

## Instituciones mapuche en Chile: del derecho propio a la consulta indígena

*Mapuche institutions in Chile: from own law to indigenous consultation*

RONNY ALEJANDRO LEIVA

*Universidad Nacional Mayor de San Marco Lima, Perú*

RECEPCIÓN: 03/02/2014

ACEPTACIÓN: 20/06/2014

**RESUMEN** La institucionalidad indígena chilena ha incorporado recientemente el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a sus instrumentos de gestión. Con anterioridad a este, la Ley Indígena 19.253 sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas creaba las organizaciones funcionales indígenas con el objetivo de canalizar la participación de estos pueblos.

El Convenio 169 y otros instrumentos internacionales de derechos indígenas consagran el derecho de los pueblos originarios a participar a través de sus propias instituciones representativas. El Estado chileno está obligado a considerar a estos pueblos como sujetos de derechos colectivos y a reconocer a sus agentes tradicionales como actores políticos válidos en la esfera pública.

Desde las ciencias sociales el análisis de la legislación indígena chilena ha evidenciado la forma en que las organizaciones creadas por la Ley 19.253 desplazan y niegan a los agentes tradicionales mapuche dejándolos



marginados de la implementación de las políticas indígenas chilenas. El presente artículo analiza este problema, centrándose en la reciente formalización en la legislación ambiental chilena de la consulta especial a los pueblos indígenas, en los casos de implementación de proyectos de inversión en sus territorios. Comienza presentando el estándar internacional de derechos indígenas, para luego comentar las formas de reglamentación de la consulta indígena a nivel local considerando un análisis jurídico de sus alcances. A continuación, se analiza la complejidad del escenario institucional indígena en Chile, llegando principalmente a evidenciar la persistencia y vigencia de las propias instituciones mapuche en la actualidad, las que incluyen sus propias formas de organización tradicional y derecho propio, en un escenario de negación jurídica de su existencia. Finalmente, el análisis se centra en el primer proceso de consulta indígena, que involucra a las comunidades mapuche de la comuna de Curarrehue, en la región de La Araucanía, situación en la cual se puede apreciar el problema de la representatividad del pueblo mapuche en sus diversas aristas.

El documento concluye que el pueblo mapuche, más allá de reaccionar ante la intervención de los agentes externos, debe ejercer plenamente sus derechos políticos para lograr el control efectivo de su propio desarrollo. Debido a esto, aparece como una necesidad urgente que la población mapuche defina de forma autónoma cuáles son las instituciones y los agentes que representan a nivel local la determinación política del pueblo mapuche.

**PALABRAS CLAVES** Instituciones, derecho propio, pueblo mapuche, consulta indígena.

## Introducción

Los derechos colectivos de los pueblos indígenas son reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos, que por definición proponen la participación de los pueblos indígenas a través de sus propias instituciones representativas, las cuales hasta hoy día no son plenamente reconocidas en Chile.

La formalización en la legislación chilena de los procesos de consulta indígena en relación a la evaluación de proyectos de inversión privada da inicio a una coyuntura favorable al reconocimiento de las instituciones tradicionales de los pueblos indígenas. Este nuevo contexto de la institucionalidad indígena chilena configura un escenario inicial de confrontación con la complejidad que se ha suscitado producto de la superposición de las organizaciones funcionales creadas por la ley indígena y las propias organizaciones e instituciones representativas mapuche históricamente enraizadas.

Por un lado, es posible constatar las deficiencias existentes en la legislación chilena en cuanto a la efectiva implementación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989, núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).<sup>1</sup> Y por otro lado, se evidencia la falta de “una autodefinición colectiva que involucre el conjunto y el común del pueblo mapuche”, debido a que la población mapuche aún no ha llegado a “definir un *proyecto político*” (Millalén, 2012: 256-257). A nivel local carece de una definición clara respecto de cuáles son sus instituciones representativas en conformidad con los estándares de consulta.

Pero además es importante recordar que este problema de representatividad sociopolítica mapuche y, en particular, su manifestación a nivel de los territorios rurales con alta densidad de población mapuche, se da en un contexto posreduccional, de posguerra y de colonialismo interno (Foerster, 2001: 4), donde las políticas y leyes chilenas, tendientes a la asimilación de la población indígena, han afectado en parte la integridad y conservación de las propias instituciones mapuche.

En efecto, como sostiene Aylwin (2000) la aplicación de la Ley 19.253 que Establece Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas y

1. Ratificado por Chile en septiembre de 2008, entró en vigencia un año después, en septiembre de 2009.

crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) (1993), ha dado origen a una serie de conflictos en cuanto a las formas de representación y liderazgo entre la población mapuche, debido, principalmente, a la creación de las organizaciones funcionales y asociaciones indígenas que comienzan a convivir con las formas de organización ancestral de la sociedad mapuche.

La implementación plena del Convenio 169 que, por su parte, promueve el respeto de las aún vigentes instituciones tradicionales de los pueblos indígenas, constituye un marco para la solución democrática de los conflictos de representación política suscitados a partir aplicación de la Ley Indígena 19.253 en los territorios ocupación ancestral mapuche, lo que en la práctica exige un efectivo reconocimiento político del derecho propio mapuche.

Esta perspectiva de análisis de la coyuntura permite evaluar bajo qué circunstancias la aplicación de la consulta indígena en las localidades mapuche se manifiesta como una oportunidad y como una amenaza, y a la vez permite describir el escenario en el cual se presentarían las condiciones necesarias para que la población mapuche consiga constituir formas eficaces de representación y administración autónoma a nivel territorial.

## I. Formalización de la consulta indígena en Chile

### 1.1. La consulta como principio de derecho internacional

El Convenio 169, en su artículo 6.1.a, establece que los gobiernos al aplicar sus disposiciones deberán “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.

El deber de los Estados de consultar ha sido también reconocido por la Asamblea General de Naciones Unidas a través de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), instrumento que contó con el voto favorable del Estado de Chile.

La Declaración instituye esta obligación para los Estados en su artículo 19, al sostener que éstos “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 o administrativas que los afecten,

a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”, fundando así los principios que deben orientar estos procedimientos.

Ha sido la Corte Interamericana de Derechos Humanos la instancia internacional que ha contribuido de forma más significativa a elevar el estándar de derechos humanos indígenas. En el fallo del caso *Awas Tingni* estableció que, en base al artículo 29.b de la Convención Americana de Derechos Humanos, los instrumentos que constituyen el sistema interamericano de protección de los derechos humanos deben ser sometidos a una “interpretación evolutiva”, esto significa que ninguna disposición puede ser interpretada por parte de los Estados en el sentido de “limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo [...] con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”. El razonamiento anterior es aplicado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para efectos de la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En particular, en el fallo del caso *Awas Tingni* la Corte reconoce el derecho de propiedad comunitaria indígena, ya que además sostiene que los tratados de derechos humanos “son instrumentos vivos cuya interpretación tiene que adecuarse a la evolución de los tiempos y, en particular, a las condiciones de vida actuales”.

En la práctica, el sentido de aplicar una “interpretación evolutiva” de los derechos indígenas se sustenta en la obligación que tienen los Estados de no menoscabar las condiciones de bienestar alcanzado por estos pueblos. Debido a esto, en la aplicación de la consulta los gobiernos deben garantizar el “máximo respeto posible a las prioridades de desarrollo de los pueblos, priorizar -en caso de proyectos de desarrollo- el mejoramiento de sus condiciones de vida [...] y explicar cómo dicha medida no va a afectar [su] integridad biológica o cultural” (Yrigoyen, 2009: 14).

Esta lógica interpretativa aplicada por la Corte Interamericana sobre la Convención tiene su paralelo en su artículo 35 del Convenio 169, en el que se establece que la aplicación de sus disposiciones por parte de los gobiernos “no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales”. De este modo, el artículo 35 del Convenio 169 determina que el estándar de aplicación de la consulta a los pueblos indígenas a nivel interno debe encontrarse en conformidad con el estándar internacional alcanzado al momento de su aplicación.



Por su parte, el relator de Naciones Unidas sobre derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, James Anaya, ha precisado que la consulta a los pueblos indígenas constituye un principio general del derecho internacional (Anaya, 2013: 19-25), y en base a esto sostiene que “existen varios instrumentos y fuentes de derecho que fundamentan el deber de consulta, dentro del ámbito de las obligaciones internacionales de Chile” (Anaya, 2012: 9). Anaya desarrolla este punto basado en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Sarayaku versus Ecuador*, en la que se “hace una exposición exhaustiva de los diversos elementos de la obligación de consulta, con base en un corpus de instrumentos y precedentes pertinentes” (Anaya, 2012: 9).

