

Nota técnica de país sobre
cuestiones de los Pueblos Indígenas

República de Chile



Invertir en la población rural



IWGIA

Nota técnica de país sobre cuestiones de los pueblos indígenas
REPÚBLICA DE CHILE
Junio de 2022

Contenido

Acrónimos y siglas.....	1
1. Caracterización de los pueblos indígenas del país.....	3
1.1 Población.....	3
1.2 Distribución geográfica.....	3
1.3 Situación social, económica, política y cultural.....	5
1.3.1 Tierras y territorios.....	5
1.3.2 Organización territorial y política; participación.....	7
1.3.3 Situación socioeconómica.....	8
1.3.4 Lengua, cultura, educación.....	10
1.3.5 Salud.....	12
1.4 El movimiento indígena.....	13
2. Marco legal e institucional relativo a los derechos de los pueblos indígenas.....	14
2.1 Internacional.....	14
2.1.1 Instrumentos internacionales ratificados.....	14
2.1.2 Observaciones, recomendaciones y jurisprudencia del sistema de la ONU y el SIDH.....	16
2.2 Nacional.....	20
2.2.1 Reconocimiento constitucional.....	20
2.2.2 Legislación.....	20
2.2.3 Instituciones.....	22
2.3 Principales obstáculos para el ejercicio de los derechos.....	23
3. Operaciones del FIDA con los pueblos indígenas del país.....	24
4. Principales iniciativas de la cooperación internacional con los pueblos indígenas en el país.....	24
5. Cambio climático.....	26
5.1 Legislación nacional sobre cambio climático.....	26
5.2 Planes y políticas nacionales.....	26
5.3 NDC.....	27
5.4 Organismo responsable.....	28
5.5 Fondo Verde para el Clima.....	28
5.5.1 Proyectos.....	28
5.5.2 Autoridad Nacional Designada.....	28
Fuentes y bibliografía.....	30
Anexo 1: Mapa de pueblos indígenas de Chile.....	35

Listado de cuadros

Cuadro 1: Población indígena por pueblo.....	3
Cuadro 2: Distribución de la población indígena según región (2017).....	4
Cuadro 3: Principales regiones en las que se localiza cada pueblo (2017).....	4
Cuadro 4: Población indígena y no indígena en situación de pobreza y pobreza extrema por ingresos, por zona urbana y rural (en porcentajes).....	8
Cuadro 5: Datos sobre empleo.....	9
Cuadro 6: Datos sobre educación.....	12
Cuadro 7: Impacto de la COVID-19 en los pueblos indígenas.....	13
Cuadro 8: Instrumentos internacionales ratificados por Chile.....	15
Cuadro 9: Observaciones, recomendaciones y jurisprudencia del sistema ONU y el SIDH.....	16
Cuadro 10: Normas nacionales de referencia.....	20
Cuadro 11: Últimos proyectos financiados a través del IPAF.....	24

Acrónimos y siglas

ADI	Áreas de Desarrollo Indígena
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AGCID	Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CASEN	Caracterización Socioeconómica Nacional
CAT	Convención/Comité contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
CDH	Comité de Derechos Humanos
CDN	Convención/Comité sobre los Derechos del Niño
CED	Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas
CEDAW	Convención/Comité sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERD	Convención/Comité Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CMW	Convención/Comité Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CorteIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CRPD	Convención/Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
ECMPO	Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios
EPU	Examen Periódico Universal
ENCCRV	Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FILAC	Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe
FVC	Fondo Verde para el Clima
GT	Grupo de Trabajo
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPAF	Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas
NDC	Contribución Determinada a Nivel Nacional
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PDFI	Programa de Desarrollo y Fomento Indígena
PDTI	Programa de Desarrollo Territorial Indígena
PEIB	Programa de Educación Intercultural Bilingüe
PESPI	Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RE	Relator/a Especial
REDD	Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SUBPO	Subdirección Nacional de Pueblos Originarios
UNDAF	Marco de Cooperación al Desarrollo del Sistema de Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

1. Caracterización de los pueblos indígenas del país

1.1 Población

Chile es, según la Constitución vigente hasta la fecha, un estado unitario, democrático y presidencialista, cuya administración está territorialmente descentralizada y organizada en 16 regiones, 56 provincias y 346 comunas. Su población total, según datos del último censo realizado en 2017, era de 17.574.003 personas.¹ Las proyecciones del INE para 2022 aumentan esa cifra hasta 19.828.563.²

Según el Censo mencionado, el 12,8 % de la población se identifica como perteneciente a un pueblo indígena (2.185.792 personas, de las cuales 1.078.111 son hombres –49,3 %– y 1.107.681 mujeres –50,7 %–).³ Las estructuras de esta población por edad y sexo no presentan diferencias significativas en relación con las de la población no indígena. En ambas se constatan claros rasgos de envejecimiento.⁴

Hay 10 pueblos oficialmente reconocidos: mapuche, aymara, diaguita, quechua, atacameño o lickanantay, colla, rapa nui, chango, kawéskar y yagán.⁵ El más numeroso es el mapuche, seguido del aymara y el diaguita. Los pueblos con menor peso poblacional son el kawéskar y el yagán.

Cuadro 1: Población indígena por pueblo

Pueblo	Población	% sobre población indígena	% sobre población nacional
Mapuche	1.745.147	79,84	10,22
Aymara	156.754	7,17	0,92
Diaguita	88.474	4,05	0,52
Quechua	33.868	1,55	0,20
Atacameño o lickanantay	30.369	1,39	0,18
Colla	20.744	0,95	0,12
Rapanui	9.399	0,43	0,06
Chango	4.725	0,22	0,03
Kawéskar	3.448	0,16	0,02
Yagán	1.600	0,07	0,01
Otros pueblos	91.264	4,18	0,53
Total	2.185.792	100	12,8

Fuente: Censo de Población y Vivienda, 2017.

1.2 Distribución geográfica

Los pueblos indígenas de Chile habitan en todas las regiones del país. En el cuadro siguiente se muestra la distribución por regiones de la población identificada como perteneciente a un pueblo indígena en el Censo de 2017 (en porcentaje).

¹ INE: [Síntesis de resultados Censo 2017](#). 2018.

² <https://ine.cl/inicio>.

³ El porcentaje está calculado sobre la base de las 17.076.076 personas que en el Censo 2017 respondieron la pregunta sobre identificación con un pueblo originario.

⁴ CEPAL / FILAC: [Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial](#). Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/47), Santiago, 2020, p. 155.

⁵ La Ley Indígena de 1993 (Ley N° 19253) solo reconocía 9 pueblos –«etnias», según la denominación de la norma–. El pueblo chango no estaba entre ellos a la fecha de realización del Censo de 2017, en el que 4.725 personas indicaron pertenecer a ese pueblo como parte de la opción «Otro (especifique)». En 2020, se aprobó la Ley N° 21.273, que modificaba la Ley Indígena para, entre otras materias, reconocer al pueblo chango.

Cuadro 2: Distribución de la población indígena según región (2017)

Región	Porcentaje
Arica y Parinacota	2,6
Tarapacá	3,8
Antofagasta	2,9
Atacama	2,7
Coquimbo	2,5
Valparaíso	4,0
Metropolitana	28,8
O'Higgins	1,6
Maule	1,7
Ñuble	0,7
Bío Bío	6,7
La Araucanía	19,5
Los Ríos	4,7
Los Lagos	14,0
Aysén	1,7
Magallanes	2,1
Total	100,0

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN 2017.

La región con mayor porcentaje de personas que se consideran pertenecientes a un pueblo indígena en relación con el total de la población efectivamente censada es Arica y Parinacota, con un 35,7 %. Le siguen La Araucanía (34,3 %) y Aysén (28,7 %). Las de menor proporción son Ñuble (4,8 %), el Maule (4,9 %), O'Higgins (6,5 %) y Valparaíso (6,8 %).⁶

La población indígena del país es mayoritariamente urbana (75,4 %), según datos de la Encuesta CASEN de 2017. La Región Metropolitana de Santiago, donde se ubica la capital y se concentra la mayor población a nivel nacional, es también la región con más habitantes indígenas –685.403, que corresponden al 9,9 % de la población regional–.

Cuadro 3: Principales regiones en las que se localiza cada pueblo (2017)

Pueblo	Región y número de personas
Mapuche	Metropolitana (614.881) Araucanía (314.174) Los Lagos (220.825)
Aymara	Arica y Parinacota (59.432) Tarapacá (48.964) Metropolitana (15.988)
Diaguita	Coquimbo (26.470) Atacama (26.381) Metropolitana (9.381)
Quechua	Antofagasta (10.446) Metropolitana (8.366) Tarapacá (7.580)
Atacameño o lickanantay	Antofagasta (25.262) Metropolitana (1.129) Coquimbo (957)
Colla	Atacama (14.054) Coquimbo (1.939) Metropolitana (1.222)
Rapa nui	Valparaíso (4.566) Metropolitana (3.012)
Chango	Antofagasta (2.913) Coquimbo (740) Atacama (470)
Kawéskar	Metropolitana (1.030) Magallanes (955)
Yagán	Metropolitana (539) Magallanes (306)

⁶ INE: [Síntesis de resultados Censo 2017](#). 2018, p. 17.

