislador, esta calificación rige sin distinciones para todos los habitantes de la República. El derecho consuetudinario indígena, reflexionó, no podría afectar dicha calificación, sin atentar contra el principio de igualdad ante la ley.

De la lectura del artículo 54 de la ley N° 19.253, agregó, se colige que la consideración de las costumbres indígenas procede en la medida que las prácticas o usos correspondientes sirvan para acreditar o comprobar en los hechos eximentes o atenuantes de responsabilidad criminal. Por ello, no sería válido afirmar que tales costumbres conducen a la creación de causales de esa naturaleza, menos aún si ese derecho consuetudinario supone vulnerar los principios constitucionales de legalidad e igualdad. Por lo demás, señaló, la doctrina está conteste en rechazar la costumbre jurídica como una fuente formal del derecho penal.

En lo que atañe a la imposición de sanciones penales alternativas a la privación o restricción de libertad, tendencia que se encuentra recogida en la ley N° 18.216, las estipulaciones del Convenio en este ámbito representarían la expresión internacional de una política carcelaria y punitiva que Chile comparte, y que tiene como limitación el principio de legalidad. En tal sentido, las sanciones privativas o restrictivas de libertad se reservan para los ilícitos más graves, según criterios de proporcionalidad de las penas y de igualdad ante la ley.

El Subsecretario de Justicia finalizó explicando que los Códigos Penal y de Procedimiento Penal, la denominada ley indígena y el Convenio N° 169 de la OIT, estructuran, en opinión de su Ministerio, un sistema coherente que reconoce la debida complementariedad entre ellos y que no se opone a nuestro régimen de garantías constitucionales.

A continuación, el Coordinador del Programa Nacional de Educación Rural del Ministerio de Educación de la época, señor Javier San Miguel, junto con estimar compatibles las normas del Convenio referidas a aspectos educacionales con las contenidas en el Título IV de la ley N° 19.253, las calificó de expresivas de las orientaciones actuales que informan la política educacional del Gobierno.

En tal sentido, argumentó, el instrumento no sólo reafirmaría la unidad de nuestro sistema educativo nacional, sino que también se encontraría en sintonía con el principio de no discriminación que lo inspira.

Ante una consulta de los señores Senadores, dijo que la cuestión relativa al mejoramiento de la educación pública que se imparte en las

comunidades indígenas estaría condicionada por la naturaleza de los procesos de enseñanza-aprendizaje de los niños y jóvenes que las integran, en cuanto dichos procesos son afectados por el carácter de la socialización primaria que se verifica en sus familias y localidades, así como por la configuración cultural que orienta su vida cotidiana.

Por tal razón, agregó, se hace imperioso el reconocimiento de las peculiaridades culturales inherentes a estos pueblos como una manera de facilitar la creación de proyectos educativos adecuados que permitan a los estudiantes indígenas una verdadera igualdad de oportunidades en la sociedad contemporánea. Sin embargo, advirtió, si bien los alumnos necesitan desarrollar su identidad inmersos en su cultura de origen, simultáneamente deben ser capaces de adquirir destrezas y conocimientos que faciliten su integración en un mundo complejo y en permanente transformación. El Convenio, señaló, atendida la índole de sus propuestas en materia educacional, debería contribuir significativamente a cumplir el cometido de incentivar ambos aspectos.

Informó que el Ministerio se ha abocado a concretar diversos programas de educación intercultural bilingüe. En ese contexto, se han llevado a cabo en varias comunidades indígenas experiencias de adecuación de los planes y currículos de estudio a las disposiciones de aprendizaje de sus niños. Estos proyectos se han implementado, explicó, con pleno respeto a los objetivos fundamentales y contenidos mínimos de nuestro sistema de educación, aunque aprovechando los márgenes de flexibilidad que lo sustentan y el apoyo técnico-pedagógico pertinente.

Al finalizar, indicó que actualmente el Ministerio analiza la forma de facilitar el acceso de los estudiantes indígenas a los distintos niveles de educación, mediante programas especiales de becas para ellos.

A su vez, el Encargado de Relaciones Internacionales del Consejo de Todas las Tierras Mapuche de ese entonces, señor Aucán Huilcamán, en su intervención ante la Comisión, luego de abogar por la pronta ratificación del Convenio, se refirió al significado que este instrumento tiene para la institucionalidad del Estado y para los pueblos indígenas.

Sobre el particular, dijo que para las comunidades mapuches el cuerpo normativo de que se trata propenderá a establecer mecanismos que les permitan una mejor relación con el Estado, en la búsqueda de fórmulas de entendimiento respecto de materias que por restricciones o carencias legislativas, no han tenido hasta ahora canales de diálogo adecuados que faciliten el encuentro y la discusión entre ambas partes. El Convenio, al consagrar tales mecanismos, agregó, protege y refuerza los derechos de los pueblos indígenas.

El representante del Consejo manifestó su convicción en orden a que el interés de los pueblos indígenas de ser considerados elemento constitutivo del Estado de Derecho, pasa por la circunstancia de que el ordenamiento jurídico y la institucionalidad chilenos reflejen de manera clara su existencia, tradiciones e historia, como una manera de convocar a estas comunidades a compartir el desarrollo futuro del país.

Consultada su opinión acerca del requerimiento que se hiciera ante el Tribunal Constitucional en relación con este instrumento jurídico internacional, indicó que el fallo pronunciado por ese órgano permite resolver

diversas inquietudes y dudas vinculadas al modo cómo debían interpretarse algunas de sus normas, y que legítimamente han preocupado a quienes patrocinaron los respectivos recursos. Añadió que la jurisprudencia sentada por ese Tribunal coloca a los señores parlamentarios en una favorable posición para avanzar en el proceso de ratificación del Convenio.

El representante mapuche explicó que, conforme a los antecedentes que obran en poder del Consejo de Todas las Tierras, a partir de la aplicación del instrumento en países que lo han incorporado a su derecho interno, no sólo se han podido apreciar los positivos efectos que genera, sino también se ha podido concluir fehacientemente que su adopción no es un riesgo para la integridad estadual. Aclaró que la mayor beneficiada es la institucionalidad indígena, pues pasa a formar parte importante del concepto de Estado de Derecho en naciones que se caracterizan por su heterogénea composición étnica y cultural. Lo anterior, sin perjuicio que mejora ostensiblemente la imagen del Estado que lo ratifica ante la comunidad internacional. Sobre el punto, afirmó que Chile es el único país sudamericano que no lo ha incluido en su legislación, por lo que de hacerlo estará dando una señal inequívoca demostrativa de su voluntad política de reconocimiento específico de los derechos indígenas.

Luego de insistir en la urgencia que reviste el despacho de la iniciativa, precisó que son destinatarios del Convenio todos los pueblos y comunidades indígenas, no personas, grupos u organizaciones determinadas.

Ante una inquietud surgida en el seno de la Comisión, respondió que en concepto del Consejo de Todas las Tierras no es intención de los pueblos que representa que se les confieran tratos privilegiados o se les concedan prerrogativas sin fundamento, sino únicamente que el ordenamiento jurídico nacional contenga los criterios que internacionalmente se han convenido en materia de derechos indígenas.

En lo concerniente a la noción de "pueblos indígenas", dijo que se trata de una expresión que debe ser interpretada en el contexto de lo que ha sido la evolución del Derecho Internacional Público en la materia. Al respecto, hizo presente que originariamente el Convenio utilizaba el término "poblaciones indígenas" que más tarde fue sustituido por la actual denominación. Dicha sustitución, advirtió, tuvo por objeto precaver interpretaciones que pudieran estimar que el instrumento facultaba para constituir Estados Indígenas, cuestión que, declaró, nunca fue el propósito que inspiró a las Partes. Mediante el instrumento sólo se pretendió establecer derechos colectivos de las comunidades indígenas, no incluidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos, ni en los ordenamientos jurídicos nacionales. En todo caso, destacó que no estaba en condiciones de emitir un parecer categórico sobre la noción pues para ello sería necesario conocer su operatividad práctica. En la medida en que se obtengan experiencias concretas en relación con este problema, concluyó, se irán alcanzando los consensos o acuerdos pertinentes para eventualmente enmendar o perfeccionar la definición.

Vuestra Comisión escuchó también al representante de las Regiones II y Metropolitana del Consejo Nacional Aimara, institución que representa a doscientos treinta y cinco organizaciones a nivel nacional. Según señaló este personero, cada uno de sus integrantes -denominados malkus y t'allas- ostenta el rango de autoridad tradicional del pueblo aimara.

Luego de explicar el proceso de instalación del Consejo, que comenzó en 1996, sostuvo que su objetivo esencial consiste en articular una instancia de representación de las aspiraciones de su pueblo ante la sociedad civil y el Gobierno de Chile. Además, al Consejo le compete constituirse en vocero de estas comunidades en foros internacionales; promover medidas tendientes a canalizar sus demandas económicas, sociales, políticas y culturales en aras de su desarrollo integral, con apego a sus tradiciones ancestrales y realidad actual, y fomentar la participación de las agrupaciones de base para incrementar su nivel de representatividad.

El personero hizo especial hincapié en el significado que para ellos tiene el Convenio, desde el punto de vista del respeto y reconocimiento a su identidad cultural.

En tal sentido, dijo, el pueblo aimara se halla en una doble tarea: por una parte, de recuperación de sus autoridades originarias, así como de los elementos distintivos que los caracterizan como pueblo, a saber, idioma, costumbres, tradiciones culturales y folklóricas, y, por otra, de inserción en la sociedad chilena sobre la base de la comprensión de las respectivas especificidades culturales. A su juicio, Chile es un país que se compone a partir del encuentro entre diversas etnias y culturas, lo cual es un signo de su riqueza y diversidad. La unidad nacional debe fundarse en el respeto y libre expresión de la diversidad cultural que define al país. Es a ese encuentro al que ellos tienen el firme propósito de contribuir, sostuvo, pero cautelando su idiosincrasia, intereses y necesidades como comunidad étnica.

La integración aimara, enfatizó, no puede implicar una mera asimilación de esta etnia a la sociedad chilena, si acaso esa clase de incorporación conduce a estimar que deben abandonar todo lo que los caracteriza antropológicamente.

Hay oportunidades, reflexionó, en que el principio de igualdad debe ceder en beneficio de un criterio de discriminación positiva, para tutelar a quien se halla en una situación social desmejorada, más débil o postergada. Citó como ejemplo el caso del ingreso al sistema universitario, donde los aimaras han tenido usualmente resultados deficientes en la Parte Verbal, que pueden explicarse por la calidad de la educación que reciben, la circunstancia de que el castellano no es su lengua materna o porque prácticamente no existen establecimientos educacionales bilingües que atiendan a sus comunidades. En la Parte Matemáticas, en cambio, los estudiantes de su comunidad se destacan. Como consecuencia, la ponderación de ambos factores ha jugado en contra de su acceso a las universidades del Consejo de Rectores. Sin embargo, a los extranjeros se les permite ingresar mediante cupos especiales, sin necesidad de rendir dicha prueba.

El personero advirtió que observan con inquietud que las generaciones más jóvenes están perdiendo sus valores ancestrales en razón del avance de la cultura urbana occidental, que, como sostuviera, traería consigo lacras como la drogadicción, la delincuencia y la vagancia. Una manera de precaver este deterioro, que afecta seriamente la continuidad histórica de la identidad aimara, dijo, podría obtenerse en virtud del Convenio en informe, que entrega herramientas jurídicas adecuadas para proteger las etnias amenazadas de desaparición.

Finalizó afirmando que una clara demostración de la

opción aimara por el diálogo y la solución pacífica de controversias lo constituye la creación de su Consejo Nacional, que ha declarado públicamente su intención de buscar fórmulas de entendimiento con las autoridades políticas que respeten los cauces institucionales internacionalmente acordados y con estricto apego al Estado de Derecho.