Entre los instrumentos que deben ser considerados para la interpretación de las disposiciones de Convenio 169, y en particular de la consulta indígena, se encuentran la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, otros tratados de Naciones Unidas (Derechos Políticos, Eliminación de la Discriminación, entre otros), bajo la vigilancia de sus respectivos comités, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, vigilada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## 1.2. Antes de la consulta indígena en Chile

La necesidad de contar con la ratificación del Convenio 169 en el ordenamiento jurídico chileno para una efectiva participación de los pueblos indígenas, se hizo evidente a fines de los noventa en casos como el de la central hidroeléctrica *Ralco*<sup>2</sup> de la Empresa Endesa en Alto Bío Bío, la construcción de la carretera de la Costa impulsada por el Ministerio de Obras Públicas y la ampliación de la Ruta 5 Sur o *bypass* de Temuco-Padre Las Casas (Aylwin, 2000: 88).

Más recientemente podemos mencionar el conflicto suscitado a raíz de la instalación del proyecto de nuevo aeropuerto en la región de La Araucanía, el conflicto de la comunidad mapuche *Pepiukelén* con la empresa pesquera *Los Fiordos S.A.* debido a la realización de actividades contaminantes sobre sus territorios, y la llegada de múltiples proyectos de generación hidroeléctrica a

2. Véase “Los mapuche *pewenche* y la defensa de su territorio ancestral en el Bío Bío, el denominado caso *Ralko*” (Salamanca, Núñez, Maureira y Quidel, 2003: 1221-1233).

las regiones de Los Ríos (centrales Rucatayo, Osorno, Neltume, entre otros) y la región de La Araucanía (centrales Añihueraqui, Tracura, Los Aromos, entre otros). Todos estos casos han ido mostrando que se requiere la voluntad política del gobierno para escuchar a las comunidades mapuche previo a la adopción de decisiones sobre proyectos de inversión en sus territorios y la existencia de vacíos en cuanto a la protección de los derechos de consulta y participación.

La falta de una adecuada formalización de los mecanismos de consulta especial indígena en la legislación interna ha sido reconocida por los tribunales chilenos. En su fallo respecto del caso del proyecto “Nuevo Aeropuerto” de la región de La Araucanía de mayo de 2011,<sup>3</sup> la Corte Suprema sostiene que debido a que la iniciativa fue ingresada el año 2006 como anteproyecto, es decir, con anterioridad a la ratificación del Convenio 169, “no corresponde someterlo [...] a la consulta [indígena] que pretenden las recurrentes, ya que dicho procedimiento se inició con mucha antelación a la vigencia del Convenio 169”.

Mientras, por otro lado, tras la ratificación del Convenio 169 el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), organismo del Estado responsable de la evaluación ambiental de los proyectos de inversión, no actuó de forma expedita en el sentido de incorporar un procedimiento de consulta indígena especial, sino que recién el año 2013 es adoptada la reglamentación de la consulta indígena en el marco del sistema de evaluación ambiental. Lo que ocurrió durante este período entre la ratificación del Convenio 169 y la reglamentación de un procedimiento especial de consulta, es que la participación indígena en la evaluación ambiental de los proyectos de inversión continuó realizándose por medio de la llamada “participación ciudadana” en conformidad con el artículo 29 de la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente que establece que “cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental, ante el organismo competente, para lo cual dispondrán de un plazo de sesenta días, contado desde la respectiva publicación del extracto”. La normativa relativa a la “participación ciudadana” se complementa con otras disposiciones contenidas en la ley; en ninguna de éstas se hacía alusión a los derechos de los pueblos indígenas.

3. Corte Suprema, Sentencia caso Nuevo Aeropuerto región de La Araucanía. Causa Rol 1608-2011, disponible en < <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/jp/739-csuprema-caso-aeropuerto-2011.html>>.



De este modo, la norma aplicable al general de la población chilena era la aplicada a la población indígena, lo que en la práctica significaba soslayar la incorporación de cualquier reconocimiento a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, más específicamente, la omisión de los elementos que distinguen a la población indígena respecto del resto de la población en cuanto a su diferencia cultural, del papel que les compete en cuanto a la participación en la toma de decisiones sobre actividades que comprometen su desarrollo, y en particular de los derechos reconocidos internacionalmente en relación a la consulta a los pueblos indígenas.

Es decir, la “participación ciudadana” no era el mecanismo adecuado para garantizar un proceso de diálogo apropiado entre el Estado y los pueblos indígenas con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de medidas susceptibles de afectarlos directamente, como sí lo es la consulta. En este sentido, la Corte de Apelaciones de Puerto Montt en julio de 2010 sostuvo concluyentemente que “una cuestión es el derecho a participación que consagra la Ley de Impacto Ambiental y una cuestión distinta es el derecho a participación que consagra el artículo 6 núm. 1 y 2 del Convenio 169”. Este planteamiento forma parte del fallo favorable al recurso de protección presentado por la comunidad mapuche Pepiukelén en contra de la empresa pesquera Los Fiordos S.A. a raíz de la instalación de una piscina de decantación de residuos líquidos que generó contaminación ambiental sobre sus territorios.<sup>4</sup>

La falta de un procedimiento especial de consulta indígena para la evaluación de los proyectos de inversión en territorio mapuche fue denunciada también por representantes mapuche ante los organismos internacionales pertinentes. Por ejemplo, ante el relator de Derechos Indígenas, James Anaya, quien sostiene que “en algunos casos específicos de inversión actualmente en curso, no se están cumpliendo los requisitos del Convenio” (2009: 13). Y también ante la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, que desde el año 2010 al año 2013 ha observado que la evaluación ambiental no cumplía con el estándar, ya que “prevé la participación de la ciudadanía en general, pero no establece un deber de consulta específico a los pueblos indígenas que [lo] garantice, de conformidad con el artículo 7. 3, del Convenio” (OIT, 2011).

4. Corte de Apelaciones de Puerto Montt, caso comunidad mapuche Pepiukelén contra empresa pesquera Los Fiordos. Causa Rol 36-2010, disponible en <<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/jp/668-rol-36-2010.html>>.

El citado artículo 7.3. estipula que “los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos”.

## 1.2. Reglamentación de la consulta indígena

El Convenio 169 en su artículo 6.1.a establece dos situaciones en que se aplica la consulta a los pueblos indígenas: i) frente a medidas legislativas; y ii) frente a medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente. La complejidad de convertir estos preceptos en normas internas ha sido efecto de la falta de voluntad del gobierno chileno para dar cumplimiento a los estándares internacionales.

El Estado de Chile ha buscado formalizar vía reglamento los dos casos que prevé el Convenio 169, a través de procesos que no han estado exentos de polémica y críticas por parte de los pueblos indígenas. Mientras que, como veremos a continuación, la consulta indígena sobre medidas administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas ha sido derivada hacia la legislación ambiental.

### 1.2.1 Reglamentación de la consulta en Chile

Un primer intento de reglamentar la consulta en Chile fue el Decreto 124 aprobado el 4 de septiembre de 2009, unos pocos días antes de la entrada en vigencia en Chile el Convenio 169 de la OIT. Este instrumento vino a reglamentar el artículo 34 de la Ley 19.253 a fin de regular la consulta y la participación de los pueblos indígenas. En la práctica, no respetaba el espíritu del Convenio 169 y el carácter fundamental del derecho a la consulta previa.

Este decreto supremo, que se encuentra actualmente derogado, en su artículo 2 señalaba que los pueblos indígenas interesados “pueden expresar su opinión acerca de la forma, el momento y la razón de determinadas medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Es decir, buscaba solo recoger la opinión de los pueblos indígenas y no incorporaba el estándar del Convenio 169 al referirse solamente a la Ley Indígena 19.253.

Posteriormente se crea un nuevo instrumento que, en este caso, viene a normar los casos de consulta indígena previstos por el Convenio 169: es el Decreto Supremo 66, que “aprueba el reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 núm. 1 letra a) y núm. 2 del Convenio 169”. Este reglamento fue promulgado el 15 de noviembre 2013 y, al momento de su entrada en vigencia el 4 de marzo de 2014, deroga el Decreto 124.

El Decreto Supremo 66 ha sido rechazado como inconsulto por las organizaciones indígenas debido a las irregularidades en el proceso de su elaboración. Este nuevo reglamento ha sido revisado por el relator Anaya, quien concluye que “resulta ineludible realizar ajustes y modificaciones al texto actual de la propuesta, en vista de las normas internacionales en esta materia” (2012: 21).

Entre sus disposiciones, el artículo 8 trata sobre las medidas administrativas que califican proyectos o actividades que ingresan a evaluación en conformidad con la legislación ambiental y refiere que, cuando estas medidas “requieran un proceso de consulta indígena según lo dispuesto en dicha normativa y su reglamento, se consultarán de acuerdo a la normativa del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, dentro de los plazos que tal normativa establece”.

De acuerdo a lo anterior, la reglamentación de la consulta del Decreto Supremo 66 si bien regula las medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, cuando se refiere a la consulta indígena basada en la afectación debido a proyectos o actividades sometidas al sistema de evaluación de impacto ambiental, deriva la competencia a la normativa ambiental y a los organismos encargados de aplicarla. Es específicamente a este tipo de situaciones que nos referimos en este artículo.