Otros pueblos	Metropolitana (39.568) Valparaíso (6.936) Antofagasta (6.577)
---------------	---

1.3 Situación social, económica, política y cultural

1.3.1 Tierras y territorios

Los derechos sobre la propiedad de la tierra y la territorialidad constituyen uno de los problemas más graves que afectan a los pueblos indígenas de Chile, como resultado de un largo proceso de despojo de sus tierras y recursos, que se remonta al siglo XVI y llega hasta la actualidad. Después de los primeros asentamientos de colonizadores españoles en el valle central, la población originaria fue desapareciendo y los sobrevivientes fueron absorbidos y paulatinamente integrados en la población chilena. En el sur, varios intentos de los españoles por someter al pueblo mapuche fracasaron; mediante la firma de distintos acuerdos (Parlamentos), la Corona española reconoció la independencia de este pueblo y respetó su soberanía territorial al sur del río Bío Bío. Durante la primera mitad del siglo XIX, la República chilena mantuvo la misma relación con la nación mapuche, hasta que en 1888 emprendió la conquista militar de la Araucanía –conocida en la historiografía oficial como la «Pacificación de la Araucanía»–, que provocó la integración de la región al resto de la nación. Ese mismo año, la Isla de Pascua, en la que habitan los rapa nui, se anexionó al país. En el norte, como consecuencia de la Guerra del Pacífico (1879-1883), se produjo la incorporación de los grupos aymara, atacameño, quechua y colla a Chile. Todo ello contribuyó a la progresiva pérdida de los territorios, los recursos y la soberanía de los pueblos indígenas del país, así como a un acelerado proceso de asimilación impuesto por las normas e instituciones de la República, que desconoció las lenguas, culturas e identidades indígenas. Salvador Allende, elegido presidente en 1970, llevó a cabo distintas reformas sociales y aceleró el proceso de reforma agraria, que incluía la devolución de tierras a las comunidades indígenas. El régimen golpista de Augusto Pinochet revirtió esas reformas y decretó la privatización de las tierras indígenas, que fue acompañada de la represión de los movimientos sociales, incluidos los indígenas. Con el retorno a la democracia en 1989, comenzó una nueva etapa en las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado chileno, materializada en el Acuerdo de Nueva Imperial –suscrito entre el candidato a la presidencia Patricio Aylwin y los representantes de las organizaciones indígenas–, que culminó con la aprobación de la Ley N° 19253 (la Ley Indígena) en 1993.⁷

Entre otras disposiciones, la Ley 19253 establece normas para la entrega o restitución de tierras a personas o comunidades indígenas en el país. Además, crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) (ver 3.2.3) y un Fondo de Tierras, gestionado por dicha Corporación, que funciona a través de dos mecanismos: el subsidio a la compra de tierras para su ampliación y la compra directa de tierras.

El artículo 12 de la Ley 19253 reconoce como tierras indígenas aquellas que poseen estos pueblos, ya sea por regulaciones o traspasos de tierras fiscales efectuados por el Estado a través del Ministerio de Bienes Nacionales, por compras efectuadas por la CONADI, o por haber sido de su propiedad en virtud de otros títulos. Son tierras indígenas aquellas que provienen de toda clase de título emanado del Estado y las que por ocupación histórica se inscriban en el futuro en el Registro de Tierras que crea la Ley. Pueden ser de propiedad individual o colectiva y están exentas del pago de contribuciones. El artículo 13 estipula que las tierras indígenas no pueden ser enajenadas, embargadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas de una misma etnia.⁸

A pesar de la existencia de los programas de compra y transferencia de tierras, no existe un mecanismo específico para el reconocimiento, la restitución y la protección de derechos a las tierras o a los recursos naturales con base en los patrones de uso y ocupación tradicional o ancestral de las comunidades indígenas, como señaló el Relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, en su informe de 2009. La Ley 19253 posibilita la recuperación y restitución de tierras ancestrales, pero

⁷ [Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2003/56 de la Comisión. Misión a Chile. 2003, E/CN.4/2004/80/Add.3, párr. 8-12.](#)

⁸ OIT: [Leyes y políticas públicas al respecto de pueblos indígenas y tribales: Perfiles de países de América Latina que han ratificado el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 \(núm. 169\).](#) 2020, p. 56.

requiere que los derechos de la comunidad o el titular de la propiedad sean inscritos en el Registro público de tierras indígenas citado.⁹

Los fundamentos de la Ley conciben la tierra como un factor productivo y no como un elemento de la cosmovisión indígena. Se vinculan más con el concepto de tierra insuficiente o de merma territorial asociada a un título entregado por el Estado, que con una noción de reparación de derechos vulnerados por la acción de este. Distintas organizaciones indígenas han señalado que el reconocimiento que la Ley Indígena otorga está por debajo de los estándares establecidos en los instrumentos internacionales y los ordenamientos jurídicos de la mayoría de los países de la región.¹⁰

Además, la política de compra de tierras ha provocado algunos impactos negativos, como la fragmentación de los territorios tradicionales, el reasentamiento de individuos y comunidades en tierras alejadas de dichos territorios, o la priorización de títulos individuales de propiedad sobre los de propiedad colectiva.¹¹

Los mecanismos establecidos son claramente insuficientes para garantizar el pleno derecho de los pueblos indígenas a sus tierras ancestrales, que se ve obstaculizado asimismo por la existencia de leyes sectoriales que facilitan y protegen la inscripción de derechos de propiedad privados sobre recursos que tradicionalmente han sido de las comunidades indígenas.¹²

En el sur, la construcción de centrales hidroeléctricas en los territorios mapuches ha sido foco de conflicto desde la década de 1990. La expansión agrícola y forestal, incentivada por el gobierno, ha provocado 3 de cada 10 conflictos registrados.¹³ La respuesta estatal a las acciones de reivindicación de las organizaciones y comunidades mapuche ha sido en numerosas ocasiones el uso desmedido de la fuerza y la criminalización de los líderes y comuneros implicados, mediante la aplicación selectiva de la Ley N° 18314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad. La aplicación de esta ley ha sido reiteradamente denunciada por las organizaciones indígenas y diversos órganos y procedimientos de las Naciones Unidas y del sistema interamericano de derechos humanos, que han manifestado preocupación por su utilización en contextos de reivindicación de derechos y necesidades sociales.¹⁴

Los pueblos indígenas del norte del país se han visto afectados por actividades extractivas, en su caso, las de la industria minera, fuente de conflictos socioambientales en esa región. En las zonas más australes –hábitat de los pueblos kawéskar, yagán y williche, una de las identidades territoriales del pueblo mapuche– se presentan problemas derivados del establecimiento de áreas protegidas sin el consentimiento de los pueblos indígenas y de la actividad de la industria salmonera en sus territorios.¹⁵

En 2008 se aprobó la Ley N° 20249, que crea los Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (ECMPO), cuyo objetivo es resguardar el uso consuetudinario de esos espacios a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades indígenas que habitan el borde costero. A pesar de que la aplicación de la ley ha sido lenta y arbitraria, las solicitudes de ECMPO han servido para frenar la expansión de la industria salmonera hacia los fiordos y canales de la Patagonia chilena y su reconocimiento está siendo cada vez mejor valorado entre las organizaciones de conservación, que ven en ellos una herramienta para la protección de la biodiversidad que garantiza a la vez los derechos de los pueblos indígenas.¹⁶

⁹ [Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior](#). 2009, A/HRC/12/34/Add.6, párr. 25-26.

¹⁰ ACNUDH / PNUD: [Derechos de los pueblos indígenas: estándares internacionales, reconocimiento constitucional y experiencias comparadas](#). Santiago de Chile, 2021, pp. 120-121.

¹¹ [Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior](#). 2009, A/HRC/12/34/Add.6, párr. 27.

¹² [Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2003/56 de la Comisión. Misión a Chile](#). 2003, E/CN.4/2004/80/Add.3, párr. 26.

¹³ CEPAL / FILAC, op. cit., p. 142.

¹⁴ Ver E/CN.4/2004/80/Add.3, A/HRC/25/59/Add.2, CERD/C/CHL/CO/22-23, CAT/C/CHL/CO/6, CEDAW/C/CHL/CO/7 y OEA/Ser.L/V/II. Doc.1/22..

¹⁵ Aylwin, J. y otros: «Chile». En [El Mundo Indígena 2021](#). IWGIA, 2021, p. 375.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 375-376.

1.3.2 Organización territorial y política; participación

Como otros países de América Latina, el Estado chileno se construyó bajo el modelo de Estado-Nación, a partir de la concepción de esta última como un conjunto de ciudadanos iguales, unidos por una historia común y que aspiran a un mismo futuro. Esa idea de igualdad sirvió de sustento para la homogeneización de los sistemas de representación política, así como para la utilización y ocupación de los espacios públicos y de poder, de los que quedaron excluidos los pueblos indígenas.¹⁷

Su larga historia de invisibilización y exclusión apenas empezó a transformarse después de la dictadura militar, cuando las organizaciones indígenas comenzaron a canalizar una serie de demandas por el reconocimiento de los derechos negados. La firma del [Acuerdo de Nueva Imperial](#) en 1989 dio inicio a una nueva etapa en las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado chileno, que culminó en la aprobación de la Ley Indígena en 1993. Los mecanismos de participación que dicha ley proporciona no han logrado ampliar los espacios de autonomía reclamados por muchas de las organizaciones indígenas.¹⁸

El gobierno de Ricardo Lagos creó la Comisión de la Verdad Histórica y Nuevo Trato –compuesta por distintos actores de la sociedad chilena y representantes indígenas, y presidida por el expresidente Patricio Aylwin– para indagar sobre la historia de los pueblos indígenas del país y efectuar recomendaciones para una nueva política de Estado. La Comisión presentó su [informe](#) y sus propuestas en 2003, recomendando, entre otras muchas cuestiones, consagrar constitucionalmente los derechos de los pueblos indígenas, reconocer sus instituciones e instancias organizativas propias y crear mecanismos para favorecer mayores niveles de interlocución.