Consultado respecto de la noción de "pueblos indígenas" que se contiene en el Convenio, señaló que en general los aimaras lo entienden como un conjunto de habitantes, establecido dentro de un Estado, que posee cultura, idioma y religión propios. En lo que concierne a esta expresión, manifestó la complacencia del Consejo por el reciente fallo del Tribunal Constitucional que se pronunciara en relación con la materia, que, en opinión de la entidad, sería coincidente con la idea sustentada por su comunidad.

Agregó que la noción de que se trata no admite ninguna interpretación que, más tarde, pueda conducir a una etnia a reclamar su independencia del Estado en que habita, o servir de fundamento a acciones que transgredan el orden constitucional. Según los antecedentes de que dispone, dijo, ninguna organización indígena en Chile ha planteado una situación semejante. Por lo demás, prosiguió, no tendría sentido para ellas acogerse a las normas del Convenio y someterse al imperio del derecho, si posteriormente se va a desconocer el sistema jurídico.

De allí es que destacan el principio de participación y consulta que establece el instrumento internacional en análisis, porque facilita y contribuye a su autodesarrollo como comunidad étnica en función del conocimiento ancestral del medio ambiente y el espacio geográfico en que están insertos. Históricamente, explicó el personero, el pueblo aimara ha sido sujeto pasivo de las decisiones adoptadas en la metrópoli por el gobierno central, y que usualmente no han sido adecuadas a la realidad de la vida en el norte o en sus asentamientos. Esto ha llevado a que en diversas oportunidades se hayan cometido yerros en las estrategias de desarrollo implementadas por las autoridades, especialmente en aspectos relativos a producción agrícola y ganadera.

Por último, ante inquietudes que le fueran formuladas por algunos integrantes de la Comisión, afirmó que en conformidad con el principio de flexibilidad que aborda el Convenio, muchas de sus cláusulas sólo podrán aplicarse en la medida de lo posible y siempre que ello no vulnere el ordenamiento jurídico nacional. Por lo mismo, concluyó, en la práctica no deberían suscitarse conflictos de ninguna especie.

Finalmente, vuestra Comisión escuchó a representantes de la Comisión Nacional Indígena de esa época, quienes, luego de destacar que el Convenio permitirá salvar algunos vacíos que observan en la ley N° 19.253, opinaron que el reconocimiento estadual de las etnias que denominaron "originarias" constituye un paso oportuno para resguardar la convivencia nacional. En tal sentido, se mostraron convencidos de que su contenido se ajusta a los principios que inspiran nuestro Estado de Derecho.

Requeridos por los propósitos de la organización que representan, informaron que si bien hasta la fecha su labor se ha centrado en abogar por la pronta ratificación del instrumento y promover sus ventajas, la finalidad que persiguen es constituirse en una instancia mayor que agrupe a todas las comunidades indígenas existentes en Chile, transformándose así en un nexo

entre el Estado y la Organización Internacional del Trabajo para los efectos que deriven del Convenio en análisis.

Concluyeron haciendo presente que un objetivo primordial de la política educacional del Gobierno debe ser avanzar en la enseñanza intercultural bilingüe.

Una vez terminada la ronda de audiencias la Comisión se abocó a debatir acerca de la conveniencia y significado que para el Estado de Chile reviste la ratificación de este instrumento internacional, así como a intercambiar ideas con relación a los alcances que este acto tiene para la proyección e imagen internacional del país.

- - -

Posteriormente, en las sesiones realizadas en los días 11 de septiembre, 9 y 16 de octubre, 13 de noviembre, y 4 de diciembre de 2007, y 8 de enero de 2008, fueron recibidos diversas autoridades y representantes de pueblos originarios. Sus observaciones se reseñan a continuación.

El Subsecretario del Ministerio de Planificación, señor Gonzalo Arenas, recordó que en el mes de junio de 1989 la Organización Internacional del Trabajo, adoptó el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. El Convenio fue ingresado al Congreso para su ratificación en 1990. Su aprobación por la Cámara de Diputados fue el 11 de abril del 2000, por 72 votos a favor, 3 en contra y 11 abstenciones. Añadió que en julio de 2000 Diputados de oposición presentaron un requerimiento al Tribunal Constitucional a efecto de declarar inconstitucional el Convenio. Recordó que el 4 de agosto del año 2000, el Tribunal desechó el reclamo, declarando la constitucionalidad del mismo y estableciendo quórum calificado para su aprobación.

Agregó que este instrumento consta de 44 artículos, relativos a las siguientes materias: política general, tierras, contratación y condiciones de empleo, formación profesional, artesanía e industrias rurales, seguridad social y salud, educación y medios de comunicación, y contactos y cooperación a través de las fronteras.

Indicó que los países que han ratificado el Convenio 169 de la OIT, entre el año 1990 y 2007, son los siguientes: Noruega, México, Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay, Perú, Honduras, Dinamarca, Guatemala, Países Bajos, Fiji, Ecuador, Argentina, Venezuela, Dominica, Brasil y España.

A la fecha lo han ratificado 18 países, siendo el último España en febrero de este año. De los 14 países de Sudamérica hay 8 que lo han ratificado, faltado 6, a saber Chile, Uruguay, Trinidad y Tobago, Guyana, Surinam y Guyana Francesa.

En cuanto a las consideraciones para la ratificación del Convenio 169 de la OIT, indicó que la primera sería la constitucionalidad de sus contenidos. Hizo presente que el Tribunal Constitucional, declaró la constitucionalidad de las normas del Convenio con fecha 4 de agosto del 2000. Por lo cual, teniendo especial consideración al alto quórum con el cual debe ser aprobado, 4/7 de los senadores (22 votos), sus preceptos pueden ser aplicados en la normativa nacional sin que eso signifique amenazar ni la unidad ni el estado de

derecho del país.

Agregó que la segunda línea de trabajo de la política indígena de S.E. la Presidenta de la República, señora Michelle Bachelet, es el reconocimiento y profundización de derechos. En este sentido, este cuerpo legal permite adecuar la normativa interna y con ello las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas de Chile, en orden a reconocer su cultura e instituciones al momento de su implementación.

Manifestó que, internacionalmente, se cumple con una permanente recomendación de los organismos internacionales al Estado de Chile, desde 1989 a la fecha. Entre las principales recomendaciones internacionales se encuentran las del Comité de Derechos Económicos y Sociales (DESC), del Comité de Derechos Políticos y las del relator Especial de Naciones Unidas.

Agregó que en el plano interno, en tanto, se da cuenta de una de las aspiraciones más sentidas por la población indígena del país desde 1989. Esta demanda fue presentada desde siempre por la dirigencia y asumida por todos los gobiernos de la Concertación. Añadió que la importancia de esta demanda y aspiración fue renovada en el Debate Nacional de Pueblos Indígenas.

Entre los principales contenidos del Convenio N° 169 de la OIT, destacó que supedita el reconocimiento de muchos de los derechos indígenas a la legislación interna y su aplicación a la viabilidad política de los mismos en el marco de los planes y programas adoptadas por los Gobiernos, en materias de reconocimiento de los pueblos indígenas; derechos de participación y autogestión; derecho a preservar sus costumbres e instituciones propias; derecho a la tierra, y derechos a los recursos naturales.

En lo que respecta al reconocimiento de los pueblos indígenas, el artículo 1.1 reconoce a los pueblos indígenas como tales y no como poblaciones, señalando que "la utilización del término "pueblos" en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional". Añadió que se establece como principio de reconocimiento el de la auto-identificación como un "criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio".

Indicó que el Tribunal Constitucional estableció la definición transcrita de pueblos indígenas, y su consecuente constitucionalidad señalando que: la constitucionalidad del Tratado se desprende del contexto de las disposiciones del mismo y, en especial, entre otras, de sus siguientes normas: el artículo 8º, N° 2º, en su primera oración que expresa: "Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos."; el artículo 9º, N° 1º, que dice: "En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros."; el artículo 14, N° 3º, que expresa "Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para decidir las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados."; artículo 20, N° 1º, que dispone: "Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación

con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.”; y el artículo 34 que prescribe, como norma de general contenido en la aplicación del Convenio: “La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, tomando en cuenta las condiciones propias de cada país.”.

Explicó que, por lo anterior, el Tribunal Constitucional señaló que las disposiciones del Convenio N° 169 son suficientemente claras como para concluir que los pueblos indígenas, al igual que sus connacionales, quedan enteramente sometidos al ordenamiento constitucional vigente y demuestran, asimismo, que no están dotados de potestades públicas propias.

Agregó que, de fundamental importancia para la futura aplicación de este cuerpo normativo, es el hecho que el Tribunal Constitucional de Chile ha definido que la expresión de pueblos indígenas debe ser considerada como “conjunto de personas o grupos de personas de un país que poseen en común características culturales propias, que no se encuentran dotadas de potestades públicas y que tienen y tendrán derecho a participar y a ser consultadas, en materias que les conciernan, con estricta sujeción a la Ley Suprema del respectivo Estado de cuya población forman parte. Ellos no constituyen un ente colectivo autónomo entre los individuos y el Estado”. Finalmente, señala que el Tribunal concluye que el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes no es contrario a la Constitución Política de la República ni vulnera los artículos 1°, 5°, 62 a 72 y 102 de ella y así lo declara.

En lo que dice relación a los derechos de participación y autogestión, el señor Subsecretario expresó que se reconoce los derechos de participación de los pueblos indígenas, estableciendo a los Estados la obligación de consultar a los pueblos indígenas de acuerdo a procedimientos apropiados, a través de sus instituciones representativas y de buena fe.

Agregó que el autogobierno no es reconocido explícitamente. Añadió que se podrían inferir algunos derechos a la autogestión al reconocer la posesión de instituciones, estructura administrativa y de un sistema normativo distinto, en cuanto al derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al desarrollo y destino de las tierras, el derecho a controlar su propio desarrollo económico, social y cultural, el derecho a preservar sus costumbres, instituciones y el derecho consuetudinario. Otras normas de este Convenio, entre ellas los artículos 22, 23, 25 y 27 estipulan la participación sobre diferentes materias, capacitación vocacional, servicios de salud y educación, sin desligar al Estado de sus obligaciones financieras en estas materias, pues esto incluye, a petición de los pueblos indígenas, apoyos técnico y financiero adecuados.

En cuanto a los derechos a la tierra, indicó que se reconocen los derechos de propiedad y de posesión sobre las tierras que ocupan tradicionalmente. Se establece la responsabilidad de los gobiernos en adoptar las medidas necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión, y estipula que deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para decidir las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Señaló que el Convenio reconoce la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios y define a los territorios indígenas como aquellos que cubren la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Con respecto a esta materia, la actual ley indígena cumple con cada uno de los derechos consagrados por el Convenio. Junto a lo anterior, señaló que el Tribunal Constitucional estableció que estos artículos son programáticos. En efecto, el número 1º emplea las siguientes expresiones: “deberán reconocerse”, “deberán tomarse medidas”, “deberá prestarse particular atención”, “los gobiernos deberán”, “deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional”, lo que permite concluir que tales disposiciones responden al tipo de preceptos no ejecutables con el solo mérito del Tratado.

Manifestó que, en este entendido, no pueden enfrentarse a la disposición constitucional del artículo 19, N° 24, que se refiere a la protección del derecho de propiedad.

Seguidamente, indicó, en lo que respecta a los derechos sobre los recursos naturales, que el artículo 15 salvaguarda los derechos indígenas sobre los recursos naturales vinculados a sus tierras. Este derecho, incluye su participación en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. Añadió que, en los casos en que los Estados mantengan la propiedad de recursos minerales o del subsuelo o derechos a otros recursos pertenecientes a las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.