### 1.2.2 La nueva consulta indígena en la legislación ambiental

La formalización de la consulta indígena en la legislación ambiental chilena viene a responder a las observaciones manifestadas por organismos del sistema internacional de derechos humanos y a las reclamaciones de los propios pueblos indígenas a nivel local, evidenciado a través de los fallos de tribunales a nivel nacional y de las denuncias a nivel internacional.

La Ley Ambiental chilena es la primera legislación sectorial en la que el Estado chileno introduce reformas para adaptarla en relación al Convenio 169. La reforma introducida a la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, por medio de la Ley 20.417 de enero de 2010, incorpora en su artículo 4 un nuevo inciso con el siguiente texto:

Los órganos del Estado, en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, deberán propender por la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, de conformidad a lo señalado en la ley y en los convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

Si bien, como se observa, la obligación de aplicar el Convenio 169 de la OIT ya se encontraba consagrada en la legislación ambiental desde enero de 2010 en Chile, es recién a fines de 2013 que el deber de consultar a los pueblos indígenas viene a ser asumido de forma seria, haciendo operativo el aparato del Estado en esta dirección.

El Decreto 40 de agosto de 2013 que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA), en su artículo 85 establece el procedimiento de consulta indígena de la siguiente forma:

Consulta a pueblos indígenas. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 83<sup>5</sup> de este Reglamento, en el caso que el proyecto o actividad genere o presente alguno de los efectos, características o circunstancias indicados en los artículos 7, 8 y 10 de este Reglamento, en la medida que se afecte directamente a uno o más grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas, el Servicio deberá, de conformidad al inciso segundo del artículo 4 de la Ley, diseñar y desarrollar un proceso de consulta de buena fe, que contemple mecanismos apropiados según las características socioculturales propias de cada pueblo y a través de sus instituciones representativas, de modo que puedan participar de manera informada y tengan la posibilidad de influir durante el proceso de evaluación ambiental. De igual manera, el Servicio establecerá los mecanismos para que estos grupos participen durante el proceso de evaluación de las aclaraciones, rectificaciones y/o ampliaciones de que pudiese ser objeto el Estudio de Impacto Ambiental.

5. El artículo 83 del nuevo RSEIA se refiere a la "participación ciudadana" en la evaluación de los proyectos, aplicable a la población chilena, en los términos que con anterioridad ya se encontraban normados.

Y en su segundo inciso agrega que:

En el proceso de consulta a que se refiere el inciso anterior, participarán los pueblos indígenas afectados de manera exclusiva y deberá efectuarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento. No obstante, el no alcanzar dicha finalidad no implica la afectación del derecho a la consulta.<sup>6</sup>

En el artículo 4 del RSEIA se establece que todos los proyectos o actividades deben ser ingresados por Declaración de Impacto Ambiental (DIA), salvo cuando presenten “alguno de los efectos, características o circunstancias contempladas en el artículo 11 de la Ley [19.300]” y en los artículos 5 al 10 del Título II, “en cuyo caso deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA)”.

Como se observa, el artículo 85 del RSEIA señala que los proyectos serán sometidos a consulta indígena solo en los casos definidos en el artículo 7 sobre “reasantamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos”, en el artículo 8 sobre “localización y valor ambiental del territorio” y en el artículo 10 sobre “alteración del patrimonio cultural”.

La omisión de la DIA y de las otras causales determinadas en el título II del reglamento (artículo 5 sobre “riesgo para la salud de la población”, artículo 6 sobre el “efecto adverso significativo sobre recursos naturales renovables” y artículo 9 sobre el “valor paisajístico o turístico”) como causal de consulta indígena, hace de éste, al menos, un reconocimiento de tipo parcial a los derechos de los pueblos indígenas.

En este sentido, la Corte de Apelaciones de Puerto Montt ha hecho hincapié en que “ya sea una declaración o estudio de impacto ambiental, los pueblos indígenas involucrados deben ser consultados, puesto que el Convenio consagra el derecho a la participación”.<sup>7</sup>

6. El Relator James Anaya (2012: 18) ha sostenido que en caso de no llegar a acuerdos “corresponde al Estado proceder a tomar una decisión sobre la medida sometida a consulta, pero esa decisión queda limitada”, ya que podría proceder “sólo si puede garantizar que la medida no tuviese impactos adversos sobre los derechos de los pueblos indígenas”.

7. Corte de Apelaciones de Puerto Montt, caso comunidad mapuche Pepiukelén contra empresa pesquera Los Fiordos, causa Rol 36-2010, ya citado en nota 4.

Asimismo, el relator James Anaya ha llamado a implementar en Chile los estándares internacionales en las consultas ante la adopción de “cualquier medida que afecte directamente a los pueblos indígenas” y “en relación con cualquier proyecto que pueda afectar las tierras, territorios y otros recursos de alguna comunidad indígena” (2009: 18-19).

## II. El problema político de la institucionalidad indígena en Chile

### 2.1. El reconocimiento internacional de las instituciones indígenas

El concepto de “propias instituciones” o “instituciones representativas” aparece reiteradamente en el texto del Convenio 169. Por ejemplo, el artículo 1.1.b, en que se define al sujeto colectivo al se aplican sus disposiciones, establece que sin importar cuál sea su situación jurídica, estos pueblos serán considerados indígenas debido a que “conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

La intencionalidad de este instrumento internacional se ve reflejada en su preámbulo donde considera como necesario “adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores” y, asimismo, reconoce que los pueblos indígenas aspiran a “asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico”.

Por su parte, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), en su artículo 33.2 señala que “los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos”.

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en diversos fallos que la participación de los pueblos indígenas debe ser desde sus propias instituciones, esto es, de acuerdo a sus formas de organización y métodos tradicionales para la toma de decisiones, los que deben ser resultado de procesos internos de estos pueblos (Anaya, 2012: 15).

La conceptualización respecto de las propias instituciones representativas es, por cierto, nueva para el ordenamiento jurídico chileno. En el artículo 6 inciso segundo del Decreto Supremo 66 se consigna que “cada pueblo deberá determinar libremente sus instituciones representativas, tales como las organizaciones indígenas tradicionales, comunidades indígenas o asociaciones

reconocidas en conformidad a la Ley 19.253”.

Con este artículo el legislador pareciera busca trivializar este concepto, pues resulta al menos contradictorio que el Decreto Supremo 66 declare, por una parte, que los pueblos indígenas determinan libremente sus instituciones representativas, y, por otra, establezca como límite la Ley Indígena 19.253. Ya que, como expondremos más adelante, las organizaciones e instituciones indígenas tradicionales no se encuentran reconocidas por esta ley.

## 2.2. Contexto del análisis institucional

Las instituciones son “patrones de interacción regulados, que son conocidos, seguidos y comúnmente aceptados -aunque no necesariamente aprobados mediante normas- por agentes sociales dados que esperan continuar interactuando bajo las reglas y normas formal o informalmente plasmadas en esos patrones” (O’Donnell, 1994: 9).

Dado que en las democracias delegativas, como es el caso de Chile, las instituciones son “un nivel decisivo de mediación y agregación entre, por un lado, factores estructurales y, por el otro, no sólo individuos sino también las diversas agrupaciones bajo las cuales la sociedad organiza sus múltiples intereses e identidades” (O’Donnell, 1994: 12), es posible sostener que los cambios legislativos reconfiguran los escenarios institucionales.

Además, una definición amplia de las instituciones como la aquí presentada, nos permite observar que no sólo la legislación determina reconfiguraciones en los escenarios institucionales, sino que también la interacción se ve influenciada por los aspectos informales de la realidad social, siempre y cuando éstos sean seguidos y aceptados por los respectivos agentes sociales.

El análisis institucional configura una forma particular de aproximación a las democracias estatales contemporáneas. Observar las instituciones en su carácter de “reglas y normas formal o informalmente plasmadas” nos permite situar el problema de la relación entre el Estado chileno y el pueblo mapuche en el escenario político institucional en que se inscribe.

Como veremos más adelante, a este nivel radica la importancia que ha tenido para la proyección de la sociedad mapuche el haber conseguido que instituciones como el gillatún (también *lepun* y/o *kamarrikun* en algunas territorialidades

mapuche) y agentes sociopolíticos, como los logko, werkén y otros, hayan persistido en el contexto de las reducciones.

### 2.3. Organización mapuche: entre la legislación chilena y las propias instituciones

El pueblo mapuche, que hasta hoy en día habita los territorios del sur de Chile y Argentina, desde tiempos prehispánicos ha tenido una organización sociopolítica basada en la familia, el *lofo lofche* representada ante su sociedad por el logko (Bengoa, 2003: 159-170), configurando un contexto institucional preexistente a los Estados.

La ocupación militar de los territorios del pueblo mapuche llevada a cabo a fines del siglo XIX por parte de los Estados chileno y argentino, significó la pérdida de la autonomía que hasta esa época mantenían. En Chile, tras el despojo territorial los mapuche quedaron reducidos aproximadamente al 6% del total del territorio que ancestralmente habían controlado, recibiendo Títulos de Merced y otras clases de títulos por parte del Estado, y, sumado a lo anterior, sus “estructuras sociopolíticas territoriales [...] fueron fragmentadas o desestructuradas con la imposición del aparataje político, burocrático y jurídico colonial del Estado al cual fueron progresivamente subordinándose” (Nahuelpán, 2012: 130-132).