Desde entonces ha habido varias propuestas e intentos de reforma constitucional, hasta llegar al proceso constituyente en el que el país se encuentra inmerso en la actualidad, y que probablemente derive en el reconocimiento de Chile como un Estado plurinacional y el establecimiento de mecanismos de autonomía, autogobierno, representación y participación para los pueblos indígenas, basados en sus propias formas.¹⁹

Consulta

El Convenio 169 de la OIT, ratificado por Chile, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (artículo 6).

En 2013 se adoptó el Decreto N° 66 con el objeto de regular el procedimiento de consulta para los órganos de la Administración del Estado, en virtud del artículo 6 del Convenio citado. El mismo año se adoptó otro decreto, el N° 40, que establecía el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y determinaba un procedimiento de consulta con los pueblos indígenas cuando un proyecto o actividad los afectara, así como su participación durante el proceso de evaluación (artículo 84).²⁰

Los dos sistemas de consulta coexisten, pero son excluyentes entre sí: aquellas medidas que ingresan al SEIA no se rigen por el reglamento de consulta del Decreto 66. Ambos han sido cuestionados por las organizaciones indígenas, distintos organismos internacionales y la Academia, manifestando que no fueron consultados ni cumplen con los estándares internacionales.²¹

¹⁷ Figueroa Huencho, V.: «Los desafíos de un nuevo Chile Plurinacional en el debate constitucional: una Constitución con los pueblos indígenas». En *Kúme Mongen, Suma Qamaña, Mo Ora Riva Riva. Ensayos y propuestas para una Constitución plurinacional*. Pehuén Editores, Santiago, 2021, p.13.

¹⁸ [Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2003/56 de la Comisión. Misión a Chile. 2003, E/CN.4/2004/80/Add.3, párr. 12 y 17.](#)

¹⁹ Con fecha 4 de septiembre de 2022, se celebró un plebiscito sobre la propuesta de Constitución elaborada por la Convención Constitucional constituida en 2021 con ese fin. Con un 62 % de los votos, el país rechazó el proyecto. El gobierno de Gabriel Boric ha anunciado un proceso para analizar la continuidad del proceso constituyente. Mientras tanto, seguirá vigente la Constitución Política de 1980, aprobada durante la dictadura de Augusto Pinochet y reformada en varias ocasiones.

²⁰ OIT, op. cit., p. 56.

²¹ ACNUDH / PNUD, op. cit., pp. 121-122.

1.3.3 Situación socioeconómica

Pobreza

Los pueblos indígenas de Chile presentan índices de pobreza superiores a los del resto de la población. Su situación actual es el resultado de procesos históricos de marginación, discriminación y exclusión y, sobre todo, del progresivo despojo de sus tierras y recursos.

Aun cuando en las últimas décadas se ha observado una reducción sostenida de la pobreza a nivel nacional –tanto entre la población indígena como entre la no indígena–, la injusticia social persiste y las brechas interétnicas siguen siendo significativas.²²

El 14,5 % de las personas indígenas se encuentra en situación de pobreza por ingresos, frente al 8 % de la población no indígena. El porcentaje de personas indígenas pobres, si se toma como referencia la pobreza multidimensional, se eleva hasta el 30,2 %, frente al 19,7 % de la población no indígena. La situación se agrava en las áreas rurales, donde el porcentaje de pobres extremos pertenecientes a pueblos indígenas casi se multiplica por cuatro y el porcentaje de personas en pobreza multidimensional se eleva hasta más del doble –55,1 % en las áreas rurales frente al 22,1 % en las urbanas–.

Cuadro 4: Población indígena y no indígena en situación de pobreza y pobreza extrema por ingresos, por zona urbana y rural (en porcentajes)

	Total			Zona urbana			Zona rural		
	Indígena	No indígena	Brecha	Indígena	No indígena	Brecha	Indígena	No indígena	Brecha
Pobreza no extrema	10,5	5,9	1,8	8,1	5,2	1,6	17,9	10,8	1,7
Pobreza extrema	4,0	2,1	1,9	2,8	2,0	1,4	7,8	3,6	2,1
Total	14,5	8,0		10,9	7,2		25,7	14,4	

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta CASEN 2017.²³

Los datos recogidos en el informe nacional presentado por Chile en el tercer ciclo del Examen Periódico Universal reflejan una reducción del porcentaje de población indígena en situación de pobreza por ingresos, que en 2015 era del 18,3. El porcentaje de personas indígenas en situación de pobreza extrema también se ha reducido desde ese año –del 6,6 al 4,0–, así como el de las que se encontraban en situación de pobreza multidimensional, aunque en menor medida –de un 30,8 a un 30,2–. La puesta en marcha de programas estatales –como el Programa de Desarrollo y Fomento Indígena (PDFI), desarrollado con apoyo del BID para financiar proyectos de desarrollo en los sectores agropecuario, forestal, de energías renovables, turismo y acuícola, o el Programa para IFI (Iniciativas de Fomento Integradas), liderado por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y a través del que se financian proyectos de desarrollo productivo, entre otras iniciativas de apoyo y financiación– han tenido impacto en la reducción de los niveles de pobreza.²⁴

La Ley 19253 estableció las denominadas Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) como espacios territoriales en los que los órganos de la Administración del Estado debían focalizar su acción para mejorar la calidad de vida de las personas de origen indígena que los habitan, a través del apoyo a procesos de desarrollo acordes con las particularidades, las demandas y las formas de organización indígena. Con ese fin, la ley creó un Fondo de Desarrollo Indígena, gestionado a través de la CONADI.

A pesar de los avances en la reducción de la pobreza y la existencia de las iniciativas estatales mencionadas, como ha señalado el Relator especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, es necesario que el país elabore una estrategia completa para la eliminación de la pobreza de los pueblos indígenas, diseñada con su participación, y que se tenga en cuenta la importancia de resolver el problema de los derechos sobre la tierra para avanzar en ese propósito.²⁵

²² CEPAL / FILAC, op. cit., p. 171.

²³ Ministerio de Desarrollo Social y Familia: [Pueblos indígenas. Síntesis de resultados. CASEN 2017.](#)

²⁴ [Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. Chile.](#) 2018, A/HRC/WG.6/32/CHL/1.

²⁵ Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: [Recopilación sobre Chile. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.](#) 2018, A/HRC/WG.6/32/CHL/2.

Vivienda y acceso al agua

Existe un consenso generalizado sobre la importancia de garantizar el derecho a la libre determinación, los derechos territoriales y el derecho a participar en la toma de decisiones para que los pueblos indígenas accedan a una vivienda adecuada. En los países de la región, el derecho a la vivienda de estos pueblos se ha atendido solo recientemente y las políticas desarrolladas son aún insuficientes y tienen una cobertura limitada.²⁶

En 2017 se puso en marcha desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo un Programa de Habitabilidad Rural que busca beneficiar, entre otras, a familias que no cuentan con recursos para construir una vivienda en terrenos entregados por la CONADI a través del Fondo de Tierras.²⁷ Esta última institución desarrolla a su vez el Programa de Saneamiento de la Propiedad Indígena para Certidumbre Jurídica, mediante el que se entregan títulos de dominio, derechos reales de uso y goces de seguridad jurídica para facilitar el acceso a la vivienda en las comunidades indígenas.²⁸

La proporción de población indígena sin acceso al agua potable es tres veces más elevada que entre la población no indígena –7,8 % frente a 2,6 %–. La magnitud del problema es mayor en las áreas rurales que en las urbanas.²⁹

Las desigualdades se producen en un escenario complejo, en que los recursos hídricos de los territorios indígenas ancestrales se explotan para abastecer de agua potable y energía eléctrica a las grandes urbes, para mantener las plantaciones forestales o alimentar las necesidades de las empresas mineras. Esto determina la pérdida de la facultad de las comunidades de controlar el agua y produce graves daños ambientales, culturales y sociales, que generan grandes tensiones y conflictos entre las empresas y las comunidades locales, que ni siquiera logran acceder a estos servicios básicos en sus propios territorios.³⁰

El Estado, a través de la CONADI, facilita un subsidio a familias y comunidades indígenas con el objetivo de regularizar los derechos de aprovechamiento de agua para el uso agrícola y doméstico en espacios territoriales que no cuenten con estos derechos, un apoyo insuficiente para resolver los problemas hídricos de las comunidades. Como han recomendado distintas organizaciones, se hace necesario consagrar el derecho al agua como derecho humano prioritario para todas las personas y garantizar el acceso al agua de las comunidades indígenas y rurales.³¹

Trabajo y empleo

En el cuadro siguiente se presentan algunos datos relacionados con la participación de la población indígena en el mercado de trabajo, extraídos de la Encuesta CASEN 2017.

Cuadro 5: Datos sobre empleo

La **tasa de participación laboral** es ligeramente inferior entre la población indígena que entre la no indígena (58,0 % frente a 59,6 %). Es superior en las áreas urbanas (61,0%) que en las rurales (49,3 %) y entre los hombres (69,3 %) que entre las mujeres (48,7%).

En relación con la **tasa de ocupación**, la de la población indígena alcanza el 53,2 %, frente al 54,9 % de la población no indígena (66,8 % entre los hombres indígenas y 44,4 % entre las mujeres). En las áreas urbanas es del 55,8 % y en las rurales del 45,6 %.

La **tasa de desocupación** es del 8,3 %, frente al 7,8 % de la población no indígena (7,9 % entre los hombres y 8,8 % entre las mujeres indígenas). Es superior en las áreas urbanas (8,6 %) que en las rurales (7,5 %).

²⁶ CEPAL /FILAC, op. cit., p. 216.

²⁷ OIT, op. cit., p. 61.

²⁸ <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/programas-sociales/personas-de-pueblos-indigenas/saneamiento-de-la-propiedad-indigena-para-certidumbre-juridica>.

²⁹ CEPAL / FILAC, op. cit., pp. 219-220.