Al respecto, afirmó que el Tribunal Constitucional estableció que debe tenerse presente que el Convenio se pone en el caso de que el Estado sea el dueño de las minas y otros recursos del subsuelo, que es el régimen contemplado por nuestra Constitución Política, y que es necesario tener en cuenta que esta disposición debe considerarse, programática. Por lo demás, una situación similar la contempla, en el actual sistema, el artículo 17 del Código de Minería, que es ley común.

Debe agregarse que los procedimientos de consulta del Convenio ya se encuentran incorporados a la legislación interna, como ocurre, por ejemplo, con los artículos 26 al 31 de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, al igual que los artículos 10, 11 y 34 de la Ley Indígena;

Prosiguió citando la resolución del Tribunal: “Que por otro lado, el Código de Minería contempla un claro procedimiento judicial para constituir las concesiones mineras, el que garantiza que todos los interesados pueden ser escuchados frente a una violación de sus derechos, el cual podría ser perfeccionado.”.

“Que puede concluirse, que en esta parte el Convenio no compromete las bases constitucionales del régimen de concesiones mineras, ni afecta los derechos de los concesionarios.”.

“Que en cuanto a que los pueblos a que se refiere el Convenio tengan acceso a los posibles beneficios derivados de la explotación de recursos minerales, y a percibir una indemnización por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades por terceros, el verbo rector de esta disposición es el que señala el Convenio, al usar las expresiones “siempre que sea posible”, lo que debe entenderse en el sentido de que su aplicación ha de ajustarse al régimen constitucional y legal de la propiedad minera. Siendo así, esta disposición, al ser en su esencia programática y al confirmar el derecho de los pueblos indígenas de acceder a la propiedad minera, se ajusta a la preceptiva constitucional, no existiendo reproche que hacerle en este sentido. También resulta útil destacar que la Constitución no impide que se impongan limitaciones a la concesión de la propiedad minera y, en la especie, ellas ya se encuentran incorporadas a la legislación, entre ellas, la que regula el medio ambiente.”.

Indicó que deberá concluirse, en consecuencia, que el texto del artículo 15 del Convenio, por los motivos expresados, especialmente por su naturaleza programática, no infringe la preceptiva constitucional.

Finalmente, señaló, que para el estudio del presente Convenio se debe considerar lo dispuesto por los artículos 34 y 35 del mismo, que establecen que su aplicación debe ser flexible y en caso alguno menoscabar los derechos ya garantizados a los pueblos indígenas.

A continuación, el Director de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, señor Claudio Troncoso, se refirió al sentido de la expresión “pueblos” en el contexto del Derecho Internacional Público. Al respecto, indicó que no existe una definición unívoca de este término en el Derecho Internacional, el cual, además, ha experimentado una evolución en el tiempo.

Expresó que en el ámbito jurídico contemporáneo, la voz “pueblos” aparece históricamente relacionada con el derecho de libre determinación. Añadió que, en sus primeras formulaciones, dicho principio figura en la Carta de las Naciones Unidas, en particular, en sus artículos 1, párrafo 2 (entre los Propósitos de las Naciones Unidas), y 55 (dentro del capítulo relativo a la Cooperación Internacional Económica y Social). Sin embargo, indicó que fue con ocasión del proceso de descolonización que tal principio alcanzó su mayor desarrollo y aplicación.

Señaló que, para fijar más precisamente los alcances del referido derecho de libre determinación, resulta necesario diferenciar la situación de los pueblos cuyo territorio posee un estatus internacional específico “pueblos sometidos a dominación colonial”, de aquélla de los pueblos organizados o integrados en Estado “pueblos constituidos en Estado”.

En la primera situación, la de los pueblos sometidos a dominación colonial y, por extensión, a dominación racista o extranjera, se ha entendido que el Estado que administra o controla el respectivo territorio no es el representante legítimo del pueblo que lo habita. Agregó que, por el contrario, los “pueblos constituidos en Estado” sí representan legítimamente a éste en su conjunto, por ende, no cabe plantear una posible subjetividad internacional de un pueblo que forma parte de ese Estado.

Sobre el concepto de pueblos indígenas, informó que

se ha desarrollado en diversos instrumentos internacionales un concepto acotado o limitado de "pueblo" que no corresponde exactamente al concepto al que aludió anteriormente. Añadió que esa idea es la que se contiene en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989. Preciso que el mismo Convenio deja constancia, en el artículo 1, párrafo 3, que la utilización del término "pueblos" en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

En conclusión, sostuvo que el término "pueblos" en el contexto del derecho de libre determinación tiene una proyección externa, relacionada principalmente con el colonialismo y con otras formas de dominación, y que confiere subjetividad internacional a dichos pueblos para ejercer precisamente el referido derecho; y una proyección puramente interna, en virtud de la cual un determinado pueblo no goza en el ámbito internacional de una subjetividad distinta a la del Estado en el que se encuentra integrado. Agregó que, en este segundo ámbito, el Derecho Internacional privilegia el principio de la integridad territorial del Estado, frente al cual no cabe afirmar el derecho a la secesión de un pueblo minoritario en el seno de una comunidad estatal.

Finalmente, afirmó que la expresión "pueblos indígenas" tiene un significado particular, de carácter acotado y limitado, especialmente en el marco del Convenio N° 169 de la OIT, que, en caso alguno, podría interpretarse en el sentido que se atribuye al concepto "pueblo" como titular del derecho a la libre determinación.

A continuación, el Director de la CONADI, señor Wilson Reyes, señaló que desde el año 1989 se está esperando la aprobación de este Acuerdo.

Agregó que es un momento histórico para reforzar las instituciones, en que los pueblos indígenas buscan a través de las leyes internacionales, medioambientales, de salud y de educación, darle una oportunidad a la multiculturalidad de nuestro país.

Indicó que existe la institucionalidad y la logística necesaria a nivel nacional para difundir esta normativa. Finalmente, hizo votos para que este Convenio pueda ser aprobado en breve.

El Honorable Senador señor Muñoz Barra consultó acerca del alcance de la igualdad para los pueblos indígenas, y en qué aspectos debe considerarse que no existe esa simetría.

El señor Reyes indicó que uno de los ejemplos es la educación, respecto de la cual ha existido una gran discusión acerca de la calidad. Sin embargo, añadió que a los pueblos indígenas les interesa incluir la discusión acerca de la diversidad cultural y la educación bilingüe, especialmente, en aquellas zonas donde hay más concentración de población perteneciente a etnias originarias.

Refirió que otro aspecto es el tema ambiental. Puntualizó que no se trata de crear un estado dentro de otro estado, pero es necesario consultarlos cuando se desarrollan grandes proyectos en sectores habitados por ellos y tomar en consideración su cultura.

Agregó que un ejemplo positivo, es la salud, en la cual se han hecho algunos avances para el reconocimiento de la medicina ancestral.

El Honorable Senador señor Muñoz Barra consultó también acerca de la mención que se hace a las tierras ancestrales, a su restitución y a la forma en que debe entenderse.

El señor Reyes manifestó que se refiere a lo que la ley indígena denominó fondo de tierras, con los que se adquieren terrenos en los que ha habido derechos ancestrales. Agregó que ello ha significado una fuente de trabajo para los indígenas, especialmente, los jóvenes, porque ellos mismos laboran en la conservación de estos terrenos que han sido declarados patrimoniales.

Informó que en el norte se han comprado entre 200 mil y 300 mil hectáreas, que incluyen pucaras y apachetas, por ejemplo, una parte del camino del inca, lo que contribuye a fomentar el turismo y, también, a generar trabajo e impuestos.

Por su parte, el Honorable Senador señor Pizarro preguntó acerca del derecho a los recursos naturales consagrado en el artículo 15 del Convenio, en especial, cómo se concilia con el problema energético que tiene el país y con la construcción de centrales hidroeléctricas que pueden pasar cerca de terrenos indígenas, respecto de los cuales ya han existido problemas en el pasado. Consultó si esto significa que tendrían un derecho primario sobre el resto de la comunidad, la cual podría verse perjudicada con esa decisión.

El Subsecretario señor Arenas indicó que hay dos aspectos a considerar respecto de los cuales la sentencia del tribunal constitucional es clara. El primero de ellos es el derecho a ser consultados sobre la utilización de sus territorios, materia que está en concordancia con el artículo 17 del Código de Minería y los artículos 10, 11 y 34 de la Ley de Bases del Medioambiente. En segundo lugar, añadió que el Convenio no compromete las bases constitucionales ni afecta los derechos de los concesionarios.

Observó el Honorable Senador señor Pizarro que esos derechos son los de cualquier ciudadano, pero ahora se habla de un reconocimiento especial, por lo que debe colegirse que tiene un alcance distinto.

Señaló el señor Troncoso que el artículo 15 señala que protege especialmente y, a continuación, pone énfasis en la participación, aunque no se señala la forma en que van a participar. El Estado deberá determinarlo, tal como se hizo en la ley indígena. Aclaró que tampoco se trata de un derecho a veto.

A su vez, el Honorable Senador señor Muñoz Barra consultó si existiría oposición de parte de comunidades indígenas del norte a un proyecto geotérmico en Apacheta.

El señor Reyes contestó que, respecto de los proyectos en dicha zona, se ha formado una mesa de trabajo, donde las comunidades se encuentran participando.

Indicó que debe haber información previa a las comunidades, antes de instalar las faenas. Ello no significa que se rechacen los

proyectos, sino que debe existir información, entre otros aspectos, sobre compensaciones y mitigación de los posibles efectos. Afirmó que eso debería hacer ENAP en Apacheta, buscar sustentabilidad futura.

Luego, el Honorable Senador señor Muñoz Barra preguntó acerca del aeropuerto que se piensa instalar en la zona de Freire, pues se ha planteado que tendría problemas, por ser cercano a unos terrenos en los que cada dos años y medio se realiza una ceremonia indígena, la que se vería dificultada por la construcción de la Terminal. Añadió que dicha situación resulta difícil de explicar al resto de la comunidad, la que, en definitiva, se ve perjudicada.

El señor Reyes señaló que es un caso similar al anterior, pues también faltó información y participación, incluso de la Corporación Indígena.

El Honorable Senador señor Arancibia manifestó que lo que le inquieta es la palabra pueblo, que tal como se ha dicho en esta Comisión, tiene dos acepciones.

Agregó que dentro de cada pueblo no hay una organización unitaria, se preguntó quién es el pueblo, son los individuos, las comunidades, de las cuales hay muchas, algunas incluso con intereses contrapuestos. Entonces surge la duda, para el Estado, acerca de a quien consulta.

El Ministro señor Viera-Gallo enfatizó la importancia que el Gobierno le asigna a la aprobación de este Convenio y de otros proyectos relacionados con los pueblos indígenas.

Añadió que esta Convención es anterior a la ley indígena, que recogió la mayoría de las situaciones antes descritas.

Recordó que ha habido una evolución en el derecho indígena. Hasta el año 1957 se habló de poblaciones indígenas y luego se cambió a pueblos, pero siempre se ha dejado en claro que no se emplea la voz pueblo en el sentido de la Carta de las Naciones Unidas, por cuanto no son sujetos de derecho internacional, por tanto, no pueden amenazar la unidad del Estado.

Manifestó que esto se comprueba con la aprobación del Convenio por parte de Estados multiraciales. Indicó que hoy en día nadie discute, en el ámbito del derecho internacional, que el uso de la palabra pueblo pueda afectar la unidad del Estado.

Señaló que la reciente declaración de las Naciones Unidas, que no tiene carácter vinculante, habla incluso de autodeterminación, lo que también causa dudas acerca de quien los representa.

Indicó que los derechos que otorga el Convenio son muy amplios porque la realidad de cada pueblo es distinta, por ello no es taxativo y no les otorga un derecho a veto.