No obstante lo anterior, algunos autores observan que la sociedad mapuche ha persistido hasta hoy en base al sustento “institucional del derecho propio mapuche [que] ha permanecido y se ha adecuado a través de la historia” (Salamanca y otros, 2003: 1236) y como resultado de “una reintegración de los [propios] patrones tradicionales dentro de la matriz de la vida de reducción” (Faron, 1969: 253). Asimismo, Aylwin, coincidiendo con los autores, agrega que si bien la unidad compuesta por las organizaciones territoriales mapuche asociadas a los Títulos de Merced, no era la antigua “forma de organización tradicional mapuche, ésta pasó a lo largo del último siglo a jugar un rol preponderante como forma de organización de este pueblo” (2000: 91).

Con la Ley Indígena en Chile las organizaciones indígenas se instalan en la acción cotidiana de sus comunidades. No obstante, persisten hasta hoy en día las propias formas de organización tradicional del pueblo mapuche, por ejemplo el *lofchey* el *lofmapu*, enmarcadas en su propio contexto institucional (Maureira y Quidel, en Salamanca y otros, 2003: 1121-1174).

### 2.3.1 Las organizaciones de la Ley indígena en Chile

Con la Ley Indígena (1993) se crearon las comunidades y asociaciones indígenas, y durante gran parte de los veinte años que ha estado vigente, han sido las únicas organizaciones de la sociedad civil chilena con posibilidades de participar de las políticas públicas en la materia y acceder a sus beneficios.

Las organizaciones funcionales de la Ley Indígena, además de su reciente creación, en sus fundamentos carecen de un mayor anclaje con los elementos sociales, históricos y culturales del pueblo mapuche. Asimismo, la participación de estas organizaciones en las políticas públicas continúa estando mediatizada por la Conadi, la que a su vez depende del Ministerio de Desarrollo Social (Leiva, 2009).

Si bien para efectos de la constitución de las organizaciones indígenas la Ley 19.253 considera en su artículo 9, entre otros requisitos, que sus integrantes “reconozcan una jefatura tradicional” y/o “posean o hayan poseído tierras indígenas en común”, estas menciones no les aproximan al reconocimiento de las propias instituciones y formas de organización mapuche en relación al estándar establecido por el Convenio 169.

Asimismo, la Ley Indígena se refiere a la participación indígena en su artículo 34 donde estipula que “los servicios de la administración del Estado y las organizaciones de carácter territorial, cuando traten materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas, deberán escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas que reconoce esta ley”.

Sin embargo, estas disposiciones distan de estar a la altura de la obligación de consulta establecida en el Convenio 169, pues al igual que el Decreto Supremo 66, sólo consideran su opinión y remiten de forma particular a las organizaciones creadas por la Ley Indígena. Por tanto, persiste aquí la falta de reconocimiento de las propias instituciones mapuche.

El único punto en que la ley se refiere a la institucionalidad mapuche es en el artículo 61 que reconoce a los mapuche huilliche “el sistema tradicional de cacicados y su ámbito territorial”. No obstante, esta disposición particular excluye del reconocimiento a las demás identidades territoriales mapuche wenteche, nagche, lafkenche, pewenche, entre otras, y en la práctica no ha existido una materialización de este reconocimiento.

La organización tradicional mapuche, como sostienen Salamanca y otros (2003: 1071-1073), ha quedado al margen de la ley, y asimismo ha quedado al margen de la posibilidad de acceder a los recursos y beneficios que las políticas indígenas chilenas ponen a disposición. Esta situación ciertamente ha coartado las posibilidades de desarrollo del pueblo mapuche.

### 2.3.2 Las eliminación legislativa de las instituciones mapuche

Ya en los años sesenta Faron avizoraba el problema asociado a la eliminación legal de la organización tradicional mapuche. El autor identificaba dos variables que como parte de la “presión colonial” conllevan un riesgo de “disolución de la sociedad mapuche”. La primera y “más inminente, es la obliteración legislativa de las comunidades indígenas a través de la acción chilena gubernamental”, y la segunda es “el efecto gradual de desgaste por las ideas occidentales que harían inoperante la estructura moral” (1969: 251).

El autor agrega que, en aquella época, “la amenaza de obliteración legislativa ha servido como un punto de agitación para revitalizar los valores culturales” (1969: 251), es decir, habría contribuido a que la sociedad mapuche fortaleciera su integración cultural.

Mientras que en la época de Faron la “obliteración”, negación o eliminación legislativa de las instituciones de la sociedad mapuche era algo inminente, una suerte de amenaza latente, con la Ley Indígena 19.253 esta amenaza a la integridad de la sociedad mapuche se ve materializada y llevada a la práctica.

En relación a lo anterior, Aylwin constata que la constitución de comunidades indígenas en base a la Ley 19.253 en muchos casos ha significado el “desplazamiento de las autoridades tradicionales mapuche, por parte de los dirigentes funcionales”, los que “no siempre logran dar una continuidad a la organización tradicional mapuche, produciendo fricciones en su interior” (2000: 23).

Agrega el autor que las condiciones que establece el artículo 10 inciso segundo de esta ley para la constitución de las organizaciones indígenas, han ido “generando división al interior de muchas comunidades [mapuche] históricas” y sostiene que son “producto de una norma promovida por la oposición conservadora en el Congreso con el fin de debilitar la organización indígena” (Aylwin, 2000: 24).

En consecuencia, realiza una categórica crítica a ésta y otras disposiciones de la Ley Indígena que “han afectado seriamente el reconocimiento legal de las organizaciones territoriales mapuche”, de modo que, considera, “se hace necesaria la modificación de la ley para permitir la representación legal de la comunidad cultural” (Aylwin, 2000: 91-92).

Por su parte, Salamanca coincide con los autores y sostiene que “en la regulación de las comunidades indígenas que establece la Ley 19.253, no se acogen las formas de organización propias otorgándoles una estructura jurídica occidental que rompe la comunidad antropológica” (Salamanca y otros, 2003: 1.072).

Cabe mencionar que, aun cuando existen éstas y otras deficiencias observables, la Ley Indígena no ha sido revisada tras la ratificación del Convenio 169 para aproximarla al estándar de derechos colectivos indígenas que establece este instrumento, y la legislación ambiental continúa siendo la única ley sectorial que ha sido adaptada a la fecha.

De este modo, mientras que en Chile actualmente las formas de representación, organización e institucionalidad mapuche resultan desplazadas, negadas y marginadas por la legislación nacional, el Convenio 169 obliga a los Estados a reconocer las propias formas de representación de los pueblos indígenas.

### 2.3.3 La persistencia del *az mapu* o el derecho propio mapuche

La bibliografía referente al ejercicio del *az mapu* o derecho propio por parte del pueblo mapuche y la actividad de sus agentes sociales, en términos de una práctica cotidiana en el marco de sus propias instituciones, se encuentra en un estado inicial.

Sánchez (2001) se refiere a este tema bajo el concepto de sistema jurídico mapuche, mostrando la forma en que en el territorio mapuche de Huilio, por medio de la acción del *logko*, da solución a algunas situaciones de conflicto comunitario surgidos a raíz de ciertos delitos como asesinato y tráfico de drogas.

Posteriormente, como parte de una investigación sobre las manifestaciones derecho propio mapuche, Salamanca desarrolla un capítulo que describe como la aplicación del *az mapuse* ha mantenido vigente en el contexto de la hegemonía de la legislación chilena (Salamanca y otros, 2003: 1175-1273).

Por su parte, Aylwin (2000) inaugura el análisis respecto de las complejidades generadas por la Ley 19.253 en el sur de Chile. Este análisis además de identificar ciertos avances, muestra los conflictos generados por la aplicación de esta ley en la relación política entre el Estado chileno y el pueblo mapuche.

Esta línea de investigación ha sido continuada por otros autores, destacando entre estos, por ejemplo, los artículos de Villegas (2014), quien estudia la persistencia del *az mapu* como sistema sancionatorio y discute la necesidad del reconocimiento legal del derecho propio con competencia territorial y personal, y Carmona (2009) quien, siguiendo a Salamanca y otros (2003), sostiene que más allá de la pugna por la tierra, el trasfondo del conflicto estaría dado por la relación de subordinación del derecho propio mapuche respecto del ordenamiento jurídico chileno.

Esta línea de investigación ha sido continuada por otros autores, destacando entre estos, por ejemplo, los artículos de Villegas (2014), quien estudia la persistencia del *az mapu* como sistema sancionatorio y discute la necesidad del reconocimiento legal del derecho propio con competencia territorial y personal, y Carmona (2009) quien, siguiendo a Salamanca y otros (2003), sostiene que más allá de la pugna por la tierra, el trasfondo del conflicto estaría dado por la relación de subordinación del derecho propio mapuche respecto del ordenamiento jurídico chileno.