³⁰ Ibid., p. 222 e [Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2003/56 de la Comisión. Misión a Chile. 2003, E/CN.4/2004/80/Add.3, párr. 22 y 26.](#)

³¹ Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: [Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre Chile. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2018, A/HRC/WG.6/32/CHL/3.](#)

Según la **rama de actividad**, los porcentajes mayores se dan en las de agricultura, ganadería, caza y silvicultura (11,9 %); industrias manufactureras (10 %); comercio al por mayor y al por menor (19,2 %) y construcción (10,8 %). Un porcentaje importante se dedica también a la enseñanza (7,4 %) y al servicio doméstico (6,6 %).

Según la **categoría ocupacional**, el 55,2 % de los/as trabajadores/as indígenas es empleado u obrero en el sector privado (frente al 60,3 % de los trabajadores no indígenas) y el 25,5 % trabaja por cuenta propia (frente al 21,2 % de los no indígenas). Solo un 1,7% es patrón o empleador (frente al 2,3 % de los no indígenas) y un 3,4 % es empleado u obrero de empresas públicas, casi en el mismo porcentaje que los trabajadores no indígenas (3,3).

El **porcentaje de asalariados** asciende al 72,2 % (frente al 76,1 % de la población no indígena), de los cuales un 14,1 % no tiene contrato de trabajo (frente al 12,8 % de la población no indígena).

El **porcentaje de ocupados que no cotizaron** el mes anterior a la encuesta en el sistema previsional es del 36 % entre la población indígena (frente al 30,1 % de la población no indígena).

Diversos estudios han puesto de manifiesto las **brechas salariales** entre la población indígena y no indígena. Uno de los más recientes³² señala que una persona que no pertenece a un pueblo originario gana entre un 29,8 % y un 35,4 % más en las mismas condiciones de edad, experiencia laboral, escolaridad, nivel de capacitación, mismo sector o rama, en la misma región y con igual categoría ocupacional.

Desde la CONADI se gestionan distintos concursos públicos³³ para fortalecer las iniciativas económicas y mejorar los ingresos de la población indígena:

- A través del subsidio al emprendimiento indígena y el subsidio al fomento de la economía indígena, se financian bienes de capital, herramientas, materias primas e insumos para la implementación y puesta en marcha de emprendimientos y microemprendimientos que creen o consoliden una actividad económica o productiva.
- Existe un subsidio para profesionales y técnicos indígenas destinado al pago de aranceles anuales de cursos de especialización técnica o programas de postgrado en universidades o instituciones nacionales.
- El subsidio al fortalecimiento de la calidad en el sector turístico facilita la implementación de iniciativas turísticas de los pueblos originarios.
- Mediante el subsidio al Kume Mongen Pu Zomo, se promueve la capacitación de mujeres mapuche para la mejora de sus emprendimientos productivos y proyectos de negocios.

1.3.4 Lengua, cultura, educación

A causa de las políticas de integración y asimilación, el conocimiento y el uso de las lenguas de los pueblos indígenas del país se han ido perdiendo de forma paulatina. Del conjunto de lenguas originarias que se hablaban en el territorio de Chile, solo se encuentran en uso seis: el aymara, el quechua, el rapa nui, el mapudungun, el kawéskar y el yagán. Hay una séptima lengua, el ckunza del pueblo atacameño o lickanantay, que se encuentra en un proceso de revitalización impulsado por el Consejo de la Lengua Ckunza, en San Pedro de Atacama (Antofagasta).³⁴

Según la Encuesta CASEN de 2017, el 80,1 % de la población indígena no habla ni entiende su lengua –el 65,2 %, en el caso de la población indígena rural, y el 84,9 % en el de la urbana–. Los porcentajes van aumentando conforme se reduce la edad de la población. Solo un 9,9 % es capaz de hablarla y entenderla –el 19,9 % de la población rural y el 6,6 % de la urbana–.

No existe en el país una ley específica que aborde el tema de las lenguas indígenas, aunque se dispone de un proyecto de Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, que ingresó al Congreso en 2014 y que persigue el reconocimiento de las lenguas indígenas con estatus oficial, el reconocimiento de los derechos lingüísticos de los pueblos y la creación de un Instituto de Lenguas

³² Durán, G. y Kremerman, M.: «Despojo salarial y pueblos originarios: panorama actual del valor del trabajo usando la encuesta CASEN». Estudios de la Fundación Sol, Santiago, 2015.

³³ Ver <http://www.conadi.gob.cl/gobiernotransparente/transparencia/Concursos/Concursos.html>.

³⁴ Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio: [Guía Lenguas indígenas presentes en Chile](#).

Indígenas que trabaje en la creación de políticas plurilingües y en la normalización del uso de las lenguas indígenas.³⁵

La Ley Indígena de 1993 establece su uso y conservación en las áreas de alta densidad indígena y el Decreto N° 280 de 2009, adoptado por el Ministerio de Educación, dispone que se imparta una asignatura de lengua indígena en los establecimientos educativos que cuenten con un 20 % o más de estudiantes indígenas. Entre los años 2018 y 2019, el Ministerio de Educación llevó a cabo una consulta sobre la propuesta de bases curriculares de dicha asignatura para los cursos de 1° a 6° básico, elaborada con la participación de actores educativos de los pueblos indígenas. En el proceso de diálogo con ellos, se acordó que habría un programa de estudio por pueblo y otro sobre interculturalidad.³⁶

En el nivel municipal y regional, existen algunas iniciativas de oficialización de las lenguas indígenas, especialmente en la Araucanía. En la municipalidad de Galvarino, en dicha región, se declaró en 2015 el mapudungun como lengua oficial.³⁷

En 1995 se creó en el marco de la CONADI el Fondo de Cultura y Educación, desde el que se planifican y coordinan programas y proyectos para promocionar, proteger, difundir, recuperar y revitalizar las culturas y lenguas indígenas del país, entre ellos, el Programa de difusión y fomento de las culturas indígenas, mediante el que se proporciona financiación para proyectos de promoción y rescate de costumbres y expresiones culturales de los pueblos indígenas; el Programa de manejo y protección del patrimonio cultural indígena, a través del cual se entregan recursos para mejorar las condiciones de conservación de su patrimonio arquitectónico, antropológico, arqueológico, histórico y cultural, así como para promocionar el uso de la medicina tradicional indígena, y el Programa de recuperación y revitalización de las lenguas indígenas, desde el que se facilitan recursos para mitigar la pérdida del uso de las lenguas indígenas entre la población infantil y juvenil.³⁸

En relación con la educación, la Ley N° 20370 de 2009 (Ley General de Educación) señala que el sistema educativo del país debe promover y respetar la diversidad de procesos y proyectos educativos y la diversidad cultural, religiosa y social de las poblaciones que atiende. Además, dispone que se deben efectuar adecuaciones curriculares para necesidades educativas específicas, tales como las creadas en el marco de la interculturalidad.³⁹

A través de un convenio entre la CONADI y la Junta Nacional de Auxilios Escolares y Becas, desde 1991 funciona la Beca Indígena, que tiene el objetivo de apoyar económicamente a estudiantes indígenas con buen rendimiento académico y una situación socioeconómica vulnerable en los niveles básico, medio y superior.⁴⁰ En todo caso, las becas resultan insuficientes para el número de estudiantes indígenas que existe, así como para cubrir los gastos en que incurren los estudiantes becados, que en numerosos casos deben salir de sus comunidades o viviendas.⁴¹

En 1996, se creó el Programa de Educación Intercultural Bilingüe, que ha atravesado por distintas etapas y ha recibido críticas desde ámbitos diversos, principalmente relacionadas con la conservación de un enfoque asimilacionista; el hecho de que se destaquen aspectos más bien folclóricos –danza, vestimenta, comida, etc.– en lugar de los relacionados con lo cultural, lo económico o lo político; la escasa cobertura de sus programas, que hasta el momento alcanzan solo a cuatro de las lenguas reconocidas –aymara, quechua, mapudungun y rapa nui–, se desarrollan únicamente en el nivel básico y no se implementan a nivel nacional; o la escasez de recursos financieros, humanos y materiales.⁴²

Por todo ello, como ha señalado el Relator especial sobre el derecho a la educación, se hace necesario que el gobierno intensifique los esfuerzos destinados a garantizar la igualdad de oportunidades

³⁵ Loncon, E.: [Los idiomas indígenas: conservación y revitalización, artículos 13, 14 y 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas](#). Documento preparado para la Reunión internacional de expertos celebrada en Nueva York del 19 al 21 de enero de 2016. PFII/2016/EGM.

³⁶ OIT, op. cit., pp. 58-60.

³⁷ Ibid., p. 60.

³⁸ <http://www.conadi.gob.cl/fondo-de-cultura-y-educacions>.

³⁹ OIT, op. cit., p. 58.

⁴⁰ Ibid., p. 59.

⁴¹ CERD: [Observaciones finales sobre los informes periódicos 19° a 21° de Chile, aprobadas por el Comité en su 83° período de sesiones](#) (12 a 30 de agosto de 2013). 2013, CERD/C/CHL/CO/19-21, párr. 15.

⁴² Poblete, M.: [Educación Intercultural Bilingüe en Chile. Definiciones y breve recuento histórico desde la década de 1990](#). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019.

educativas de los niños y niñas indígenas, adoptando medidas para mejorar el sistema de EIB e incluir las preocupaciones de sus pueblos.⁴³

Cuadro 6: Datos sobre educación⁴⁴

El 4,5 % de la población indígena es analfabeta, frente al 3,5 % de la población no indígena. El porcentaje es muy superior entre la población indígena rural que entre la urbana (8,0 frente a 3,0). La proporción sube a medida que aumentan las franjas de edad.