Refirió que el ejemplo del aeropuerto, que mencionaba el señor Presidente, se trató de un tema de consulta, la mayoría de las comunidades está de acuerdo, y sólo hay una minoría que lo rechaza. Reiteró que la obligación consiste en oírlos, no en acatar necesariamente las observaciones.

Señaló que estos conceptos quedan claros en la reforma constitucional que hizo México bajo el Gobierno del Presidente Fox, los que en ningún caso afectan la unidad del Estado, sino que regulan aquellas materias que no se encuentran normadas por la ley común.

Concluyó señalando que esta discusión no debería generar los problemas que se produjeron cuando llegó, porque lo que exige el Tratado ya fue recogido por la ley indígena. Recordó que, en su momento, el profesor señor Teodoro Ribera objetó el Convenio, no pensando en el pueblo mapuche sino en el pueblo rapa-nui, pero esa situación es independiente de este Convenio.

El Honorable Senador señor Romero concordó en que la resolución del Tribunal Constitucional precisó que el concepto de pueblo no afecta la unidad del Estado, sin embargo esta opinión no empece la posición de los demás Estados sobre este tema.

Agregó que efectivamente el Convenio no habla de autodeterminación, pero la evolución del derecho internacional puede cambiar las interpretaciones.

Coincidió en que el problema es Isla de Pascua, pero no por los isleños o las comunidades que la habitan, sino porque hay Estados europeos que tienen mucho interés en el Pacífico Sur.

- - -

En la siguiente sesión, la Comisión recibió a representantes de los pueblos originarios.

Entre los representantes del pueblo atacameño, quechua, la señora Julia Quispe solicitó la aprobación del Convenio, por tratarse de una normativa que protege los derechos de los pueblos originarios.

A su vez, el señor Wilson Segovia hizo presente que, para los pueblos originarios, es importante que se apruebe el proyecto. Recordó que dichos pueblos tienen once mil años de historia y que han efectuado importantes aportes a la paz, la diversidad y la ecología nacional. Agregó que resulta fundamental ratificar el Convenio, porque garantiza el rescate de la identidad, a fin de construir un escenario intercultural. Por otra parte, las consecuencias de no aprobarlo serían la fractura de la unidad de los pueblos indígenas y que muchos de ellos perderían su identidad.

El señor Miguel Urrelo de la misma representación señaló que el Tratado es una herramienta para incorporarse al desarrollo del país, aportando su cultura, cuya cosmovisión les ha permitido coexistir por miles de años.

En representación del pueblo aimara, la señora Rosa Maita reiteró que este instrumento apoyará el desarrollo de Chile. Agregó que las

grandes empresas afectan el medio ambiente en que se desenvuelve el pueblo aimara, amenazando los lugares donde ejercen sus tradiciones, por cuanto su cosmovisión dice relación precisamente con el medio ambiente, con los animales, los recursos naturales, etc.

Aclaró que muchas personas temen que la aplicación del artículo octavo del Convenio pueda significar que se instale un pueblo sobre otro. Precisó que eso no es así, ya que han demostrado ser respetuosos de la legislación y llevan a la patria en el corazón.

Por su parte, la señora Francisca Salazar, también representante aimara, destacó la importancia que para ellos tiene la tierra y el agua en la precordillera. Añadió que la ratificación del Convenio les da la posibilidad de regularizar la propiedad de sus terrenos ancestrales. Agregó que hasta ahora solamente han podido regularizar su casa y su chacra, pero ahora podrían proteger el espacio que históricamente han ocupado.

La señora Carmen Flores perteneciente a la misma comunidad, destacó los aspectos de la educación y salud, temas en los que la Convención reconoce derechos para que se instaure la enseñanza con su cosmovisión propia. Añadió que lo que hasta ahora ha sido programático, este Convenio lo hace obligatorio.

Explicó que ha menguado el uso de la lengua desde que, en época de sus abuelos, hubo un proceso de chilenización, en que se les obligó a hablar castellano. La idea de ellos es que se complementen las culturas y puedan recuperar sus tradiciones.

En materia de salud, indicó que las distintas etnias tienen conocimientos ancestrales que no pueden aplicar y que se van perdiendo, por lo que requieren que las políticas de salud los consideren.

El señor Rivera, perteneciente al mismo pueblo aimara, reiteró que su cultura tiene diez mil años de historia y una lengua, por tanto, es importante que sean reconocidos y, especialmente, sean consultados. Indicó que el tema minero es muy complejo, precisamente porque no se les consulta y eso los menoscaba. Ahora se sienten en un nivel de igualdad con el Estado, tanto los pueblos aimaras como los otros pueblos, y deben establecerse formas de participación adecuadas.

En lo que respecta a la autodeterminación, aclaró que no se trata de que quieran formar una nación dentro de otra, los aimaras son chilenos. Lo importante es que sean reconocidos por el mundo y por el Estado en que viven. Para los indígenas es una cuestión de equidad para estar a la altura de los demás pueblos originarios que si tienen el reconocimiento de sus Estados.

A continuación, el señor Domingo Colicoy Caniulen, miembro de la Organización Territorial Wenteche Lof Mapu Kayupvl, agradeció el honor de ser invitado a entregar su opinión respecto al Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Expresó que se deben recoger algunos principios básicos planteados y asumidos por la gran mayoría de los indígenas, especialmente, el que los pueblos originarios pretenden resolver los temas de las

relación mundo indígena y Estado nacional, dentro del marco del Estado y no fuera de él.

Indicó, sobre los temas territoriales indígenas, que se debe avanzar en su conocimiento y entendimiento. Añadió que las teorías sociológicas y antropológicas han hecho un aporte importante en este sentido y conviene que sean tenidas en cuenta. Opinó que los territorios indígenas no sólo son importantes porque en el subsuelo pueda haber yacimientos minerales de importancia económica para el país, sino porque los referidos territorios indígenas son elementos estructurante de los pueblos originarios. En ese sentido, señaló que no se pueden exponer a todos los territorios indígenas a la exclusión, por el sólo hecho de que un territorio este expuesto a una probable explotación mineral.

Manifestó que el Convenio 169 es un instrumento jurídico emblemático y que forma parte de las aspiraciones más profundas de los pueblos originarios, porque reconoce el status de pueblos a los indígenas. No obstante, precisó que sin la implicancia que el concepto pueblos posee en el derecho internacional, entendido como una agrupación humana que reúne las características de colonia, donde se puede hacer alusión a la división del Estado, soberanía, independencia, entre otros aspectos. Añadió que, en el marco del Convenio 169, se reconoce el derecho a la propiedad y utilización de su territorio ancestral, el derecho a la consulta colectiva ante proyectos de desarrollo, a la utilización, administración y conservación de los recursos naturales, entre otros.

Agregó que este instrumento internacional ha sido sugerido en diversos períodos, por distintas instancias nacionales e internacionales tales como: las recomendaciones del informe de verdad histórica y nuevo trato (año 2003), en el informe del relator de Naciones Unidas sobre pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen, de noviembre de 2003, en que analiza la situación de Chile, y en el acuerdo entre el Estado de Chile y las denunciante pehuenche ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, suscrito por el ex Presidente señor Lagos.

Recordó que el Tribunal Constitucional el cuatro de agosto de 2000, dictó sentencia rechazando el requerimiento presentado por varios Diputados. Agregó que el pronunciamiento de dicho Tribunal respecto al Convenio 169 es un argumento extremadamente sólido para que la clase política asuma su responsabilidad histórica, en el sentido de hacer entrega a los pueblos indígenas del país, de uno de los instrumentos de derecho internacional más anhelados, porque elimina los mitos referido a la desarticulación del Estado nacional, ya que el reconocimiento de pueblo no posibilita a los indígenas a generar sus propios estados nacionales.

Enfatizó que el Convenio 169, debe ser visto como un instrumento que viene a perfeccionar y profundizar nuestro sistema democrático, porque no obliga al Estado de Chile a abandonar su rol de garante. La única obligación del Estado es escuchar al mundo indígena cuando existan temas de complejidades políticas que involucren a los pueblos originarios. En su opinión, también es conveniente para los pueblos indígenas escuchar a la clase política chilena, y que realmente exista un diálogo de ellos con los pueblos originarios, ya que no es conveniente ni presentable para un país que avanza hacia el desarrollo que no haya diálogo.

Luego, la señora Isabel Condori de la etnia aimara,

aludió que al no haber establecimientos educacionales adecuados que atiendan a su población, se produce una merma en las posibilidades laborales y, en general, en las condiciones de empleo.

Señaló que no debe haber temor de que la ley indígena sea mal utilizada, sino que es para que estas culturas puedan subsistir, tomar decisiones sobre lo que se hace en territorios ancestrales, y para que su opinión sea escuchada. Enfatizó que Chile les debe la protección que les da el Convenio.

Aclaró que las comunidades forman parte de Chile, por tanto, no hay ninguna intención de independizarse.

El señor Rivera perteneciente a la misma comunidad, recogió la mención a los temores que se plantean acerca de una eventual división. Aclaró que las áreas de desarrollo indígena, y las concesiones de territorios son importantes. Precisó que algunos ya están administrando esos territorios y pagan impuestos por esos terrenos, por ejemplo, las reservas nacionales Licantay y El Tatio.

Observó que, en lo que dice relación con las consultas a los pueblos originarios, en la zona norte nunca se ha consultado su opinión, por ejemplo, respecto a una eventual salida al mar para Bolivia, en circunstancias que se verían directamente afectados si hay entrega de territorios, es un sector en que está Apacheta, hay aguas, etc. Otro ejemplo señaló, es el caso de Camarones, que está lleno de prospecciones mineras. Asimismo, relató que en la comuna de General Lagos, la más al norte de Chile, sólo el poblado de Visviri tiene luz eléctrica, y sólo algunas horas. Añadió que para presentar proyectos a fondos concursables se exige que se haga por internet, lo cual es imposible puesto que no hay luz. Agregó que es necesario que las comunidades lleguen a tener igualdad de condiciones respecto del resto del país.

Sobre el tema hídrico, señaló que las empresas mineras usan las aguas en perjuicio de los pueblos, amenazando seriamente la existencia misma de las comunidades, razón por la cual deben formularse políticas de protección, por ejemplo, en la actualidad se encuentra afectada gravemente la agricultura de la pre-cordillera.

El Ministro señor Viera Gallo señaló que este Convenio consagra principios que ya están considerados en la ley indígena, y que es un Tratado vinculante, mediante el cual el Estado se compromete.

Señaló que este Convenio presupone la unidad territorial del Estado, ya que el autogobierno se refiere al interior de las comunidades.

Agregó que los conocimientos ancestrales deben considerarse y es conveniente que el Estado se acostumbre a escuchar a los pueblos indígenas.

Posteriormente, en la siguiente sesión, se prosiguió escuchando a representantes de los pueblos originarios.

El señor Jaime Huincahue del parlamento mapuche

agradeció la invitación, ya que está muy en concordancia con el artículo 6 del Convenio 169, letra a), relativo a las consultas a los interesados. Destacó que este es un procedimiento muy apropiado.

Agregó que los mapuches tienen conciencia de dos grandes hitos: el primero, que son mapuches originarios de este lado del continente, con una data de 10.000 años, reconocidos por antropólogos; y, segundo, que son parte de un país que logró su independencia del imperio español, apoyados por la fuerza militar araucana, aspecto que el prócer de la patria, se encargó de dejar por escrito en la naciente Republica de Chile. Sin embargo, afirmó que este reconocimiento al pueblo mapuche de Bernardo O' Higgins, no fue suficiente o no llegó a oídos de todos los independentistas de Chile, ya que paulatinamente su pueblo sufrió el vasallaje del expansionismo, del militarismo, de religiones foráneas, etc., lo que, en su opinión, trajo como consecuencia un nuevo escenario hostil, entre chilenos y mapuches.