El derecho propio mapuche se basa en el *az mapu*, como sostiene Aylwin, éste “se va construyendo caso a caso, se adecua a la situación de conflicto y se establece a través de la oralidad predominando en su aplicación la búsqueda de argumentos, cuya fuerza, legitimidad y justicia los valide ante las partes” (Aylwin, 2004: 384).

El desarrollo de los contenidos del *az mapu* en cuanto a principios institucionales, procedimientos y formas de organización ancestral, han sido considerablemente sistematizados por Maureira y Quidel (en Salamanca y otros, 2003: 1121-1174) como parte de la investigación sobre “manifestaciones del derecho propio mapuche” que forma parte del trabajo de la Comisión Autónoma Mapuche.<sup>8</sup>

8.La Comisión Autónoma Mapuche o Cotam fue un grupo formado por investigadores, intelectuales mapuche y líderes tradicionales, que desarrolló un trabajo de investigación sobre el pueblo mapuche como parte del trabajo de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, durante el gobierno de Ricardo Lagos.

Una visión historiográfica de la persistencia del derecho propio mapuche desde la época de la colonia española hasta el presente ha sido trabajada por Salamanca (en Salamanca y otros, 2003: 1081-1120). La autora recoge, asimismo, la conceptualización que diversos estudiosos del tema ha realizado sobre el *az mapu* como fuente del derecho propio mapuche.

La autora sostiene que el *az mapu*, como fuente de las formas institucionales propias de organización ancestral mapuche, no es recogido dentro de la legislación chilena; “un análisis desde la perspectiva del ordenamiento jurídico chileno podría sustentarse en que [el derecho propio mapuche, junto a su marco institucional] se encuentra al margen de la ley” (Salamanca y otros, 2003: 1071).

Sin desmedro de lo anterior, si bien la autora sostiene que la legislación chilena “no da cabida al pluralismo jurídico”, por otra parte observa que en la práctica “no ha sido obstáculo para que el pueblo mapuche continúe reproduciendo su cultura y aplicando su propio derecho al interior de sus comunidades” (Salamanca y otros, 2003: 1071), lo que le lleva a sostener la vigencia de las instituciones mapuche.

#### 2.4. La representatividad como problema político mapuche

Como hemos visto, el Convenio 169 confiere fuerza legal a las legítimas reclamaciones del pueblo mapuche por el respeto de sus derechos colectivos, en particular a sus propias instituciones y formas de representación. Sin embargo, en la práctica muy pocas cosas han cambiado en la gestión del Estado en relación con los pueblos indígenas.

La situación de negación y marginación legislativa de las propias formas de organización mapuche, desplazadas de la esfera pública por las organizaciones creadas por Ley Indígena, sitúa la acción de sus agentes tradicionales en un espacio de permanente negociación del rol que les corresponde en las dinámicas de la población mapuche.

Esta situación, que desde una mirada antropológica remite a la cuestión de reconstrucción de la identidad mapuche (Curivil, 2008), en esta coyuntura requiere de un análisis institucional para observarlo como resultado de un “problema político centrado en la relación del Estado y sus pueblos originarios” (Salamanca, 1999: 64).

Es en este contexto de la relación del pueblo mapuche con el Estado, donde se manifiesta la dinámica del fenómeno de la indefinición política de la representación mapuche. La población mapuche “está aún lejos de llegar a una autodefinition colectiva que involucre el conjunto y el común del pueblo” (Millalén, 2012: 257), situación en la cual agentes externos como el Estado y las empresas privadas actúan como catalizadores que, por medio de su intervención a nivel local, fomentan la falta de cohesión política de la población mapuche.

En este escenario político, si bien la acción de funcionarios públicos, empresarios, dirigentes indígenas funcionales y autoridades tradicionales mapuche, entre otros, tienen un papel fundamental, no es menos relevante la esfera del cambio institucional como un conjunto de variables que definen las coyunturas o escenarios más acotados y contingentes.

El análisis deriva entonces a la observación de las interacciones enmarcadas en dos contextos institucionales paralelos: i) el de las organizaciones originadas en la institucionalidad y derecho propio mapuche, y ii) el de las organizaciones originadas en la legislación y política indígena del Estado. De este modo, la representatividad institucional exigida por el procedimiento de consulta normado a través del Convenio 169 aparece entonces como un problema de indefinición política de la sociedad mapuche.

Como consecuencia, la aproximación a la realidad política del pueblo mapuche debe considerar la correlación de fuerzas, el nivel de cohesión y el arraigo de la población respecto de la institucionalidad mapuche y la institucionalidad indígena chilena, con el propósito de determinar caso a caso la configuración que la población desarrolla en el marco de las relaciones institucionales y la solución alcanzada a nivel local.



### III. El rewe de Trankura y el primer proceso de consulta indígena en Chile

#### 3.1. Primera etapa: la legislación común

En noviembre de 2012 ingresó al sistema de evaluación ambiental el “Proyecto Central Hidroeléctrica Añihuerraqui”<sup>9</sup> de la empresa chilena GTD Negocios S.A.. Se trata de una central hidroeléctrica de paso con una potencia estimada en 9 MW, que intervendría el río Añihuerraqui en la comuna de Curarrehue, región de La Araucanía. La central se instalaría en territorios que han sido ocupados de forma ancestral por las comunidades mapuche pewenche del sector Trankura.

El 11 de diciembre de 2012 se dio inicio al proceso de “participación ciudadana” en el marco de la evaluación ambiental del proyecto, por medio del “Extracto del EIA de Proyecto Central Hidroeléctrica Añihuerraqui Región de La Araucanía”, publicado en el *Diario Austral* de Temuco. En conformidad con el reglamento de evaluación ambiental vigente a la fecha, y tal como se señala en el extracto publicado, “cualquier persona, natural o jurídica [...] podrá formular sus observaciones, debidamente fundamentadas y por escrito, al Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental” dentro de un plazo de 60 días hábiles a partir de la fecha de la última publicación del extracto.

Dentro de las observaciones presentadas por ciudadanos, organizaciones comunitarias y comunidades indígenas, fueron expresados impactos de tipo medioambiental, efectos adversos sobre la flora y fauna, económicos, de afectación a los emprendimientos turísticos de la zona, y cultural, en relación a la intervención sobre la vida cotidiana de la población mapuche local.

La comunidad indígena Juanita Curipichún, una de las tres organizaciones indígenas consideradas como afectadas por los organismos públicos, manifestó que en principio estaría dispuesta a aceptar la instalación del proyecto si éste contemplaba la generación de un “plan de mitigaciones”, según consta en el acta de la reunión del 20 de febrero de 2013.

Las restantes dos comunidades indígenas, Camilo Coñoquir Lloftonekul y Camilo Coñoquir, en una carta enviada en enero de 2013 al SEA, manifestaron

9. El expediente de evaluación del Proyecto Central Hidroeléctrica Añihuerraqui y todos los documentos citados como parte del proceso, se encuentran disponible en formato digital en el sitio web del SEIA: <[http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id\\_expediente=7564864](http://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=7564864)>.

su voluntad de excluirse de la participación ciudadana dado que “este proceso dista del derecho a ser consultados que nos asiste como pueblos indígenas por una medida administrativa susceptible de afectarnos directamente según lo dispuesto por el artículo 6.1.a del Convenio 169”.

Las comunidades indígenas mapuche del sector en oposición al proyecto han criticado principalmente que la central sería instalada en un espacio del río Añihuerraqui, ubicado a tan sólo a 227 metros del lugar donde se realiza la actividad religiosa de gillatún, el que, como veremos más adelante, es parte de un complejo ceremonial ancestral.

### 3.2. Segunda etapa: Procedimiento especial de consulta indígena

El 29 de noviembre de 2013, el Servicio de Evaluación Ambiental, como instancia facultada por la ley para implementar los procesos de consulta indígena, comenzó a notificar a las organizaciones, principalmente a las tres comunidades indígenas del sector y a algunos comités de pequeños campesinos indígenas, respecto de la promulgación del Decreto 40 como nuevo reglamento ambiental y de la incorporación del procedimiento de consulta indígena y, particularmente, sobre su implementación para la evaluación del proyecto Añihuerraqui.

A fines del mismo mes, la comunidad Camilo Coñuequir Lloftunekul hizo entrega de una carta de observaciones al organismo de evaluación ambiental en la cual criticaron la línea de base del proyecto, ya que, según sostienen, la empresa habría entrevistado “sólo los comuneros que estaban a favor del proyecto, casualmente personas que ya no tienen relación con su cultura, ni participan en ceremonias tan importantes como lo es el guillatún”.

El 29 de noviembre de 2013, el Servicio de Evaluación Ambiental dio comienzo oficial a la consulta del proyecto por medio de la resolución 262 que “dispone la realización del proceso de consulta previa según lo establecido en el Convenio 169 de la OIT en el marco de la evaluación ambiental del EIA del proyecto Central Hidroeléctrica Añihuerraqui”.