El promedio de escolaridad de la población indígena es de 10,3 años, frente a los 11,3 de la población no indígena. Las diferencias son marcadas entre el mundo rural y el urbano (8,2 frente a 11,1). El promedio aumenta a medida que desciende la edad de la población (12,8 años en la población de 19 a 29 años frente a 6,3 de la de 60 años y más).

El porcentaje de personas indígenas de 19 años o más sin educación media completa es del 45 %, frente al 36,6 % de la población no indígena. Es muy superior en la población rural (67,1 %, frente al 37,5 % de la urbana). Los porcentajes descienden a medida que lo hace la edad de la población.

El acceso a la educación superior disminuye a medida que aumenta el peso relativo de la población indígena en las estructuras demográficas: 68 de los 100 municipios con el acceso más bajo corresponden a áreas de ocupación tradicional indígena, especialmente de los pueblos mapuche y aymara.⁴⁵

1.3.5 Salud

Debido a su histórica exclusión y marginación, los pueblos indígenas del país presentan indicadores sanitarios por debajo del promedio de la población no indígena. Tienen más riesgo de enfermar y morir que el resto de la población, una esperanza de vida de 20 años menos, una situación de salud precaria a causa de sus condiciones de pobreza estructural, mayor exposición a situaciones de riesgo, mayores tasas de enfermedades prevenibles no transmisibles –como la diabetes tipo 2, que afecta al 50 % de los adultos indígenas mayores de 35 años– o problemas de malnutrición.⁴⁶

La información epidemiológica disponible sobre la situación de salud de los pueblos indígenas del país no contempla al total de los pueblos reconocidos. Según datos del Ministerio de Salud, la población aymara tiene un perfil de morbi-mortalidad distinto de la población no indígena. La primera causa de muerte en este pueblo corresponde a tumores (24,9 %); la segunda a traumatismos, envenenamientos y causas externas (13,5 %); la tercera a enfermedades del sistema respiratorio (13,1 %), y la cuarta a enfermedades del sistema digestivo (9,7 %) –a diferencia de la población no indígena, cuya primera causa de muerte son las enfermedades del sistema circulatorio–. En el caso del pueblo mapuche, se han detectado tasas de mortalidad superiores a las del resto del país, especialmente en la Araucanía y en las áreas rurales. También presentan tasas más altas los pueblos kawéskar, yagán y mapuche-williche, entre los que las brechas con la población no indígena son aún mayores.⁴⁷ Entre las mujeres mapuche de la Araucanía, se han detectado índices mayores de mortalidad materna (18,3 por 100.000 nacidos vivos) –un 30 % superior a la media–, lo que pone en evidencia la desigualdad en el acceso a la información y a servicios de salud oportunos, de calidad y culturalmente pertinentes.⁴⁸ Además, la población indígena se ve impactada por mayores tasas de suicidio y muertes por agresiones, situaciones que deben ser abordadas desde la perspectiva de los derechos humanos y determinantes sociales, y que deben ser contextualizadas en el marco de procesos de aculturación.⁴⁹

La Ley N° 20584 de 2012 (ver Cuadro 10) establece la obligación de los prestadores de salud públicos de asegurar el derecho a recibir una atención con pertinencia cultural en los territorios de alta concentración de población indígena, que comprenda, como mínimo, la protección y fortalecimiento de los conocimientos y prácticas de los pueblos indígenas, la existencia de facilitadores interculturales y

⁴³ Consejo de Derechos Humanos: [Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación sobre su misión a Chile](#), 2017, A/HRC/35/24/Add.1, párr. 59.

⁴⁴ Datos extraídos de la Encuesta CASEN 2017.

⁴⁵ CEPAL / FILAC, op. cit., p. 201.

⁴⁶ Ministerio de Desarrollo Social y Familia: [Informe de detalle de Programas Sociales. Evaluación Ex Ante Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas \(PESPI\)](#). 2021, p. 3.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 2.

⁴⁸ Consejo de Derechos Humanos: [Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica. Misión a Chile](#). 2015, A/HRC/29/40/Add.1, párr. 65.

⁴⁹ Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2021), *ibid.*

señalización en idioma español y el del pueblo originario correspondiente. A pesar de que cuando se aprobó ya estaba vigente en el país el Convenio 169 de la OIT, no se consultó a los pueblos indígenas.⁵⁰ La Ley N° 19937 de 2004, por su parte, obliga al Ministerio de Salud a formular políticas que permitan incorporar un enfoque de salud intercultural en comunas con alta concentración indígena.⁵¹

Desde el año 2000, el Ministerio de Salud desarrolla el Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas (PESPI), que pretende resolver las inequidades en salud para personas pertenecientes a pueblos indígenas provocadas por barreras culturales –lingüística, identitaria, diferencias en percepción de problemas de salud, entre otras–.⁵² Pese a la existencia del programa, las prestaciones de salud ofrecidas a la población indígena continúan siendo poco pertinentes culturalmente: se desconocen o invisibilizan las cosmovisiones y los sistemas médicos indígenas, los equipos asistenciales carecen de competencias para incorporar el enfoque intercultural en sus actividades y no se identifica la variable étnica en los sistemas de registro de los establecimientos de salud, lo cual dificulta el abordaje y la atención de los problemas de salud de los pueblos indígenas.⁵³

Cuadro 7: Impacto de la COVID-19 en los pueblos indígenas

Los pueblos indígenas han sido uno de los grupos más vulnerables frente a la pandemia de COVID-19 en el país, debido a las desigualdades estructurales que enfrentan en relación con el acceso a servicios, su mayor exposición a enfermedades como la diabetes o la hipertensión arterial, y por la contracción económica derivada de la situación sanitaria y las medidas de restricción.

La situación de pueblos como el yagán, en la provincia de Magallanes, ha sido especialmente dramática. La tasa de incidencia acumulada de la enfermedad en esta región ha sido la mayor del país, lo que se ha unido a otros factores que amenazan la supervivencia de este pueblo.

La pandemia ha tenido asimismo un impacto muy fuerte sobre las mujeres indígenas, que se han visto obligadas a aumentar su carga de trabajo para afrontar los cuidados y garantizar la seguridad alimentaria de sus familias y comunidades desde situaciones laborales precarias afectadas por las medidas gubernamentales de contención de la enfermedad.

Al igual que en otros países, no ha existido una estrategia nacional de atención con enfoque diferenciado, ni participación en la definición de las que se han puesto en marcha, y no se dispone de datos oficiales sobre el impacto de la pandemia entre estos pueblos que, como en otros lugares, han desarrollado sus propias estrategias de prevención y atención –entre ellas, el establecimiento de controles territoriales y redes de trueque o el uso y difusión de su medicina tradicional–.⁵⁴

1.4 El movimiento indígena

El número de asociaciones y organizaciones indígenas en Chile es elevado y su diversidad ideológica y propositiva es amplia. No existe una organización a nivel nacional que las integre. La CONADI gestiona un Registro de Comunidades y Asociaciones Indígenas, creado mediante la Ley 19253, en el que se inscriben las comunidades y asociaciones que cumplen los requisitos y procedimientos establecidos por dicha ley. Según la información disponible en la página web, en la actualidad hay más de 3.200 comunidades y de 1.800 asociaciones inscritas.⁵⁵

La historia de movilización y reclamo de los pueblos originarios por sus derechos es larga y se ha ido adaptando al contexto y la coyuntura política del país. En el caso del pueblo mapuche, hubo un primer ciclo de lucha a comienzos del siglo XX, con organizaciones como la Sociedad Caupolicán Defensora de La Araucanía o la Corporación Araucana –que intentaron promover políticas de empoderamiento económico y educativo para el pueblo mapuche–, o la Sociedad Mapuche de Protección Mutua de Manuel Aburto Panguilef, que soñaba con la creación de una República Araucana. Ninguna de estas

⁵⁰ CEPAL / FILAC, op. cit., p. 208.

⁵¹ OIT, op. cit., p. 57.

⁵² <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/59209/2017/3>.

⁵³ Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2021), *ibid*.

⁵⁴ Aylwin, J. y otros, op. cit., pp. 368-370.

⁵⁵ <http://www.conadi.gob.cl/registro-de-comunidades-y-asociaciones-indigenas>.

tres organizaciones pudo dar solución a la situación de la tierra, ni evitar el éxodo de la población mapuche a los centros urbanos, que fue creciendo a lo largo de todo el siglo XX.⁵⁶

La Reforma Agraria fue importante para la cuestión política del pueblo mapuche porque impulsó un nuevo levantamiento, en el que se politizó la memoria de la ocupación, la reducción y la usurpación del territorio. En la época de los gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende, las recuperaciones de tierra se multiplicaron y el pueblo mapuche solicitó discutir sobre las tierras ocupadas bajo los títulos de Merced por colonos y empresarios. El golpe de Estado de 1973 puso en suspenso esos debates, alimentó la represión, forzó el exilio de muchos de los que fueron actores relevantes durante la Reforma Agraria y obligó al repliegue de otros muchos al interior de las comunidades.⁵⁷

Durante las décadas de 1980 y 1990 aparecieron nuevas organizaciones, como Ad Mapu, que plantearon la discusión sobre la autonomía, la formulación de una Ley Indígena y el reconocimiento constitucional. Un sector de Ad Mapu fundaría algo más tarde el *Aukiñ Wallmapu Ngulam* o Consejo de Todas las Tierras, con planteamientos más radicales de descolonización ideológica y política en torno a una propuesta de autodeterminación, que debían conducir las autoridades tradicionales. Las recuperaciones de tierras promovidas por esta organización generaron las primeras detenciones y procesamientos judiciales bajo el concepto de la Ley de Seguridad Interior del Estado. A finales de los 90 surgieron nuevas organizaciones, especialmente en la provincia de Arauco, como la Identidad Territorial Lafkenche o la Coordinadora de Comunidades en Conflicto Arauco Malleco.⁵⁸