Añadió que Chile, ha vivido constantemente en una indefinición de su raíz cultural y de su acervo ancestral, producto de esa permanente lucha por desconocer a su hermano mapuche, ha buscado arraigos occidentales, en desmedro del crecimiento multicultural.

Indicó que la sociedad chilena, aún en pleno siglo XXI, no logra una identidad nacional multicultural, pues ha prevalecido por largos años el criterio del país monocultural, muy lejano a otros países del continente que ostentan largos períodos democráticos, pluriétnicos y pluriculturales. De esta forma, en su opinión, Chile se instala como el país americano más atrasado en materia de reconocimiento de los pueblos originarios.

Sin embargo, añadió que la gran mayoría de los mapuches quieren a este país, su naturaleza, sus climas, sus montañas, sus volcanes, sus ríos, lagos y mares y a su gente. Agregó que muchos de ellos vibra con la camiseta nacional en el deporte, con las fiestas. Asimismo, muchos hombres y mujeres se enrolan en la Armada, Ejército y Carabineros y varios han dado la vida por la defensa nacional. Sin embargo, aún así, se les desconoce, se les atropella, se les trata de antidesarrollistas, antidemocráticos, etc. Al respecto, se preguntó qué más muestras se deben dar para convencer al resto de los connacionales de que no son enemigos de Chile.

Agregó que hoy en día la discusión y la solución debe ser política y no militar, es preciso por todos los medios evitar confrontaciones armadas, hay que buscar el dialogo, lograr consensos y establecer acuerdos que garanticen una convivencia feliz por largos períodos.

Enfatizó que les gusta Chile, que lo quieren tal como es, pero ciertamente tienen diferencias políticas y culturales, y esas diferencias no se han logrado consensuar en las instancias correspondientes, porque no son incluidos como sujetos sociales, más bien los siguen viendo como objeto folclórico, clientes políticos, de asistencia social, etc. Se les enrostra miles de millones de dólares de inversión en lo social y les piden de vuelta apoyos políticos para continuar la senda. Afirmó que han sido vistos con arrogancia por políticos y empresarios, situación que se sigue transmitiendo de generación en generación, porque en las aulas chilenas, continúan hablando del pasado, de los araucanos guerreros, de los araucanos pasivos, contemplativos, de los grandes defensores que vivieron o que murieron, pero se olvidan que dentro de esa aula siempre hay y

siempre habrá un mapuche puro, un mapuche mestizo. Añadió que al desconocer esa presencia, se continúa distanciándose de la realidad, y engañando a la sociedad presente y futura.

Indicó que el pueblo mapuche aún se pregunta porqué, si sus territorios han servido para conformar el actual Estado chileno, instalar centrales hidroeléctricas, carreteras, aeropuertos, industrias pesqueras, forestales y cupríferas, aún en Chile se les niega la existencia y sus derechos individuales y colectivos. Expresó que no quieren ser hijos de Chile, porque como tales, han sido negados, quieren ser hermanos de Chile, porque los hermanos se crían juntos, en la misma casa, pero cada uno piensa y actúa distinto, y toman sendas diferentes.

Concluyó que Chile debe dejar de mentirse, debe abandonar el criterio mono-cultural, debe avanzar hacia un país libre de barreras sociales, de mentiras históricas, para crear una sociedad culta, auto identificada con lo ancestral y revalorizar los aportes de los pueblos Indígenas y del pueblo mapuche en especial, allí hay miles de años de cultura, de historia y de conocimiento planetario. Añadió que no en vano han llegado hasta aquí científicos y estudiosos para encontrar la especificidad que su cultura tiene y mantiene.

La señora Sandra Berna, representante del pueblo Licarantay o atacameños del norte, en la segunda región, señaló que se encuentran presentes, porque quieren un reconocimiento mediante este Convenio 169. Agregó que tienen una historia de más de once mil años, representados en su museo. Precisó que están hace muchos años haciendo patria en el norte, insertos en una región minera.

Agregó que es muy importante el respeto, pues necesitan proteger sus aguas y su territorio. Precisó que actualmente están haciendo junto al Gobierno un bonito proyecto turístico, administrando su tierra. Añadió que, en ese sentido, han justificado las confianzas, pero observan con tristeza que todavía no hay un reconocimiento legal, que les permita estar tranquilos, de manera de no tener que seguir luchando por las peticiones de agua y por sus territorios, por ejemplo, tienen mucho miedo que ahora empiecen a arrinconarlos, porque están insertos en un yacimiento minero.

Manifestó que ese reconocimiento es deber del Gobierno, porque se ha hablado mucho, pero están con el mismo documento sobre la mesa, esperando que se concrete no sólo para los pueblos del sur, sino que para todos los pueblos indígenas del resto del país.

Consultada por el Honorable Senador señor Letelier acerca de si están administrando los parques, respondió afirmativamente. Destacó que han tenido una muy buena experiencia, dando confianza de que pueden hacer las cosas bien, pero hoy día está la amenaza de las peticiones de agua en El Tatio, por eso necesitan que se agilice este Convenio.

El Consejero de la CONADI, señor Adolfo Arrieta, señaló que el Consejo de la CONADI y la ley indígena deben ser los avances más democráticos que tiene la legislación de la República.

Agregó que este Consejo tiene una composición mixta, siendo ocho consejeros electos directamente por las etnias, cinco subsecretarios y

tres representantes de la Presidencia de la República. Agregó que para los representantes es muy importante que esta Comisión y el Honorable Senado aprueben la ratificación del Convenio 169.

Indicó que esta aprobación tiene una serie de relevancias, entre otras, tal vez la más importante, abrir camino para el reconocimiento de la pluri-culturalidad de nuestra República.

Explicó que el tema del desarrollo intercultural es demasiado importante como para obviarlo, porque los pueblos indígenas han sido relegados a los lugares menos favorecidos por la naturaleza. Sin embargo, ahora con el desarrollo tecnológico, esas zonas a los cuales han sido llevados la mayoría de los pueblos indígenas se han convertido en necesarios para el desarrollo de la República, por ejemplo, como ocurre con los mega-proyectos.

Enfatizó que Ralco es el ejemplo más claro de lo que ha sucedido. Es necesario comenzar a desarrollar, con toda la protección jurídica de la República, una alianza estratégica entre el necesario desarrollo del país y el respeto por las culturas indígenas, sus tradiciones, y la simbología que conlleva. Por eso, para ellos es muy importante dar este paso tan importante, como es el reconocimiento por parte de la República, del Convenio 169.

El señor Zenón Alarcón, Consejero aimara, indicó que el Senado tiene la labor de conducir este proceso histórico, ya que la solicitud de aprobación es una petición que se arrastra desde el año 1989, cuando participaron en el acuerdo de Nueva Imperial. Recordó que eran tres las demandas básicas: la primera, la ley de protección, fomento y desarrollo de los indígenas; la segunda, el reconocimiento constitucional, y la tercera, el Convenio 169. Preciso que este último es heredero del Convenio 107, y que nace en el marco de la OIT.

En esos años, agregó, el Convenio era un instrumento muy avanzado para la época, pero ya han pasado casi diecisiete años.

Manifestó que, si bien es cierto que con la ley indígena se avanzó algunos pasos para la devolución de derechos de los pueblos originarios, con el Convenio 169, que debió haber sido aprobado hace diez años, hay un atraso como Estado, y una deuda con las etnias.

Agregó que esta aprobación ayudaría mucho en un tema importante para los pueblos indígenas, cual es la pérdida de valores culturales. Agregó que las culturas indígenas son un aporte importante para la humanidad, y esa es la concepción que tiene que salvaguardar este Convenio, la importancia como cultura y el aporte cultural que hacen al país.

Manifestó que, en estos momentos, hay pueblos indígenas con idiomas aún vivos, lenguas que se perderán si no se abrazan a este Convenio. Aclaró que, en estos momentos, el porcentaje de parlantes de lenguas originarias, entre las personas jóvenes a nivel nacional, es del 3%.

Agregó que el idioma es el corazón de cada uno de los pueblos y que, en estos momentos, ellos se encuentran viviendo un proceso casi irreversible de disminución de la lengua. Al respecto, señaló que el Convenio 169, protege la inter-culturalidad y promueve la educación intercultural. Advirtió que si no se actúa con normativas y con políticas públicas fuertes, como las que les daría el

Convenio, independientemente del Gobierno, en veinte años más podría ocurrir lo que pasó con los indígenas de los canales australes, los cuales hoy sólo es posible verlos en fotografías. Previno que ese será el destino que tendrán los pueblos indígenas, si no se aprueba el Convenio 169.

Manifestó su convicción de que este año debe ser el de la aprobación del Convenio 169. Señaló que manifestaron a los Senadores de la I Región, Honorables Senadores señores Flores y Orpis, que este debe ser un paso importante en la relación del Estado y los pueblos originarios. Explicó que si ello no ocurre, podría ocurrir una fractura, porque los pueblos originarios siempre han estado dispuestos al diálogo, pero si han pasado diecisiete años, cuatro gobiernos, y todavía no se aprueba, quiere decir que algo que no está bien.

El Consejero diaguita, señor Rubén Cuturrufo, indicó que la situación actual de su etnia es muy difícil, debido a que su cultura fue prácticamente extinguida, arrasada, diluida. No obstante, quedó algo.

Agregó que, lamentablemente, se perdió la lengua de su pueblo. Sin embargo, están reconstruyendo con mucho esfuerzo su cultura. Añadió que este es un proceso nuevo, que está empezando, que necesita de mucho apoyo, especialmente, del Gobierno de Chile.

Añadió que como diaguitas pueden dar fe que también cooperan en el desarrollo del país. Destacó, en ese sentido, la histórica participación de su pueblo en la Guerra del Pacífico, enrolados en el regimiento Coquimbo. Agregó que, producto de esa guerra, Chile tuvo salitre y ahora cobre, tierra y productos conseguidos con sangre diaguita. Enfatizó que ese antecedente, entre otros, los habilita para pedir que se consideren a los pueblos ancestrales, porque Chile se nutrió de su sangre. Añadió que la volverían a derramar, si fuese necesario.

Indicó que necesitan rescatar su cultura, ya que el pueblo diaguita es un pueblo de artistas, que cultiva el arte y la elegancia, que entrega y plasma sus sentimientos en cada una de sus manifestaciones artísticas. Afirmó que, por esa razón, tienen mucho que entregar a la educación chilena.

Manifestó que, de ratificarse el Convenio, ellos podrían tener las herramientas y la identidad cultural necesaria para que nuestro país se nutra con arte, con belleza. El pueblo diaguita representa ese arte y el país va a estar orgulloso de sus figuras y sus diseños, los cuales están siendo exportados a Europa. Agregó que quieren compartir ese gusto por el arte, por eso quieren que se ratifique el Convenio, para que su arte llegue a todo el país. Reiteró que su pueblo está dispuesto a seguir aportando al país, pero quieren que Chile los reconozca y ratifique el Tratado.

Luego, el Consejero de la Identidad Lafquenche, señor Iván Carilao felicitó a la Comisión por la forma en que han estudiado el Convenio, escuchando previamente a las comunidades. Añadió que han tenido una experiencia similar con los Honorables Senadores señores Muñoz Barra, Letelier y Longueira, en el proyecto que crea el espacio costero marino de los pueblos originarios, lo que hace pensar que están en un escenario muy particular y por eso manifiestan su reconocimiento.

Agregó que muchos de sus hermanos los critican por venir a defender estos proyectos. Sin embargo, quienes han venido piensan que

este es un espacio donde hay que incursionar y, por tanto, tienen la voluntad política de estar aquí y sentarse a la mesa, aunque los critiquen.

Indicó que en sus comunidades se viven situaciones que no son de fáciles de entender. No obstante, están acá porque creen y están convencidos de que las democracias funcionan con la participación de la gente, de manera de construir una sociedad más tolerante, más justa y, por supuesto, en diversidad.