La resolución en su primera parte expone la normativa en la cual se sustenta o basa el procedimiento, en la que, cabe mencionar, no se incluye el Decreto 66. Más adelante incorpora los antecedentes generales del proyecto y las causales específicas según las cuales será sometido al procedimiento de consulta indígena; entre otras, la “alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos [indígenas] en su dimensión de bienestar social básico” y “la

proximidad de población protegida, en este caso las comunidades mapuche del sector”.

En este documento se expresa, además, que de acuerdo al “literal a) del artículo 81 de la Ley Ambiental 19.300, corresponde al Servicio de Evaluación Ambiental la administración del SEIA, el cual constituye un instrumento de gestión ambiental”. Lo anterior quiere decir que las competencias del SEA respecto de la administración del “Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” o SEIA emanan del Convenio 169 al encontrarse “afecto al mandato del artículo 4 de la Ley 19.300”.

La resolución reitera un concepto introducido por el artículo 85 del RSEIA: “grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas”; específicamente se señala que “en el marco de la evaluación ambiental de proyectos de inversión sometidos al SEIA, la consulta tiene obligatoria aplicación cuando existe susceptibilidad de afectación a grupos humanos pertenecientes a los pueblos indígenas”.

Se agrega a lo anterior que por medio de la resolución 262 el organismo de evaluación ambiental resuelve que “los plazos, mecanismos y alcances de dicho procedimiento de consulta serán consensuados de forma previa a su iniciación con aquellos grupos humanos pertenecientes a los pueblos indígenas, a través de sus instituciones representativas”.

Si bien el concepto de “grupos humanos pertenecientes a los pueblos indígenas” es un concepto amplio que remite a diversas posibles formas de agrupación, la incorporación del concepto “instituciones representativas” reintegra la conceptualización original emanada desde el Convenio 169.

### 3.3. Institucionalidad mapuche

Nos hemos referido a las instituciones mapuche en términos de su diferencia respecto de la institucionalidad indígena, políticas y leyes chilenas, como una realidad preexistente. Desde los instrumentos de derechos humanos se instituye el reconocimiento de las propias instituciones indígenas como una obligación para los Estados cualquiera sea su situación jurídica, con la finalidad de revertir procesos de asimilación resultado de leyes anteriores.

Además, hemos comentado que algunos autores (Faron, 1969; Salamanca y otros, 2003; Aylwin, 2000) sostienen que la institucionalidad mapuche se ha mantenido vigente como resultado de una reintegración histórica de los patrones tradicionales aun con posterioridad a la implementación de las reducciones. El caso que se presenta a continuación, como parte de nuestro análisis, corrobora estas afirmaciones.

### 3.3.1. El rewe de Trankura como organización sociopolítica

La información sobre la organización sociopolítica mapuche preexistente en el territorio de Curarrehue es conocida por los organismos públicos vinculados a la evaluación ambiental del proyecto, al menos desde enero de 2013 en base al “Informe Sociocultural, Comunidad Camilo Coñoequir, Título de Merced núm. 1647 del año 1909”, emitido por la Subdirección Nacional de la Conadi.

En el informe se constata que un sitio ceremonial *gillatuwe*, sería afectado por el emplazamiento del proyecto hidroeléctrico. Se sostiene además que al gillatún del sector Trankura asisten mapuche desde las localidades “Wampoe, Clawikin, Ikal, Menetuwe, San Luis, Maichin, Quintonahuel (Reigolil), Conki y Coilaco, constituyendo un conjunto de nueve comunidades [tradicionales o lof] que se aglutinan en torno al mencionado *gillatuwe*, constituyendo un *rewe*, agrupación sociopolítica tradicional mapuche”.

Esta información determina la preexistencia de una expresión territorial mucho más amplia a la zona de impacto directo considerada por los organismos de evaluación ambiental y declarada por el titular del proyecto, la que, en consecuencia, comprendería a la población de estas nueve localidades mencionadas como afectados directos dada la posible instalación del proyecto.

Se explica además que “cada comunidad participante envía su logko mayor quien se coordina con el logko mayor de la ceremonia [del *rewe* de Trankura], don Alejandro Coñoequir Curilaf”, lo que muestra la presencia de varios representantes territoriales.

Se agrega que la comunidad Coñoequir Lloftonekul cuenta con un grupo de personas que cumplen roles específicos en la ceremonia: un “*gillatufé*”, “dos personas que tienen el rango de *kalfumalen*, dos personas que ejercen el rol de capitán, tres personas que cumplen con la función de sargento, y una persona que es reconocida como *pillankuze*”.

Todas estas personas de la comunidad, también referida como *lof*Trankura, en el cumplimiento de sus respectivos roles pueden ser consideradas como agentes institucionales y, asimismo, como autoridades tradicionales mapuche en el contexto de la estructura de organización sociopolítica.

Sumado a lo anterior se indica que “en cada comunidad de las que concurren al *gillatuwe*Trankura existen sus propias autoridades tradicionales y [respectivos] *gillatuwe*”, donde se realizan ceremonias locales.

De este modo, ha sido constatado por parte del organismo que el *rewe* de Trankura constituye la forma de institución política mapuche a nivel territorial local, con una estructura altamente organizada, y con agentes perfectamente identificados.

Se concluye que la relevancia de este *gillatuwe* “viene de tiempos de su abuelo común, don Camilo Coñoequir, quien tenía como nombre original Lleftonekul”, encontrándose por tanto históricamente arraigada en los patrones de interacción de la población mapuche del territorio.

### 3.3.2. El rewe de Trankura como complejo ceremonial territorial

El emplazamiento del *rewe* de Trankura presenta características distintivas de importancia religiosa en base a la espiritualidad mapuche ancestral. Según consta en el informe citado, el sitio ceremonial está “ritualmente conectado a los cerros Punowemanke, que es el cerro Txen Txen, y el cerro Peñewe, que es considerado como cerro Kai Kai”.<sup>10</sup>

El río Trankura constituye “un sitio de rogativas personales privativo de autoridades tradicionales”. Mientras que en las cercanías del río “existe un sitio tradicional de reunión, un *trawunwe*”, y “el agua para el ritual propiciatorio es obtenida desde un cercano *txayenko* [o cascada], en el estero Pichitrunkura, lugar en el que además existe un reservorio tradicional de especies de *lawen*, esto es, plantas de aptitud curativa”.

10.La presencia de cerros Txen Txen y Kai Kai evidenciaría la importancia que para el territorio tendría la referencia al mito fundacional mapuche sobre el diluvio y las serpientes del mismo nombre. Para una aproximación a este mito, véase Millalén (2006: 17-52).

En el entorno del sitio ceremonial se emplazan algunos *palíwes*, espacios para practicar el deporte mapuche llamado palín, y antiguos sitios de enterramiento familiar o *eltun*, “algunos de los cuales son identificables y están próximos al *gillatuwe*”; en suma, todos estos sitios de significación cultural son parte de un “complejo ceremonial territorial, conforme a la cosmovisión mapuche”.

En base a esto, en el “Informe Sociocultural, Comunidad Camilo Coñoequir” elaborado la Subdirección Nacional de la Conadi se concluye que “el ceremonial tradicional mapuche y la relación de la comunidad con el territorio se expresa según los códigos del *az mapu*, en consonancia con la particularidad de la identidad socioterritorial pewenche”.

### 3.3. Implicancias y límites institucionales en la consulta indígena

El 7 de diciembre de 2013 fue realizada una reunión entre representantes territoriales mapuche, varios logko y werkén del *rewé* Trankura, junto a dirigentes funcionales de las comunidades Camilo Coñoequir Lloftonekul y Camilo Coñoequir, con funcionarios del SEA y la Conadi a nivel regional y nacional.<sup>11</sup>

En esta oportunidad la población mapuche opositora a la implementación del proyecto en el territorio de Trankura, presentó sus argumentos y expuso sus observaciones a la forma en que se estaba desarrollando el proceso de consulta. Particularmente, respecto de tres puntos centrales, a saber:

i) La visión particular del pueblo mapuche respecto de la relación con los espacios naturales. Distinta de la visión occidental que ve a la naturaleza como un objeto a disposición de las personas, el mapuche ve a los espacios naturales (ríos, cascadas, pantanos, bosques, etcétera) como personas en el contexto de las relaciones sociales.

ii) La falta de reconocimiento por parte de los organismos del Estado de los agentes institucionales tradicionales, en particular a los logko y werkén a quienes la población mapuche valora y apoya en su rol de autoridades ancestrales mapuche y como representantes ante la consulta indígena.

11. Los contenidos de esta parte son resultado de la participación y observación en terreno.



iii) El nulo reconocimiento de la institucionalidad sociopolítica mapuche, en particular al gillatún como espacio que involucra la participación de otras localidades y sus respectivos representantes tradicionales, constituyendo una territorialidad de nivel más amplio, y que no está siendo considerado en cuanto a su afectación por la posible instalación del proyecto ni para efectos del procedimiento de consulta indígena.