La estrategia del Estado para poner freno a las ideas emancipadoras del movimiento e insertar a los sectores menos politizados a una visión productivista bajo la lógica del mercado fue la del multiculturalismo. El movimiento mapuche de resistencia, lejos de ser reconocido como un actor válido para el diálogo y la negociación, fue criminalizado y reprimido, lo que provocó a su vez el surgimiento de nuevas militancias más radicales en su ideario político.⁵⁹

En el ámbito del reconocimiento constitucional, en los últimos años distintas organizaciones, como el partido mapuche Wallmapuwen, de corta vida legal, la Identidad Territorial Lafkenche, la Asociación de Municipalidades con Alcalde Mapuche (AMCAM) o el Consejo de Pueblos Atacameño, entre otras, han venido esbozando propuestas sobre el reconocimiento de los derechos colectivos o el carácter plurinacional del Estado, una demanda que se vio reforzada en el proceso participativo impulsado en el segundo mandato de Michelle Bachelet para reformar la Constitución. En este proceso se plantearon, además, otras cuestiones, como el reconocimiento de los territorios indígenas, los derechos de estos pueblos sobre los recursos naturales, el derecho a la libre determinación y a la definición de las propias prioridades de desarrollo, o el respeto a las normas y las estructuras organizativas propias de cada pueblo.⁶⁰ Todos ellos son temas que se han debatido en el proceso constituyente en que se encuentra inmerso el Estado chileno en la actualidad, en el que han participado de forma directa 17 representantes de los pueblos indígenas del país.

2. Marco legal e institucional relativo a los derechos de los pueblos indígenas

2.1 Internacional

2.1.1 Instrumentos internacionales ratificados

En el cuadro siguiente se proporciona información sobre el estado de ratificación por el país de los principales tratados de derechos humanos y medioambientales. Aunque Chile fue, junto a Costa Rica, uno de los países impulsores del Acuerdo de Escazú, el gobierno de Sebastián Piñera rehusó firmarlo en 2020. El presidente Gabriel Boric se comprometió en campaña a rectificar la decisión de su predecesor y firmó la adhesión en marzo de 2022.⁶¹ El 13 de junio la Oficina de Tratados de la

⁵⁶ Pairican, F.: «Algunos apuntes con relación a *Küme Mongen*». En *Küme Mongen, Suma Qamaña, Mo Ora Riva Riva. Ensayos y propuestas para una Constitución plurinacional*. Pehuén Editores, Santiago, 2021, p. 20.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 21.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 22.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Aylwin, J.: «Antecedentes para el abordaje de los derechos de pueblos indígenas en la Nueva Constitución Política». En *Küme Mongen, Suma Qamaña, Mo Ora Riva Riva. Ensayos y propuestas para una Constitución plurinacional*. Pehuén Editores, Santiago, 2021, p. 26.

⁶¹ <https://www.servindi.org/actualidad-opinion/05/02/2022/acuerdo-de-escazu-chile-correr-mientras-costa-rica-solo-mirar> y <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/18/03/2022/boric-firma-la-adhesion-de-chile-al-acuerdo-de-escazu>.

Secretaría General de Naciones Unidas registró el instrumento de adhesión.⁶² En relación con el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, su ratificación no llegó hasta 2008, tras un largo debate parlamentario acerca de su validez y utilidad y los efectos que podría conllevar el hecho de la ratificación, en el que llegó a sugerirse al gobierno de Michelle Bachelet la inclusión de una declaración interpretativa para que el Convenio se aplicara solo en relación con los tratados internacionales ratificados por Chile que se encontraran vigentes, cláusula a la que se opusieron las organizaciones indígenas y de derechos humanos.

Cuadro 8: Instrumentos internacionales ratificados por Chile

Instrumento/Tratado	Estatus	Año
Tratados de derechos humanos		
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)	ratificado	1972
PIDCP – protocolo facultativo 2	ratificado	2008
Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC)	ratificado	1972
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	ratificada	1971
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)	ratificada	1990
CDN Protocolo facultativo sobre la participación de niños en los conflictos armados	ratificado	2003
CDN Protocolo facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	ratificado	2003
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (CAT)	ratificada	1988
Protocolo facultativo	ratificado	2008
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	ratificada	1989
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CMW)	ratificada	2005
Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CED)	ratificada	2009
Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	ratificada	2008
Acuerdos y tratados ambientales		
Convenio sobre la Diversidad Biológica	ratificado	1994
Protocolo de Cartagena	no ratificado	
Protocolo de Nagoya	no ratificado	
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	ratificada	1994
Protocolo de Kyoto	ratificado	2002
Acuerdo de París	ratificado	2017
Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación	ratificada	1997
Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)	adhesión	2022
Instrumentos derechos de los pueblos indígenas		
Convenio nº 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	ratificado	2008
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	voto favorable	2007
Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	voto favorable	2016

⁶² Ver https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-18&chapter=27&clang=en.

2.1.2 Observaciones, recomendaciones y jurisprudencia del sistema de la ONU y el SIDH

En el siguiente cuadro se recogen las principales observaciones y recomendaciones que los mecanismos y organismos de la ONU y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos han formulado en los últimos años sobre los pueblos indígenas de Chile.

Cuadro 9: Observaciones, recomendaciones y jurisprudencia del sistema ONU y el SIDH en relación con los pueblos indígenas de Chile

Sistema de las Naciones Unidas		
Examen Periódico Universal	Chile ha sido examinado bajo el mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos en 2009, 2014 y 2019. En todos los ciclos de examen se han realizado y adoptado recomendaciones relativas a los pueblos indígenas del país.	
Procedimientos especiales		
Relatoría especial sobre los derechos de los pueblos indígenas	El RE Rodolfo Stavenhagen visitó el país en 2003. El RE James Anaya realizó una visita de seguimiento en 2009.	E/CN.4/2004/80/Add.3 A/HRC/12/34/Add.6
Relatoría especial sobre el derecho a la educación	El RE visitó el país en 2016. Destacó que las reformas encaminadas a la educación inclusiva deberían reconocer la necesidad de garantizar el derecho a la educación de los pueblos indígenas. Se debería prestar mayor atención a los programas de promoción de los idiomas y culturas indígenas, contando con su plena participación.	A/HRC/35/24/Add.1
Relatoría especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación	El RE visitó el país en 2015. En su informe exhortó a las autoridades competentes a impartir formación a los agentes de policía sobre los derechos y la cultura de los pueblos indígenas de Chile y velar por que respeten estos derechos en la práctica, así como a modificar la Ley 19253 para que las instituciones tradicionales indígenas puedan reclamar la restitución de tierras.	A/HRC/32/36/Add.1
Relatoría especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos	El RE visitó el país en 2015. En su informe se refirió a la situación de desigualdad que afrontan los pueblos indígenas en el país y recomendó, entre otras cuestiones, la elaboración de una estrategia para eliminar la pobreza que sufren en consulta con ellos y la adopción, por parte de las empresas que actúan en tierras reivindicadas por estos pueblos, de normas de derechos humanos conformes con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.	A/HRC/32/31/Add.1
Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica	El GT visitó el país en 2014. En su informe señaló la ausencia de estadísticas que den cuenta de la realidad de las mujeres indígenas, destacó la vulnerabilidad de las mujeres mapuche en sectores como la educación y la salud, provocada por la pobreza estructural, y llamó la atención sobre su exclusión e invisibilidad.	A/HRC/29/40/Add.1
Relatoría especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo	El RE visitó el país en 2013 para examinar principalmente la utilización de la legislación antiterrorista en relación con las protestas de activistas mapuches dirigidas a reivindicar sus tierras ancestrales y a afirmar su derecho al reconocimiento colectivo como pueblo indígena y al respeto de su cultura y tradiciones. Expresó su preocupación por la falta de reconocimiento constitucional y la necesidad de un procedimiento efectivo de consulta. Recomendó la adopción de una estrategia nacional dirigida a abordar integralmente la cuestión mapuche, que incluyera el reconocimiento constitucional del derecho de los mapuches a existir como pueblo indígena dentro del Estado chileno, y la creación de un Ministerio de Asuntos Indígenas. Instó a las autoridades competentes a investigar las denuncias de abusos y violencia	A/HRC/25/59/Add.2

	contra los pueblos indígenas por parte de agentes de la policía, a enjuiciar y sancionar a los autores de esos actos, y a proporcionar indemnización a las víctimas o sus familiares.	
Comités de los Tratados		
CERD	<p>Concluding observations on the combined twenty-second and twenty-third reports of Chile (2021)</p> <p>El Comité recomendó, entre otras cuestiones, la aprobación de los proyectos de ley dirigidos a la creación de un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y un Ministerio de Pueblos Indígenas, enviados al Congreso en 2016; la revisión de la Ley Antiterrorista y su no aplicación a miembros de las comunidades mapuche por actos relacionados con la expresión de sus necesidades sociales; la adopción de medidas de protección de los pueblos indígenas frente a la discriminación racial; la realización de estudios de impacto ambiental y el cumplimiento de la obligación de consulta por parte del Estado antes del desarrollo de proyectos de inversión con impacto sobre sus derechos; la asignación de recursos para revitalizar las lenguas indígenas y asegurar el acceso a la educación; la provisión de medios suficientes para asegurar el derecho de estos pueblos a sus tierras ancestrales; la revisión de los currículos educativos para eliminar los estereotipos étnicos; o la garantía de respeto a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y del debido proceso cuando acceden a la justicia.</p>	CERD/C/CHL/CO/22-23 (Advanced unedited version)
CMW	<p>Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Chile (2021)</p> <p>El Comité recomendó que el Estado garantizara los derechos de las mujeres migrantes indígenas privadas de libertad y proporcionara información sobre su número y situación, así como sobre el número de quejas recibidas e investigadas por casos de torturas o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes contra ellas.</p>	CMW/C/CHL/CO/2
CAT	<p>Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Chile (2018)</p> <p>El Comité instó al Estado a revisar y enmendar su legislación para garantizar que los actos de terrorismo estén definidos de manera precisa y estricta, y que las personas privadas de libertad acusadas de actos terroristas tengan acceso a las salvaguardias básicas contra la tortura, entre ellas el derecho a comparecer sin demora ante un juez; así como a abstenerse de aplicar la legislación antiterrorista a personas acusadas únicamente de atentados contra la propiedad cometidos en el marco de protestas en reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas.</p>	CAT/C/CHL/CO/6
CEDAW	<p>Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile (2018)</p> <p>El Comité recomendó, entre otras cuestiones, que el Estado velara por que la información sobre los recursos legales estuviera a disposición de las mujeres víctimas de violencia de género en lenguas indígenas y por facilitar el acceso a la justicia de las mujeres; que no aplicara la legislación de lucha contra el terrorismo a mujeres indígenas por actos cometidos en relación con la reivindicación de sus derechos; que adoptara medidas para acelerar la igualdad de acceso de las niñas y mujeres indígenas de las áreas rurales a todos los niveles educativos y garantizar el acceso a servicios adecuados de salud; que creara oportunidades de empleo; y fortaleciera su estrategia de lucha contra la pobreza incluyendo a las mujeres más</p>	CEDAW/C/CHL/CO/7