Manifestó que sus abuelos y sus padres nunca aprovecharon estas herramientas o no las tuvieron, y se fueron con la esperanza de ser reconocidos. Por ello, su comunidad quiere hoy dejar un camino trazado a sus hijos, para poder decir que efectivamente las instituciones funcionan y garantizan sus derechos. Agregó que, como dirigentes, no quieren ver a sus hijos juzgados y transitando por las cárceles; en definitiva, no quieren ver a las futuras generaciones condenadas a seguir reclamando un derecho.

Señaló que Chile se ha desarrollado en materias económicas, y ha sido reconocido por ello. Sin embargo, cree que en materia de derechos indígenas la situación del país es débil, ya que se ha avanzado a un paso muy lento. En este sentido, estimó que quizás el Convenio no es lo óptimo, porque es antiguo, pero si se aprueba igual constituirá una satisfacción para toda su gente y para los demás pueblos, que de alguna u otra manera están exigiendo ser reconocidos.

Expresó que están contentos por un lado, pero preocupados por otro, ya que Chile se aproxima a celebrar el bicentenario sin que sus derechos hayan sido reconocidos. Agregó que ellos también quieren celebrar el bicentenario, pero lo harán sólo en la medida en que vean garantizados sus derechos y aspiraciones.

Finalmente, señaló que vienen con la voz de su agrupación, que reúne comunidades desde Arauco hasta Chiloé, y tienen la esperanza que esta herramienta jurídica les va a garantizar que se modifiquen leyes sectoriales que hoy les afectan, como pasó con la ley de pesca, y otras, que tienen una débil protección de sus garantías como pueblos indígenas.

A su vez, el Consejero mapuche, señor José Llancajón señaló que esta no es sólo una oportunidad para los indígenas, sino que también para el Gobierno de Chile, para el Estado, y particularmente para los Senadores, porque llegar al bicentenario con un país reconocido mundialmente por los progresos económicos que tiene, y siendo considerado un ejemplo para la Región, en algunos aspectos, sea todo lo contrario a nivel internacional en el tema indígena.

Recordó que Chile se formó y constituyó como país negando al pueblo indígena, situación que persiste hasta la actualidad. Por ello, formuló un llamado a ratificar el Convenio. Afirmó que no hay que dejar pasar la oportunidad de que los pueblos indígenas sean considerados, de manera de no llegar al bicentenario con pueblos originarios que siguen siendo negados, después de 200 años.

El señor Ananías Huiniquir, del Consejo Mapuche Huilliche, indicó que coincide en que Chile necesita tener paz social, al aproximarse

el bicentenario.

Agregó que sienten pena al saber que comuneros mapuches están siendo procesados o encarcelados. Explicó que eso tiene una raíz. Estimó que la ratificación de este Convenio haría a su pueblo recapacitar y volver a utilizar una herramienta que utilizaron durante la colonia española, cual es el parlamento, el diálogo. Por ello, solicitó a quienes tienen el poder político que ratifiquen el Tratado.

Enfatizó que dejaba en sus manos la posibilidad de que el país tenga una paz social, porque Chile está cansado de tanta violencia, de que estén separados ricos y pobres, y mapuches y no mapuches. Hizo un llamado para pensar en el futuro, por los hijos, para que puedan sentarse algún día a compartir los mapuches y los no mapuches.

A continuación, el señor Eduardo Alata Godoy, del Consejo Nacional Indígena Quechua, señaló que pocos conocen que la etnia quechua es una etnia milenaria del norte del Estado de Chile.

Recordó que la etnia quechua fue un imperio, que abarcó desde el sur de Colombia, Ecuador y Perú, el oriente de Bolivia, el norte de Argentina y el norte de Chile. Por tanto, el imperio Inca estuvo en la precordillera y costa de la I Región, y parte de la II Región, de acuerdo a antecedentes ancestrales y, además, los archivos nacionales del Perú y los imperios reales de Garcilaso de la Vega, que fue un mestizo quechua español del año 1500.

Añadió que el Estado de Chile no tiene una raza definida, sino que está compuesto por diferentes razas o etnias: la mapuche, preponderante cuando llegaron los españoles; una etnia de ultramar, como los pascuenses; la etnia aimara y la etnia quechua, anexada a Chile por causas guerreras. Por tanto, desde 1929 todos son chilenos.

Expresó que por sus venas corre sangre incaica, pues todos sus ascendientes eran peruanos, pero desde 1929, es chileno. Evocó que su padre fue militar del Ejército de Chile. Afirmó que defiende y daría su sangre por la integridad física y territorial de Chile.

Agregó que, hasta este momento, su etnia ha sido marginada, a pesar que es la cuarta mayoritaria de Chile, con 6.175 personas, aparte de otros que han sido obligados a asimilarse a otra etnia, para recibir los beneficios de la ley N° 19.253.

En su opinión, lo que exige o lo que pretende dar el Convenio 169 está dado con creces por la mencionada ley. Enfatizó que si algunos están disconformes, es porque seguramente hay elementos insertos que no han cumplido los principios de la ley. Añadió que a ellos no se les considera para nada, siendo que la ley se hizo justamente para evitar la eliminación y la extinción de las etnias. Precisó que, de acuerdo a la ley, la CONADI está obligada incentivar y promover más recursos para que no desaparezcan los quechuas, tal como les ocurrió a los diaguitas.

Añadió que existen realidades y problemáticas diferentes entre la etnia mapuche, los pascuenses, los quechuas y los aimaras. Agregó que son realidades, culturas e idiomas diferentes, por lo tanto, los quechuas

no están de acuerdo en ciertas peticiones, por lo que es preciso llegar primero a un diálogo consensuado, real y concreto, donde todos tengan participación democrática.

Indicó que en estos momentos los quechuas han sido postergados en todas las conversaciones. Añadió que no fueron invitados a la última reunión efectuada en el norte para pedir el apoyo de los indígenas de dicha zona para el Convenio 169. Agregó que, en la práctica, tuvieron que entrar por la ventana, al igual que ahora. Puntualizó que mañana habrá un encuentro en la CONADI, donde tampoco están invitados, pues en la zona norte solamente se considera a los aimaras. Aclaró que está hablando del norte, pues en el sur, sucede otra cosa. Aprovechó la oportunidad para solidarizar con los problemas de los mapuches, sin embargo, señaló que tienen otra realidad.

Manifestó que no están de acuerdo con el Convenio 169, pues quiere a país, respira el aire chileno, se educó con los recursos del Estado de Chile, y, a su vez, formó a sus hijos con esos dineros del Estado, paga sus impuestos y sale del país con el pasaporte chileno. Por tanto, es chileno, y no está dispuesto a permitir que su etnia sea discriminada por la misma ley que se hizo para que no se extinguieran. Puntualizó que discrepa con el Convenio en su mención a la expresión "territorio". Precisó que, para ellos, no hay más territorio que el de Chile, porque en Sudamérica hay doce o trece territorios y cada territorio tiene su nombre, éste se llama Chile y no hay más territorio.

Añadió que están siendo posesionados y avasallados con costumbres que no son suyas, pues todos creen que la I Región es aimara, olvidando a los Quechuas. Recordó que se encuentran en un territorio donde existen tres fronteras, y que la autonomía que se entrega de acuerdo al Convenio, aunque es una autodeterminación social y económica, en determinado momento llevará a tener que marcar los territorios indígenas. Afirmó que en la misma OIT lo dicen, y el territorio indígena en el norte aimara sería del kilómetro 9 hacia la costa y el Gobierno de Chile no tendría nada que hacer porque esto está reconocido por el Estado de Chile. Además, este Convenio hace revivir la legislación penal de las comunidades, creando una dualidad en la justicia penal para ellos, porque se revivirán costumbres, olvidando que en el norte no hay comunidades, no hay consejos de ancianos, así pues, tendrían que revivirse los consejos de ancianos para que apliquen su justicia social y penal.

Enfatizó que es preciso defender la integridad física y territorial de Chile en el norte, y que este Convenio da pie a que se forme el Estado Andino. Recordó que ha aparecido en los periódicos, que los alcaldes están propiciando los convenios culturales en forma tri-nacional.

Agregó que la ley N° 19.253 dispone de recursos para incentivar la cultura, lo que es beneficioso, pero en el norte se han hecho miles de cursos de lengua aimara, pero no de quechua.

Tampoco se manifestó partidario de establecer cuotas de representación política, si están insertos en una sociedad igualitaria, si tuvieran unidad de criterios o unidad de pensamiento podría ser, pero tienen diferentes pensamientos ideológicos.

Finalmente, insistió en su recomendación, considerando los intereses en integridad, educación, cultura y nacionalidad. Afirmó

que este país es único e indivisible, por ello y, en atención, a la importancia para nuestra nación de su integridad física territorial, como un problema político, diplomático, solicitó no aprobar el Convenio, ya que es un problema a futuro.

- - -

En la siguiente reunión, el Director del Departamento de Derecho Internacional de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor **Hernán Salinas**, señaló que el N° 3 del artículo 1 del Convenio N° 169 de la OIT establece que: *“La utilización del término “pueblos” en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”*, lo que implica que el término con el que se identifica a los beneficiarios del Acuerdo indicado, pueda eventualmente ser interpretado como otorgándoles un derecho a la autodeterminación, en particular, externa.

Agregó que, sin perjuicio de lo expuesto, el artículo 35 del Convenio 169 establece que la aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizadas a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales. En su opinión, dicha norma es particularmente complicada, si se tiene en cuenta que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, el 12 de septiembre de 2007, la denominada Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, votada a favor entre otros Estados por Chile, y que contempla varias disposiciones que pugnan directamente con nuestro ordenamiento jurídico interno y, en particular, con nuestro ordenamiento constitucional.

Agregó que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Carta de las Naciones Unidas, la Asamblea General podrá discutir cualquier asunto o cuestión dentro de los límites de la Carta ONU. Además, podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos.

Indicó que, de conformidad con lo expuesto, bien podría interpretarse, en virtud de lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT, que la aplicación de sus disposiciones, no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizadas a los pueblos indígenas que pudieran haberseles otorgados en los instrumentos que individualiza, entre los cuales podría caber la recomendación aprobada recientemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas en materia de pueblos indígenas.

Señaló que la referida Declaración de la ONU establece disposiciones que llevaron a que países como Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos, con importantes poblaciones indígenas y con legislaciones muy progresistas en el tema, la votaran en contra.

Explicó que dicha Declaración, en su preámbulo, dice: *“Teniendo presente que nada de lo contenido en la presente Declaración podrá utilizarse para negar a ningún pueblo su derecho a la libre determinación, ejercido*

*de conformidad con el derecho internacional*". Al respecto, señaló que el artículo 3 establece que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, y que en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

A mayor abundamiento, el artículo 19 de la Declaración expresa que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado. Añadió que el artículo 26, N° 2, señala que los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.

Por último, citó el artículo 28 de la mencionada Declaración que dice:

*"1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.*

*2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada."*

En razón de lo expuesto, sugirió que se efectúe una reserva al mencionado artículo 35, a fin de excluir a las recomendaciones de su aplicación a nuestro país. Destacó que el Convenio N° 169 no prohíbe las reservas y no podría considerarse la mencionada reserva como contraria al objeto y fin del Tratado.

Finalmente, señaló que el problema que plantea el mencionado artículo 35 no se soluciona con la formulación de una declaración interpretativa, ya que a diferencia de una reserva, no tiene efectos internacionales y, por el contrario, sólo produce efectos internos, siendo inoponible a los demás Estados Partes.

A continuación, el profesor de Legislación Indígena y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor **Sebastián Donoso Rodríguez**, se refirió a la cuestión indígena en Chile, a fin de contextualizar la discusión del Convenio 169.