Por su parte, los organismos públicos sostuvieron que las observaciones presentadas por las personas mapuche participantes de la reunión serían consideradas en el proceso de la evaluación, en conformidad con la Resolución 262 en que se señala la obligación de que el procedimiento sea consensuado “de forma previa a su iniciación con los grupos humanos pertenecientes a los pueblos indígenas”.

Los organismos evaluadores pueden pretender actuar motivados bajo el principio de buena fe, sin embargo la falta de reconocimiento legal de las formas de institucionalidad y organización propia mapuche determina la existencia de limitaciones de tipo estructural en el alcance normativo de la aplicación del procedimiento de consulta indígena, lo que sitúa la acción de los funcionarios públicos en un escenario complejo y a la vez contradictorio.

Un ejemplo de esto es el énfasis dado durante la reunión por los funcionarios del SEA a que el procedimiento de consulta en este caso no implicase la necesidad de alcanzar el consentimiento, ya que el Convenio 169 prevé esta situación sólo en los casos en que exista relocalización de la población indígena.

En efecto, el Convenio 169, en su artículo 16.2, estipula que “cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa”. Si asumiendo esta perspectiva el organismo público parece proceder con apego a los contenidos del Convenio 169, evidencia por el contrario que a la fecha en Chile no existe un eco de los planteamientos del relator Anaya (2013) respecto del carácter de la consulta como principio general del derecho internacional y de la obligación de los Estados de interpretar este tratado y sus preceptos sin “menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales”, como se establece en su artículo 35.

También, como corresponde en la lógica de la administración pública, los funcionarios del Estado son rigurosos en la interacción con la ciudadanía, y con el objetivo de mantener sus acciones dentro de los márgenes institucionales, la participación de la población mapuche es canalizada a través de las organizaciones funcionales creadas por la Ley Indígena 19.253.

Como hemos visto, la organización ancestral del pueblo mapuche, organización territorial (Aylwin, 2000: 91) o comunidad antropológica (Salamanca y otros, 2003: 1072), no se encuentra legalmente reconocida en el ordenamiento jurídico chileno. Debido a esto sus representantes tradicionales no se encuentran en igualdad de condiciones en el marco de la lógica administrativa del Estado. De modo que, en estas condiciones, el procedimiento de consulta reglamentado aún carece de un reconocimiento pleno del pueblo mapuche como sujeto de derechos colectivo.

Lo anterior, en la práctica, limita las posibilidades de participación del pueblo mapuche en consistencia con el artículo 7.1 del Convenio 169, que reconoce “el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”.

Así, es posible constatar que, mientras no exista una reforma a la legislación chilena, que reconozca las propias instituciones mapuche -el gillatún como forma de congregación, a los logko, werkén y demás autoridades mapuche como agentes de representación y al *az mapu* como fuente de derecho mapuche-, la relación del Estado chileno con el pueblo mapuche continuará siendo un problema de carácter político contingente.

#### 3.4. La urgencia de las instituciones mapuche

En concordancia con lo hasta ahora expuesto, nuestra perspectiva es que la definición respecto de cuáles son las instituciones que deben ser consultadas en el marco de la aplicación del procedimiento de consulta indígena, recae en primer lugar sobre la propia población mapuche en el marco del ejercicio del derecho a la autodeterminación. Esto se debe principalmente a que “la atribución para decidir autónomamente o determinar de modo libre su modelo de desarrollo

[...], supone la potestad de los pueblos de organizarse y tomar decisiones que les incumben sin interferencia estatal o de terceros” (Yrigoyen, 2009: 10).

Pero además, en segundo término, corresponderá al legislador, por medio de la adecuación de la normativa interna, garantizar el derecho a la libre determinación, esto es, al pleno ejercicio de los derechos y libertades consagradas en el estándar internacional de derechos indígenas, siendo fundamental la garantía del “derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos” (artículo 31.2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas).

Por cierto, nuestras reflexiones no conducen a sostener la eliminación de las organizaciones funcionales indígenas de la Ley 19.253. Ciertamente, estas organizaciones han cumplido y pueden seguir cumpliendo funciones en el contexto de la relación de los pueblos indígenas con el Estado chileno, mas no representan la voluntad y persistencia histórica de la sociedad mapuche.

Como hemos expuesto, el pueblo mapuche ha logrado mantener vigentes y activas sus instituciones a nivel territorial. La importancia de esto radica en que, por medio de estas organizaciones y agentes, la sociedad mapuche ha tenido la capacidad de manifestar sus decisiones como proyección de sus principios y valores culturales.

Una de las características de las instituciones es que la “estabilización de los agentes y de las expectativas incluye una dimensión temporal” en que “la atención secuencial a los problemas hace posible coordinar una agenda que de otro modo sería inmanejable” (O’Donnell, 1994: 11). Debido a esto, la negación de las instituciones del pueblo mapuche puede ser considerada una interferencia a su participación política en el marco de la agenda democrática del país.

Es también posible, por otra parte, observar que la falta de definición de las instituciones representativas en los territorios mapuche ciertamente puede favorecer la vulnerabilidad de población mapuche ante la intervención externa y ante la falta de pertinencia de la acción de los organismos públicos. De este modo, hoy en día el pueblo mapuche se encuentra frente al “desafío [de] construir espacios como formas de acuerdo, alianza y negociación entre pueblos”, ya que “pensar nuevas formas de interacción y acuerdo se ha tornado central” (Pichinao, 2012: 40).

Nuestra perspectiva, por tanto, apunta en el sentido de evidenciar la necesidad urgente para la población mapuche de desarrollar un proceso orientado a dar mayor estabilidad y consolidación a las formas de organización autónoma en cada localidad, con el objetivo de ampliar las posibilidades de controlar los procesos de desarrollo a nivel local.

Esta urgencia se debe principalmente a que la consulta indígena “no se limita al derecho de dar a conocer su reacción a medidas iniciadas o impuestas desde el exterior”, sino que además los pueblos indígenas “deben participar activamente y proponer medidas, programas y actividades que construyan su desarrollo” (OIT, 2013: 20).

En efecto, el ejercicio de los derechos colectivos no consiste en que la población indígena solamente sea consultada en la fase inicial de implementación de proyectos de inversión privada en sus territorios; el derecho de participación consagrado en el Convenio 169 consiste en “la intervención de los pueblos [indígenas] en todas las fases del ciclo de elaboración, aplicación y evaluación de políticas y programas de desarrollo nacional o regional que les puedan afectar” (Yrigoyen, 2009: 11).

Los derechos colectivos reconocidos en la actualidad a los pueblos indígenas en los diversos instrumentos de derechos internacional, debido a que constituyen garantías y a la vez deberes que recaen sobre las poblaciones originarias, encierran el enorme desafío para estos grupos de determinar de forma autónoma su representación como sujetos colectivos, para efectos de alcanzar la participación efectiva en la definición de su propia agenda de desarrollo, que en la práctica opere como límite a la intervención sobre sus territorios.

A partir de esta prerrogativa es que la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas consagra también derechos políticos: el derecho a la jurisdicción indígena, esto es, al “autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales” (artículo 4), y el derecho a la soberanía en términos de “determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades” (artículo 35).

## Conclusiones

En Chile, después de más de veinte años de implementación de políticas públicas en materia indígena, es posible observar que aún no existen las condiciones suficientes para el desarrollo de procesos de consulta indígena a la altura de los estándares internacionales de derechos humanos, respecto de lo cual una parte de responsabilidad recae sobre el propio pueblo mapuche que no ha conseguido establecer una autodefinición clara de sus formas de representación colectiva.

La promulgación de la Ley 19.253 no ha contribuido mayormente a dar una solución a las demandas de reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas. Como se ha visto, a través de los planteamientos de Aylwin (2000) y Salamanca y otros (2003), la creación de las comunidades funcionales indígenas ha generado el desplazamiento de las autoridades tradicionales mapuche, así como la negación y marginación de sus propias formas de organización, instituciones representativas y derecho propio.

Sin bien el pueblo mapuche ha mostrado una gran capacidad de persistencia al haber mantenido vigentes sus propias instituciones y formas de organización originadas desde el derecho propio, después de más de cien años de la ocupación de su territorio ancestral continúa la indefinición y la carencia de un proyecto político propio que involucre al común de la población mapuche o, al menos, que tenga un grado considerable de adhesión en cuanto a la o las formas en que se debería canalizar la participación y la representación política del pueblo mapuche.

En el caso expuesto de la comuna de Curarrehue, se observa una situación particular en que la población mapuche de los territorios del *rewe* Trankura -dos de las tres comunidades indígenas con personalidad jurídica- ha tenido la voluntad política de potenciar y posicionar a sus instituciones tradicionales y a sus agentes institucionales mapuche como representantes de su posición política como pueblo.

No obstante, lo anterior puede ser observado como una favorable estrategia de adaptación de la población mapuche a nivel local, para hacer frente a las limitaciones y la negación impuestas por la Ley 19.253. La situación es que la falta de un reconocimiento real de las instituciones ancestrales mapuche en la

legislación chilena, establece un escenario en el que se continúa coartando las posibilidades de participación efectiva de la sociedad mapuche en las decisiones relativas a sus prioridades de desarrollo.