	<p>desfavorecidas (las indígenas entre ellas) y contando con su participación. Recomendó asimismo acelerar la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas, garantizando el diálogo con las mujeres indígenas en el proceso, y la adopción de medidas para reconocer la tenencia y propiedad de la tierra de las mujeres indígenas y eliminar las normas y costumbres discriminatorias que limitan su acceso a la propiedad.</p>	
CRPD	<p>Observaciones finales sobre el informe inicial de Chile (2016)</p> <p>El Comité recomendó que el Estado destinara los recursos necesarios para disponer de servicios de rehabilitación basados en la comunidad y dirigidos a todas las personas con discapacidad desde la niñez hasta la edad adulta y con fines de la inclusión social y comunitaria, en consulta con las organizaciones de personas con discapacidad, en particular, las que representan a mujeres, niñas y niños, indígenas y personas que viven en zonas rurales y remotas. Recomendó asimismo la recopilación y actualización de datos y estadísticas desglosados por edad, sexo, tipo de discapacidad, pertenencia étnica y localización geográfica.</p>	CRPD/C/CHL/CO/1
CDN	<p>Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile (2015)</p> <p>El Comité recomendó que el Estado reforzara las políticas y programas destinados a combatir las múltiples formas de discriminación de que son víctimas, entre otros, los niños indígenas; adoptara medidas para respetar el derecho a su identidad cultural y para reducir la desigualdad entre las zonas urbanas y rurales, en especial las que tienen una amplia población indígena; reconociera a los pueblos indígenas y sus derechos en la nueva Constitución; incorporara un enfoque intercultural en las políticas y normas relativas a los niños; intensificara los esfuerzos para lograr su acceso a la educación, la salud y los servicios sociales básicos; e investigara y enjuiciara todos los actos de violencia contra niños indígenas cometidos por la policía.</p>	CRC/C/CHL/CO/4-5
CESCR	<p>Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile (2015)</p> <p>El Comité instó al Estado a garantizar el reconocimiento de los pueblos indígenas en la nueva Constitución; tomar las medidas necesarias para garantizar la obtención del consentimiento libre, previo e informado; garantizar su derecho a disponer de sus tierras, territorios y recursos, mediante el reconocimiento legal y la protección jurídica necesaria; elaborar reglamentos y directivas para la evaluación del impacto social y ambiental de los proyectos de explotación de recursos naturales en territorios indígenas y velar por que los acuerdos de concesión de licencias prevean indemnizaciones adecuadas para las comunidades afectadas; adoptar medidas para prevenir y combatir la discriminación contra los pueblos indígenas a fin de garantizarles el acceso al empleo, la seguridad social, la salud y la educación; adoptar un plan integral de lucha contra la pobreza para disminuir la brecha de desigualdad; asegurarles la accesibilidad, disponibilidad, asequibilidad y calidad de la atención de salud; tomar medidas para fortalecer la protección de los derechos culturales y el respeto de la diversidad cultural, fortaleciendo la implementación de la educación cultural bilingüe, promover la concienciación sobre el patrimonio de los pueblos indígenas, y crear condiciones para que puedan conservar, desarrollar y difundir su identidad, historia, cultura, lenguas y tradiciones.</p>	E/C.12/CHL/CO/4

CDH	<p>Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Chile (2014)</p> <p>El Comité recomendó al Estado que acelerara el proceso de reforma constitucional e incluyera el reconocimiento de los pueblos indígenas; estableciera un mecanismo efectivo de consulta y garantizara el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas en relación con proyectos que afecten sus derechos; y redoblara sus esfuerzos para garantizar el derecho a sus tierras ancestrales.</p>	CCPR/C/CHL/CO/6
Sistema Interamericano de Derechos Humanos		
CIDH	<p>La Relatora sobre los derechos de los pueblos indígenas y Relatora de país para Chile visitó el país en 2014 para examinar la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, particularmente en el contexto de los proyectos de desarrollo e inversiones, y las concesiones para la extracción de recursos naturales. Mostró preocupación por la falta de reconocimiento constitucional, la existencia de barreras en el proceso de concesión de títulos de propiedad de territorios ancestrales y en el ejercicio del derecho a la consulta, y la falta de participación en las instituciones y el proceso de elaboración y reforma de normas. Realizó recomendaciones en esos temas.</p> <p>La Comisión ha publicado en 2022 el informe <i>Situación de los derechos humanos en Chile</i>, en el que examina la situación de DDHH desencadenada por las protestas sociales de octubre de 2019. Entre sus observaciones destaca que una de las causas principales del estallido son las desigualdades y la falta de acceso a derechos, que tienen impacto acentuado en determinados colectivos y grupos, como los pueblos indígenas. Además, señala que el modelo económico basado en la explotación de recursos naturales tiene impacto directo en los derechos de estos pueblos y que el Estado tiene con ellos una deuda histórica, y muestra preocupación por la aplicación de la Ley N° 18314 como mecanismo de criminalización de autoridades y líderes en el ejercicio de sus derechos territoriales. Realiza recomendaciones relacionadas con la eliminación de los estigmas raciales, el uso excesivo de la violencia policial, la aplicación de la Ley Antiterrorista y la Ley de Seguridad del Estado, el acceso a la justicia y debido proceso, y la protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos, con el establecimiento de mecanismos efectivos de consulta y consentimiento.</p>	<p>Comunicado de prensa</p> <p>OEA/Ser.L/V/II. Doc.1/22</p>
CortelDH	<p>Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile</p> <p>El caso está relacionado con ocho personas que fueron condenadas como autoras de delitos calificados de terroristas en aplicación de la Ley Antiterrorista, por hechos ocurridos en los años 2001 y 2002 en las regiones de Bío Bío y Araucanía. Tres de ellas eran en esa época autoridades tradicionales del pueblo mapuche.</p> <p>La sentencia declara que el Estado fue responsable por la violación del principio de legalidad y el derecho a la presunción de inocencia, así como por la violación del principio de igualdad y no discriminación y el derecho a la igual protección de la ley y del derecho a la libertad personal. Chile violó el derecho de la defensa a interrogar a testigos y el derecho a recurrir el fallo ante el juez o tribunal superior, además del derecho a la libertad de pensamiento y expresión y los derechos políticos.</p>	Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C N° 279

2.2 Nacional

2.2.1 Reconocimiento constitucional

La Constitución vigente, aprobada durante la dictadura de Augusto Pinochet y reformada en distintas ocasiones con posterioridad, no contiene disposiciones específicas sobre los pueblos indígenas. En 2018, el gobierno de Michelle Bachelet presentó un proyecto de nueva Constitución al Congreso Nacional con el objetivo de reconocer la existencia de los pueblos indígenas y sus derechos, producto de un proceso de consulta con los propios pueblos indígenas. El estallido social que comenzó en octubre de 2019, con millones de personas movilizadas en las calles demandando cambios profundos en la estructura del Estado, forzó la convocatoria de un plebiscito por parte del gobierno de su sucesor, Sebastián Piñera, mediante el que se aprobó la creación de una Convención Constitucional para crear un nuevo pacto político y social acorde con la realidad plural y diversa del país.

La Convención Constitucional, que ha concluido la elaboración del texto en mayo de 2022, ha contado con 17 representantes de los pueblos indígenas del país, electos mediante un sistema de escaños reservados –7 para el pueblo mapuche, 2 para el pueblo aymara y 1 para cada uno de los demás pueblos reconocidos–. Este nuevo escenario político ha brindado una excelente oportunidad para discutir e introducir las demandas de los pueblos indígenas, entre ellas, la del reconocimiento de su preexistencia; el derecho a la autonomía y la libre determinación; el derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales; el derecho a la participación y la representación políticas; la recuperación y protección de su patrimonio arqueológico e histórico, material e inmaterial, cultural y natural; el reconocimiento de sus derechos lingüísticos y la oficialización de sus lenguas; o los derechos de acceso a la educación y la salud universales y con pertinencia cultural.⁶³

2.2.2 Legislación

En Chile existe poco desarrollo de normas relacionadas con los pueblos indígenas. El proceso constituyente es, como se ha señalado, una valiosa oportunidad para avanzar en materia de reconocimiento de los derechos de estos pueblos. A continuación, se presenta un cuadro con las principales normas de referencia.