Sobre este aspecto, indicó que la población indígena en Chile representa cerca de un 5% del total nacional de acuerdo al Censo de 2002. De ella, poco menos de un 90% corresponde a la etnia mapuche, una de las nueve reconocidas por la ley indígena de 1993. Añadió que aproximadamente un 65% de la población indígena vive en centros urbanos, dato relevante porque contraría un sesgo ideológico de la actual ley, en cuanto a que lo indígena está íntima y

necesariamente asociado a la ruralidad. En lo que a cultura e identidad se refiere, indicó que diversos estudios muestran un proceso de pérdida cultural, que es particularmente acentuado en las generaciones más jóvenes. Por otra parte, y aunque la encuesta Casen 2006 muestra un repunte en la materia, toda la serie desde 1996 en adelante evidencia que la población indígena tienen una tasa de pobreza significativamente más alta que el promedio nacional. Añadió que otros indicadores socioeconómicos, tales como, ingreso, desempleo, educación y cobertura de salud, están en línea con lo anterior.

Agregó que la historia nos entrega otros datos interesantes, ya que el patrón de colonización de la corona española significó, desde la conquista hasta los inicios de la República, un extenso periodo en que abundaron los abusos, despojos y derramamientos de sangre indígena, pero también un profundo mestizaje racial, intensos intercambios comerciales y en general una compleja red de relaciones inter-étnicas. Esta herencia fue recibida y perpetuada en buena medida por el Chile republicano. En consecuencia, precisó que lo que tenemos hoy, es una población indígena con altos niveles de integración – que algunos prefieren llamar asimilación- con el resto de la sociedad. En este contexto, expresó que parece equívoco enarbolar aquel lenguaje del “ellos” y “nosotros” que a veces utilizan ciertos dirigentes indígenas y también algunos políticos que toman su causa.

Advirtió que aunque toda generalización o simplificación de la realidad siempre entraña riesgos, en base a esta evidencia se puede afirmar que la población indígena está afectada por un avanzado proceso de pérdida cultural y una grave situación de pobreza y exclusión social. Manifestó que, por ello, cuando se les pregunta a los propios indígenas acerca de sus demandas prioritarias, los primeros lugares siempre los han ocupado requerimientos de tipo socioeconómico: empleo, ayuda para comercializar sus productos, educación, salud, etc. y no demandas políticas. Añadió que, sin embargo, los activistas y dirigentes indígenas más connotados tienen un discurso principalmente centrado en las cuestiones políticas -entre ellas la aprobación del Convenio-, por lo que la conclusión obvia es que hay un claro divorcio entre la opinión de la gran mayoría de los indígenas y las demandas que esgrimen sus supuestos representantes. Agregó que este divorcio, a su vez, tiende a trasladarse al diseño de políticas públicas, ya que el gobierno tiende a tomar la agenda de dichos dirigentes como la que genuinamente representa el sentir de la mayoría.

A su juicio, la justificación para la insistencia en la ratificación del Convenio, obedece a varias razones: en primer lugar, porque de esta forma el Convenio pasa a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico interno, estableciendo una serie de derechos complementarios y adicionales a los consagrados por la ley N° 19.253; en segundo término, porque introduce un nuevo lenguaje: “pueblos indígenas”, “territorios”, que sintoniza con la orientación que ha tenido la política estatal hacia los indígenas en los últimos años y favorece un clima propicio a las demandas indígenas, al reconocimiento de sus derechos ancestrales y a la protección de sus tierras y recursos naturales que le están asociados; en tercer lugar, porque daría sustento al principio de discriminación positiva que es pilar fundamental de la actual política indígena, y, finalmente, desde la perspectiva de la coalición gobernante, la aprobación del Convenio permite apaciguar las críticas de organizaciones internacionales por la falta de su ratificación y en general por su manejo del tema indígena.

Indicó que las disposiciones más relevantes del

Convenio son las siguientes: definición de pueblos indígenas para efectos de su aplicación, y utilización del término pueblos en vez de poblaciones. También establece ciertos derechos de los pueblos indígenas: derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo; derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos; derecho a los recursos naturales existentes en sus tierras, los que comprenden su derecho a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos; derecho de participación en la adopción de decisiones respecto a políticas y programas que les conciernan, y derechos en materia de educación, cultura y lengua.

Explicó que, a su vez, establece ciertos principios y obligaciones para los estados parte: no discriminación negativa; discriminación positiva; participación; tierras o territorios, y relocalización involuntaria.

En lo que respecta a las implicancias de políticas públicas en la aprobación del Convenio, manifestó que en primer lugar, desde un punto de vista legal, los efectos que tendría la aprobación del Convenio deben analizarse en tres escenarios distintos.

Señaló que si las normas del Convenio se estiman como autoejecutables, entonces la mera aprobación del mismo incorpora a nuestro sistema legal una serie de derechos que pueden ser impetrados por los indígenas. Algunos de estos derechos, particularmente los consagrados en los artículos 14 y 15, es esperable que sean resistidos por la empresa privada y, desde el otro lado, que sean alegremente bienvenidos por los indígenas, lo que podría entrañar nuevos conflictos sociales.

Si, en cambio, se adhiere a la doctrina del Tribunal Constitucional y se estima que las normas del Convenio no son autoejecutables, es posible que se reste dramatismo a su aprobación. No obstante ello, advirtió que cabría esperar que a su aprobación siga una fuerte presión política para dictar nuevas normas o modificar aquellas que permitan dar aplicación al Convenio, por ejemplo en materia de consulta a los indígenas o de los alcances que tienen las áreas de desarrollo indígena, en el contexto de procesos de evaluación ambiental.

Por último, explicó que, aún cuando no existieren apoyos ni consensos suficientes para aprobar esos cambios en nuestra legislación que permitan dar aplicación al Convenio, su mera aprobación y, por tanto, su incorporación como norma de derecho interno, constituye suficiente argumento para que sus disposiciones sean invocadas en apoyo de demandas, movilizaciones y aún actos fuera de la ley, como lo ha demostrado la experiencia sistemáticamente.

Agregó, en segundo término, que desde la perspectiva de las principales implicancias de políticas públicas, cabe señalar que la agenda internacional se está alejando del Convenio y centrando su atención en nuevos instrumentos. Refirió que, desde mediados de los años noventa, tanto Naciones Unidas como la OEA vienen trabajando sendas declaraciones de derechos de los pueblos indígenas. De ellas, la más importante es la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, cuyo texto fue adoptado por resolución del Consejo de Derechos Humanos con fecha 29 de junio de 2006, y aprobado por la Asamblea General del Organismo el 13 de septiembre recién pasado, restando sólo su entrada en vigencia. Puntualizó que esta declaración

recoge, como es natural, todo el desarrollo posterior a 1989 en lo que a derechos de los indígenas se refiere. Añadió que, por lo mismo, no son pocos los que señalan que el valor del Convenio está más bien ligado al debate de los años noventa y que hoy la discusión mira más a estas declaraciones de derechos de los pueblos indígenas, textos que estima bastante más avanzados y que reconocen, entre otros, el derecho a la libre determinación de aquéllos. Por tanto, desde el punto de vista de la protección de los derechos indígenas esta Declaración representa, al menos en la óptica de sus impulsores, una salvaguardia mucho más férrea y un lenguaje claramente más garantista que lo que puede ofrecer el Convenio.

Observó que si esto es así, no convendría desgastarse en la discusión parlamentaria de la aprobación del Convenio si en pocos meses más se presentará a discusión la ratificación de la Declaración de la ONU. Destacó que, sin embargo, la cuestión de fondo es la adecuación del Convenio a la realidad de nuestro país y la evaluación prudente de las probables consecuencias de su ratificación.

Seguidamente, se refirió a la política indígena en Chile, la cual calificó como un debate pendiente. Al respecto, manifestó que la cuestión de fondo es la adecuación del Convenio a la realidad de nuestro país. Señaló que la respuesta a esta cuestión debiera iluminar una reflexión indispensable respecto al lugar que ocuparía el Convenio —o en el futuro la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU— en el marco general de las políticas públicas hacia nuestros compatriotas indígenas.

Agregó que los instrumentos internacionales, como es natural, tienen un contenido esencialmente normativo, ya que sus disposiciones están pensadas desde la óptica del deber ser, y no de las realidades en las cuales están llamadas a aplicarse. Preciso que este defecto implica que los instrumentos internacionales constituyen verdaderas matrices conceptuales rígidas que, enfrentadas a la realidad de cada país, pueden ser muy valiosas, de escaso aporte, o derechamente perjudiciales.

Por ello, señaló, es tarea de cada país, analizar cuidadosamente la adecuación del instrumento de que se trate a su realidad y por tanto las ventajas y desventajas de aprobarlo. Agregó que este análisis es fundamental si se quiere avanzar una opinión respecto a la conveniencia o no de incorporar el Convenio a nuestra legislación interna.

Expresó que la evidencia indica que la población indígena está afectada por un avanzado proceso de pérdida cultural y una grave situación de pobreza y exclusión social. Frente a esta realidad, existe la percepción que los gobiernos de la Concertación han tratado de mantener un equilibrio entre su objetivo de mejorar las condiciones socioeconómicas de los indígenas y aquél de procurar su protección. Pero esta dinámica se da en el marco de una institucionalidad que privilegia la protección por sobre cualquier otro fin, lo que en la práctica se traduce en disposiciones legales y políticas que constriñen severamente el espectro de estrategias de sobrevivencia y las oportunidades de superación de los indígenas. Añadió que, por otra parte, el clima de conflictividad ha alterado las prioridades en la política indígena de los gobiernos de la Concertación. De este modo, pareciera que por extensos períodos su objetivo primordial ha sido contener el conflicto más que ser proactivos en la búsqueda de soluciones a los problemas más urgentes que afectan a los indígenas.

Observó que, en la práctica, existe una política indígena que ha implicado discretos avances en materia de reducción de la pobreza indígena e igualmente discretos resultados en materia de preservación cultural.

Indicó que una pregunta surge entonces nítidamente y es qué lugar vendría a ocupar el Convenio en este escenario. Al respecto, expresó que si se centran en las consecuencias a nivel de políticas sectoriales, se debe considerar una serie de variables a la hora de intentar una respuesta, las que tienen que ver con definiciones substantivas sobre la política indígena que se quiere.

Un primer punto es resolver entre segregación o integración. Señaló que la actual política indígena, si bien no promueve abiertamente la autodeterminación, autonomía y segregación de los indígenas, establece un sistema de protección de sus tierras que implica serias trabas a su integración a la sociedad. Añadió que algunos ideólogos ven en la integración una amenaza a la preservación de las identidades y culturas indígenas, y el Convenio está impregnado de esta visión.

Expresó que un segundo tema es ruralidad o realidad. Refirió que la ley indígena promueve una visión según la cual ser indígena es sinónimo de ruralidad, por lo que se asume que las identidades indígenas se reproducen en ese entorno. Con ello queda en entredicho la identidad de una mayoría de indígenas que viven en centros urbanos, muchos de los cuales luchan diariamente por no perder sus raíces en un ambiente hostil. Puntualizó que el Convenio comparte este sesgo pro-rural.

Señaló que otros temas son: ayuda o capacitación; discriminación positiva o igualdad ante la ley, y derechos colectivos o derechos individuales. Al respecto, observó que el Convenio parece alinearse del lado del asistencialismo, de la discriminación positiva y de los derechos colectivos.