Si bien en el reglamento que incorpora la consulta indígena en el marco de la evaluación ambiental de proyectos de inversión persistiría la falta de garantías para los derechos colectivos de los pueblos indígenas en conformidad con el estándar internacional, su formalización en la normativa interna da inicio a una coyuntura de cambio institucional hasta ahora inédita en Chile y, además, pone de manifiesto el desafío que tiene la población mapuche de avanzar en la definición de sus estructuras de representación colectiva.

Como se puede apreciar, el Convenio 169 de la OIT puede contribuir a mejorar las posibilidades de los pueblos indígenas para avanzar en el reconocimiento de sus propias instituciones representativas y, asimismo, para avanzar en incorporar en la legislación el concepto de territorio indígena (Aylwin, 2000: 101). Pero las limitaciones para la protección de los territorios indígenas persistirán en Chile mientras, como sostiene el relator James Anaya, no se llegue a desarrollar “un claro entendimiento de que los derechos humanos de los pueblos indígenas forman parte del bien común” (2012: 18).

La protección por parte del pueblo mapuche de sus territorios tradicionales frente a la intervención externa presenta, sin duda, un componente medioambiental. Sin embargo, la población mapuche se enfrenta a un desafío mayor que es el de observar el estado actual de su sociedad y trabajar en el sentido de ejercer sus derechos políticos reconocidos de jurisdicción y soberanía indígenas.

Sólo en la medida que la población mapuche consiga desarrollar una acción social en la cual sus propias instituciones ancestrales sean incorporadas y reconocidas como parte de una práctica política cotidiana, el pueblo mapuche podrá alcanzar un mayor nivel de consolidación como un sujeto histórico colectivo. Y así, por medio de los agentes institucionales que de forma histórica han representado sus intereses, podrán desplegar una manifestación política más plena en su relación con el Estado chileno y, a su vez, más trascendente respecto del mundo entero.

## Referencias

- Anaya, James (2009). *La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. Naciones Unidas, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Disponible en <<http://unsr.jamesanaya.org/esp/country-reports/la-situacion-de-los-pueblos-indigenas-en-chile-seguimiento-a-las-recomendaciones-hechas-por-el-relator-especial-anterior>>.
- . (2012). *Comentarios del Relator sobre derechos indígenas a la Propuesta del gobierno de Chile para nueva normativa de consulta y participación indígena de noviembre de 2012*. Naciones Unidas, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Disponible en <<http://unsr.jamesanaya.org/esp/docs/special/2012-11-29-unsr-comentarios-a-propuesta-reglamento-consulta-chile.pdf>>.
- . (2013). Conferencia magistral: “El derecho a la consulta previa en el derecho internacional”. En *Memoria del Encuentro Extraordinario de la Federación Iberoamericana de Ombudsman* (pp. 19-25). Lima, Perú.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2007). *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.
- Aylwin, José (2000). *Materializaciones y conflictos. Aplicación de la Ley Indígena en el Territorio Mapuche (1994-1997)*. Temuco: Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera.
- . (2004). *Derechos humanos y pueblos indígenas: tendencias internacionales y contexto chileno*. Temuco: Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera.
- Bengoa, José (2003). *Historia de los antiguos mapuche del sur*. Santiago: Catalonia.
- Carmona, Cristóbal (2009). “Derecho y violencia: reescrituras en torno al pluralismo jurídico”. *Revista Derecho* (Valdivia), 22 (2): 9-26. Disponible en <[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09502009000200001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09502009000200001&script=sci_arttext)>.
- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) (2013). “Informe Sociocultural, Comunidad Camilo Coñoequir, Título de Merced núm. 1647 del año 1909”. Disponible en <[http://seia.sea.gob.cl/archivos/CONADI\\_EIA\\_Anihuerraqui.pdf](http://seia.sea.gob.cl/archivos/CONADI_EIA_Anihuerraqui.pdf)>.
- Curivil, Ramón (2008). “Cultura mapuche: un antiguo ideal de persona para una nueva historia”. *CUHSO*, 16 (2), 37-52.

- Faron, Louis (1969). *Los mapuche. Su estructura social* México: Instituto Indigenista Interamericano.
- Foerster, Rolf (2001). “Sociedad mapuche y sociedad chilena: la deuda histórica”. *Revista Polis*, disponible en <<http://polis.revues.org/7829>>.
- Leiva, Ronny (2009). “Organizaciones funcionales en el contexto de la nación originaria mapunche”. Mapuexpress. Disponible en <[http://www.mapuexpress.net/include/image.php?image=../images/publications/13\\_10\\_2009\\_5\\_3\\_18\\_2.doc](http://www.mapuexpress.net/include/image.php?image=../images/publications/13_10_2009_5_3_18_2.doc)>.
- Millalén, José (2012). “Taiñ mapuchegen. Nación y nacionalismo mapuche: construcción y desafío del presente”. En *Comunidad de Historia Mapuche, Ta iñ fijke xipa rakizuameluwün. Historia, colonialismo y resistencia desde el país Mapuche* (pp. 241-258). Ediciones Comunidad de Historia Mapuche.
- . (2006). “La sociedad mapuche prehispánica: Kimün, arqueología y etnohistoria”. En P. Mariman, S. Caniuqueo, J. Millalén y R. Levil, *¡...Escucha, winka...! Cuatro ensayos de historia nacional mapuche y un epílogo sobre el futuro* (pp. 17-52). Santiago: Lom.
- Ministerio del Medio Ambiente (2013). Aprueba Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Pub. Decreto núm. 40. Disponible en <[http://www.sea.gob.cl/sites/default/files/DTO-40\\_12-AGO-2013.pdf](http://www.sea.gob.cl/sites/default/files/DTO-40_12-AGO-2013.pdf)>.
- Nahuelpán, Héctor (2012). “Formación colonial del Estado y desposesión en Ngulumapu”. En *Comunidad de Historia Mapuche, Ta iñ fijke xipa rakizuameluwün. Historia, colonialismo y resistencia desde el país Mapuche* (pp. 123-156). Ediciones Comunidad de Historia Mapuche.
- O'Donnell, Guillermo (1994). “Democracia delegativa”. Disponible en <[http://www.forumjusticia.com.br/wp-content/uploads/2011/10/O%C2%B4Donnell\\_Democracia-Delegativa.pdf](http://www.forumjusticia.com.br/wp-content/uploads/2011/10/O%C2%B4Donnell_Democracia-Delegativa.pdf)>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989). Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- . (2011). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Solicitud directa al Estado de Chile, CEACR, 81<sup>a</sup> reunión. Disponible en <<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/chile-oit/736-oit-ceacr-solicitud-directachile-2011.html>>.
- . (2013). *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*. Lima-Perú.
- Salamanca, María, Verónica Núñez, Ramón Maureira, y Javier Quidel (2003). *Mapu küpal azkúnun zügu: Manifestaciones del derecho propio mapuche en los territorios wenteche, pewenche y lafkenche*. Disponible en <[http://biblioteca.serindigena.org/libros\\_digitales/cvhynt/v\\_iii/t\\_ii/capitulo\\_III.pdf](http://biblioteca.serindigena.org/libros_digitales/cvhynt/v_iii/t_ii/capitulo_III.pdf)>.

- Salamanca, María (1999). “El límite a la protección de las tierras indígenas”. *CUHSO*, 0 (1): 49 - 66. Disponible en <<http://cuhso.cl/index.php/cuhso/article/view/210>>.
- Sánchez, Juan (2001). “El *az mapu* o sistema jurídico mapuche”. *Revista CREA*, (2) : 29 - 39. Disponible en <<http://repositoriodigital.uct.cl:8080/xmlui/handle/123456789/520>>.
- Pichinao, Jimena (2012). “Los parlamentos hispano-mapuche como escenario de negociación simbólico-político durante la Colonia”. En *Comunidad de Historia Mapuche, Ta iñ fijke xipa rakizuameluwün. Historia, colonialismo y resistencia desde el país Mapuche* (pp. 25-42). Ediciones Comunidad de Historia Mapuche.
- Villegas, Myrna (2014). “Sistemas sancionatorios indígenas y derecho penal. ¿Subsiste el *az mapu*?” *Revista Política Criminal*:9 (17): 213-247. Disponible en <[http://www.politicacriminal.cl/Vol\\_09/n\\_17/Vol9N17A7.pdf](http://www.politicacriminal.cl/Vol_09/n_17/Vol9N17A7.pdf)>.
- Yrigoyen, Raquel (2009). *De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento*. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad. Disponible en <[http://www.justiciaviva.org.pe/derecho\\_consulta/02\\_ryf\\_derechos.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/derecho_consulta/02_ryf_derechos.pdf)>.

#### Sobre el autor

RONNY ALEJANDRO LEIVA es Psicólogo, egresado de la maestría de Sociología, mención sociología de las organizaciones, de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) de Lima - Perú. Su correo electrónico es <[raginelwe@gmail.com](mailto:raginelwe@gmail.com)>