Concluyó afirmando que una definición frente a estas variables debe permitir una reflexión más prudente respecto a la conveniencia de incorporar el Convenio a nuestro sistema jurídico por la vía de su ratificación. Añadió que, para quienes comparten los ejes centrales de la política indígena que se ha aplicado desde 1990 en adelante, la aprobación del Convenio implica una confirmación de sus principales lineamientos y una vigorización de los derechos indígenas por la vía de introducir nuevos derechos asociados a un lenguaje también nuevo. Destacó que quienes ven en la actual política indígena -y también en el Convenio- una expresión de consensos que ya han sido superados por la discusión internacional, seguramente privilegiarán la adopción y posterior ratificación de la ***Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*** como un instrumento que protege mejor los derechos de los indígenas. Indicó que, para quienes estiman que la actual política indígena está marcada por profundas contradicciones y una clara ideologización, factores que han perjudicado gravemente los objetivos de superación de la pobreza indígena y preservación de sus culturas, lo que se requiere con urgencia es la revisión de esa política más que la adopción irracional de instrumentos que podrían obstaculizar aún más dichos objetivos.

Seguidamente, el Honorable **Senador señor Romero** manifestó su coincidencia con lo expresado por el profesor **señor Donoso**. Expresó que la definición de las políticas públicas sobre la materia debería constituir el

preámbulo de cualquier decisión del Congreso sobre el tema.

Enfatizó que a esta materia no se le ha dado la importancia debida, por lo que muchos ven en la aprobación de este Convenio un cumplimiento formal que no soluciona el fondo del asunto. Al respecto, llamó a tener una mayor reflexión sobre este asunto.

El **Ministro señor Viera Gallo** coincidió que este es un tema de fondo, pero recordó que no se ha encontrado una solución a este tema, a pesar que desde la época de las leyes de indias se ha intentado. Agregó que a cualquier sociedad le cuesta la convivencia entre diferentes culturas.

Señaló que desde luego no se busca la asimilación, el problema es como se mantienen las diferencias sin discriminación, punto que constituye un problema mundial.

Discrepó respecto a la idea de que las políticas públicas de los Gobiernos de la Concertación no habrían tenido éxito, pues han disminuido notoriamente las cifras de pobreza indígena.

En otro orden de ideas, señaló que el artículo 46 de la *Declaración de las Naciones Unidas* especifica que los derechos especiales no pueden afectar a los derechos de los demás o a los derechos reconocidos internacionalmente.

Por otra parte, el Honorable **Senador señor Muñoz Barra** manifestó que siendo Senador por una zona que tiene una alta población indígena, ha observado el notorio mejoramiento de vida que ha tenido la población, comparado con lo que era su vida hace veinte años. Recordó que ahora muchos tienen luz y agua, así como subsidio rural y atención médica. Destacó que han disminuido notablemente problemas como el alcoholismo, como consecuencia del trabajo de las iglesias católica y evangélica.

Agregó que sin embargo, subsiste el problema de falta de capacitación, porque muchas veces se les entregan tierras pero no las saben trabajar.

Manifestó también que hay 400.000 indígenas que viven en Santiago, los cuales ocasionan problemas cuando vuelven a sus tierras, ya sea porque los ignoran o porque tratan de dirigir a los locales.

Por último, consultó los efectos que ha tenido el Convenio en el resto de los países de América Latina que lo han aprobado.

A su vez, el Honorable **Senador señor Letelier** observó que la legislación no debería ser la causa de los fenómenos sociales sino un efecto de ellos, por lo que no debería temerse la aprobación del Tratado.

En otro orden de ideas, señaló que la discriminación positiva ayuda, pero no resuelve los problemas de las minorías. Destacó que, en el caso específico de Rapa Nui, han avanzado mucho en lo que dice relación con

becas de estudio.

Respecto de las cuatro primeras preguntas que formuló el profesor señor Donoso, consideró el señor Senador que no aportan nada nuevo al debate, porque efectivamente no va a cambiar la realidad *per se* con este Convenio ni con una ley. Añadió que, por lo demás, con los mapuches la tendencia ha sido políticas de asimilación. Señaló que le pareció muy interesante el quinto concepto, la disyuntiva entre derecho individual y derecho colectivo, pues es un criterio nuevo para enfrentar el asunto. Agregó que, en principio, este criterio no le incomoda, en tanto los derechos colectivos no coarten el ejercicio de los derechos individuales.

El **Ministro señor Viera Gallo** observó que la ley indígena reconoce colectivos, en el fondo es la concreción del Convenio.

Luego, el **Director de CONADI, señor Reyes**, expresó que la ley indígena se basó en el Convenio. Agregó que ha habido grandes avances desde entonces, por ejemplo, en el último censo más de un millón de chilenos se declaró indígena.

Destacó que en la zona norte se han entregado más de 500.000 hectáreas para ser administradas por indígenas, con lo cual han mejorado sus propias condiciones de vida, acceso a luz, agua y mejores caminos.

Informó que al interior de la Conadi se eligen representantes nacionales y hay bastante participación. Agregó que uno de los ejes de la Conadi es la política urbana, que constituye el 65% de la población indígena del país, los cuales han llegado a las urbes buscando una mejor calidad de vida.

El profesor **señor Donoso** acotó que, desde el año 1990, ha habido notables avances y se percibe un mayor respeto a la diversidad.

En respuesta a la inquietud planteada por el Honorable Senador señor Letelier, señaló que hoy los indígenas tienen diferencias con el resto de la población, pero también muchas similitudes, hay muchos años de historia común, no es bueno para nadie hablar de un ellos y un nosotros.

En lo que respecta a los derechos colectivos, preguntó en qué medida la Conadi ha sido cercana a las inquietudes de los indígenas. Contestó afirmando que muchos dirigentes no se sienten representados, pues manifiestan que hay cuoteos políticos, y sienten que en las elecciones de consejeros no ha sido considerada su opinión.

Añadió que su preocupación es que se generen muchas expectativas con el Convenio y que en definitiva no cambie nada.

A la sesión también fueron invitados representantes de la Comunidad Mapuche Huilliche, el primero en intervenir fue el señor Francisco Vera, quien señaló que su comunidad habita el borde costero desde Arauco hasta Palena.

Recordó que recientemente se aprobó el proyecto de ley de borde costero. Afirmó que este convenio le dará mayor sustentabilidad a esa ley.

Señaló que están concientes que este Convenio ha generado cierta resistencia por un temor al quebrantamiento del Estado, pero el Acuerdo solamente expresa un reconocimiento a los pueblos originarios, a su derecho a los recursos naturales.

Por su parte, el señor Boris Hualme, perteneciente a la misma comunidad, afirmó que la idea de ellos no es de ser un Estado dentro de otro Estado, sino a ser respetados dentro del Estado.

Agregó que al interior de las bases hay preocupación por la aprobación del Convenio y tomarán en cuenta esta votación para saber los apoyos con que cuentan.

Finalmente, el señor Joel Maripil, representante de la comunidad señaló que ofrecían el aporte de los pueblos originarios a la sociedad. Sugirió además que se reemplazara el nombre de Puerto Saavedra por el de Konun Traitraico Leuiu, que significa Encuentro de Cuatro Ríos.

- - -

En la siguiente sesión, el **Ministro Secretario General de la Presidencia, señor José Antonio Viera-Gallo**, respondió, ante una consulta relativa al carácter vinculante que tendrían algunas normas del proyecto en estudio, que el Convenio contiene un conjunto de obligaciones para los Estados miembros, que, en este caso, el Gobierno de Chile, se compromete a cumplir. Destacó que, sin embargo, como numerosas disposiciones del mismo señalan, dicho cumplimiento debe enmarcarse en el respeto del ordenamiento jurídico nacional y de los derechos humanos.

Agregó que, según el artículo 34 del Convenio, ese cumplimiento debe ser realizado en forma flexible, dependiendo de las condiciones de cada país.

Indicó que esto mismo demuestra, como señalara el fallo del Tribunal Constitucional, que sus disposiciones revisten carácter programático, es decir, que son compromisos que el Estado y sus Poderes se comprometen a realizar. Añadió, en consecuencia, que la mayoría de las normas del Tratado no son autoejecutables.

Manifestó, por último, que muchas de sus disposiciones refuerzan principios y normas legales vigentes en Chile que reconocen los derechos de los pueblos indígenas.

La Comisión, a solicitud de los Honorables Senadores señores Coloma y Romero, acordó proponer al Ejecutivo, la presentación de una declaración interpretativa al Convenio, del siguiente tenor:

**“El Gobierno de la República de Chile, al ratificar el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, formula una declaración interpretativa al artículo 35 del referido instrumento internacional en el sentido que éste sólo es aplicable en relación a los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”.**

La Comisión precisó que dicha declaración interpretativa tiene como objetivo excluir otros conceptos que pueden resultar equívocos como “recomendaciones”, “instrumentos internacionales”, “laudos, costumbres y acuerdos internacionales, de manera de limitar su aplicabilidad sólo a aquellos instrumentos en que existe un claro e inequívoco consentimiento del Estado, como son los tratados ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

Al respecto, el Ejecutivo, representado por el Ministro Secretario General de la Presidencia, señor José Antonio Viera-Gallo y la Ministra de Planificación, señora Clarisa Hardy, se comprometió a efectuar una declaración interpretativa, en esos términos.

En consecuencia, la Comisión propone a la Sala del Senado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 54, N° 1), inciso tercero, de la Constitución Política de la República, sugerir al Ejecutivo la formulación de una declaración interpretativa, en los términos antes acordados.

**El proyecto de acuerdo fue aprobado, en general y en particular, por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Coloma, Letelier, Muñoz Barra, Pizarro y Romero.**

- - -

En consecuencia, vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de proponeros, por la unanimidad de sus miembros, que aprobéis el proyecto de acuerdo en informe en los mismos términos en que lo hizo la Honorable Cámara de Diputados, y cuyo texto es el siguiente:

#### **PROYECTO DE ACUERDO:**

**"Artículo único.- Apruébase el "Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1989."**

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 10 y 31 de octubre, 14 de noviembre, y 12 y 19 de diciembre de 2000, y 9 y 23 de enero de 2001, con la asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Bombal Otaegui, Jaime Gazmuri Mujica, Jorge Martínez Busch, Sergio Romero Pizarro y Gabriel Valdés Subercaseaux, y en sesiones realizadas los días 11 de septiembre, 9 y 16 de octubre, 13 de noviembre, y 4 de diciembre de 2007, y 8 de enero de 2008, con la concurrencia de los Honorables Senadores señores Roberto Muñoz Barra (Presidente), Juan Antonio Coloma Correa, Juan Pablo Letelier Morel, Jorge Pizarro Soto y Sergio Romero Pizarro.

Sala de la Comisión, a 9 de enero de 2008.

Julio Cámara Oyarzo  
Secretario

## RESUMEN EJECUTIVO

**INFORME DE LA COMISION DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, sobre aprobación del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1989.**

**(Boletín N° 233-10)**

**I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** por una parte, establece un marco legal de protección en beneficio de los pueblos tribales e indígenas en países independientes y, por otra, fija normas especiales aplicables a las etnias en diversas áreas, tales como, laboral, educacional, salud y de procedimiento judicial, entre otras.

**II. ACUERDO:** aprobado en general y en particular por la unanimidad de los miembros de la Comisión (5x0).

**III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** artículo único que aprueba el Convenio que, a su vez, se estructura sobre la base de cuarenta y cuatro artículos.

**IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** los artículos 6°, N° 1; letra a), y N° 2, y 7°, N° 1, oración segunda, tienen el carácter de leyes orgánicas constitucionales.

**V. URGENCIA:** "simple".

**VI. ORIGEN INICIATIVA:** Mensaje de S.E. el Presidente de la República, enviado a la Cámara de Diputados.

**VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo.

**VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** en general y en particular, por 72 votos a favor, 3 en contra y 11 abstenciones.

**IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 12 de abril de 2000.

**X. TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe. Pasa a la Sala.

**XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** la ley N° 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la CONADI.

Valparaíso, 9 de enero de 2008.

JULIO CÁMARA OYARZO  
Secretario