Cuadro 10: Normas nacionales de referencia

Norma	Contenido básico
Ley N° 19253 que Establece Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas (1993)	<p>Establece como deber del Estado y la sociedad respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas (no hay reconocimiento de su condición de pueblos), sus culturas, familias y comunidades. Impulsa la ejecución de políticas públicas en materia de restitución y protección de tierras y aguas, de desarrollo productivo, y de afirmación cultural y educativa.</p> <p>Reconoce a 9 pueblos indígenas, a los que se refiere como «etnias», y valora su existencia como parte esencial de las raíces de la nación chilena.</p> <p>Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), como organismo encargado de promover y coordinar la acción del Estado en favor del desarrollo de las personas y comunidades indígenas. Crea asimismo el Fondo para Tierras y Aguas Indígenas y el Fondo de Desarrollo Indígena.</p>
Decreto N° 150 (1994)	Adoptado por el Ministerio de Planificación y Cooperación, fija el Reglamento sobre Organización y Funcionamiento del Registro Público de Tierras Indígenas.
Decreto N° 392 (1994)	Adoptado por el Ministerio de Planificación y Cooperación, contiene el Reglamento que Regula la Acreditación de Calidad de Indígena para la Constitución de Comunidades Indígenas y para la Protección del Patrimonio Histórico de las Culturas Indígenas.
Decreto N° 395 (1994)	Adoptado por el Ministerio de Planificación y Cooperación, establece el Reglamento sobre el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.

⁶³ Ver Namuncura, D.: «Una nueva Constitución en Chile, con los pueblos indígenas incluidos». En *Kúme Mongen, Suma Qamaña, Mo Ora Riva Riva. Ensayos y propuestas para una Constitución plurinacional*. Pehuén Editores, Santiago, 2021, pp. 31-45. Como se ha indicado en la nota 19, la propuesta de la Convención Constitucional fue rechazada en plebiscito el 4 de septiembre de 2022.

Decreto N° 96 (1994)	Adoptado por el Ministerio de Planificación y Cooperación, contiene el Reglamento para la Operación del Fondo de Desarrollo Indígena.
Decreto N° 158 (1998)	Adoptado por el Ministerio de Planificación y Cooperación, declara como Día Nacional de los Pueblos Indígenas el 24 de junio de cada año.
Decreto N° 3 (2000)	Adoptado por el Ministerio de Planificación y Cooperación, contiene el Reglamento de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua.
Decreto N° 19 (2001)	Adoptado por el Ministerio de Planificación y Cooperación, crea la Comisión de Verdad y Nuevo Trato para asesorar al Presidente de la República en el conocimiento de la visión de los pueblos indígenas sobre los hechos históricos del país y efectuar recomendaciones para una nueva política de Estado dirigida a ellos.
Ley N° 19937 (2004)	La Ley sobre la Autoridad Sanitaria y Gestión establece entre las funciones del Ministerio de Salud la de formular políticas que permitan incorporar un enfoque de salud intercultural en los programas de salud en aquellas comunas con alta concentración indígena (artículo 4.16).
Ley N° 20117 (2006)	Reconoce la Existencia y Atributos de la Etnia Diaguita y la Calidad de Indígena Diaguita.
Decreto N° 126 (2006)	Adoptado por el Ministerio de Educación, sustituye el Decreto N° 139 que introduce modificaciones al Decreto N° 52 de 1995, que reglamenta becas indígenas y fija su texto refundido.
Decreto Supremo N° 236 (2008)	Adoptado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, promulga el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
Ley N° 20249 (2008)	Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios. Establece un mecanismo para que los pueblos indígenas del borde costero que acrediten el ejercicio de uso consuetudinario puedan acceder al uso exclusivo de un espacio delimitado, cuya administración es entregada a las comunidades o asociaciones indígenas.
Decreto N° 134 (2008)	Adoptado por el Ministerio de Planificación y Cooperación, contiene el Reglamento de la Ley N° 20249.
Ley N° 20370 (2009)	La Ley General de Educación señala que el sistema educativo chileno debe promover y respetar la diversidad de procesos y proyectos educativos institucionales, así como la diversidad cultural, religiosa y social de las poblaciones que son atendidas por él (artículo 3e). Dispone asimismo que se efectuarán adecuaciones curriculares para necesidades educativas específicas, tales como las que se creen en el marco de la interculturalidad (artículo 23). Establece que, en el caso de establecimientos educativos con alto porcentaje de alumnos indígenas, se considerará, además, como objetivo general, que los alumnos y alumnas desarrollen los aprendizajes que les permiten comprender y expresar mensajes simples en lengua indígena, reconociendo su historia y conocimientos de origen (artículo 28m).
Decreto Supremo N° 280 (2009)	Adoptado por el Ministerio de Educación, modifica el Decreto N° 40 de 1996, que establecía los objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de la Educación Básica y fijaba normas generales para su aplicación. El Decreto incorpora objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para el Sector de Aprendizaje Lengua Indígena de 1° a 8° año de Enseñanza Básica, que puede impartirse en todos los establecimientos educativos del país que quieran favorecer la interculturalidad, y tiene carácter optativo para el/la alumno/a y la familia.
Ley N° 20584 (2012)	Regula los derechos y los deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud. Establece la obligación de los prestadores institucionales públicos en los territorios de alta concentración de población indígena de asegurar el derecho de las personas pertenecientes a los pueblos originarios a recibir una atención de salud con pertinencia cultural, lo cual debe expresarse en la aplicación de un modelo de salud intercultural que contenga, al menos, el reconocimiento, protección y fortalecimiento de las prácticas y conocimientos de los sistemas de sanación indígenas, la existencia de facilitadores interculturales y señalización en español y en el idioma del pueblo indígena del territorio en cuestión.

Decreto N° 66 (2013)	Adoptado por el Ministerio de Desarrollo Social, establece el Reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena para los órganos de la Administración del Estado, en virtud del Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.
Decreto Exento N° 131 (2015)	Emitido por la Municipalidad de Galvarino, Región de la Araucanía, declara el mapudungun (la lengua mapuche) como lengua cooficial de las comunas de Galvarino.
Decreto Exento N° 879 (2016)	Aprueba el plan de estudio de 5° a 8° año de Educación Básica y programas de 5° y 6° año para establecimientos que impartan la asignatura de Lengua Indígena.
Decreto Exento N° 359 (2017)	Modifica el Decreto N° 879 y aprueba el plan y los programas de estudio de Lengua Indígena para 7° año de Educación Básica.
Ley N° 21273 (2020)	Modifica la Ley 19253 para reconocer al pueblo chango como etnia indígena de Chile, entre otras materias.

2.2.3 Instituciones

La [Corporación Nacional de Desarrollo Indígena](#) (CONADI), creada mediante la Ley N° 19253 de 1993, es un organismo público descentralizado dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Se encarga de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, y de impulsar su participación en los procesos de formulación de políticas públicas y medidas legislativas o administrativas que les afecten, a través de la coordinación intersectorial, la financiación de iniciativas de inversión y la prestación de servicios. Entre sus objetivos se cuentan la promoción del aprendizaje de las lenguas y culturas originarias en niños y jóvenes indígenas; la reducción del déficit de activos productivos –tierras y aguas– en el mundo indígena rural, y el aumento de oportunidades de desarrollo integral de las familias y organizaciones indígenas. Desde 2008, cuenta con una Unidad de la Mujer y Género, que promueve la representación y participación de la mujer indígena.

En distintos ministerios existen unidades, departamentos o programas relacionados con los pueblos indígenas:

- El Ministerio de Desarrollo Social y Familia tiene una [Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas](#), encargada de trabajar conjuntamente con los pueblos indígenas para transmitir al gobierno sus necesidades, propuestas y demandas.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con una [Unidad de Asuntos Indígenas](#), dependiente de la Dirección de Derechos Humanos, con el objetivo de transversalizar la política indígena en toda su estructura institucional.
- El Ministerio de Agricultura tiene una unidad de Asuntos Indígenas establecida en el marco del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), desde la que se desarrolla el [Programa de Desarrollo Territorial Indígena](#) (PDTI).
- El Ministerio de Educación dispone de una unidad desde la que se implementa el [Programa de Educación Intercultural Bilingüe](#) (PEIB).
- El Ministerio de Salud cuenta con una unidad desde la que se desarrolla el Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas (PESPI), que se replica en cada región.
- En el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio existe una [Subdirección Nacional de Pueblos Originarios](#) (SUBPO), desde la que se promueve la implementación de políticas públicas culturales que protejan y promuevan el patrimonio cultural y las expresiones artísticas y culturales de los pueblos indígenas.

En 2010 se creó el Consejo de Ministros para Asuntos Indígenas, con el objetivo de asesorar a la presidencia de la República en el diseño y coordinación de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas, y analizar y evaluar las propuestas públicas sectoriales y nacionales destinadas a dar cumplimiento a la política indígena. El Consejo está integrado por los Ministros de Desarrollo Social, de

Interior, de la Secretaría General de la Presidencia, de Relaciones Exteriores, de Educación, de Cultura, de Bienes Nacionales, de Agricultura y de Economía y Fomento.⁶⁴

Por su parte, la Defensoría Penal Pública cuenta con un servicio especializado de [defensa indígena](#).

En relación con grupos de población específicos, en 2015 el Consejo Nacional de la Infancia creó una Comisión Técnica de Niñez y Pueblos Indígenas, que formuló recomendaciones en relación con la política de niñez desde la perspectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas. La Ley N° 20820, que creaba el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, estableció que las acciones y medidas desarrolladas desde esta instancia deberían tener pertinencia cultural y reconocer las identidades étnicas.

Por último, desde 2016 se encuentran en tramitación dos proyectos de ley, uno que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas y otro que establece el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas.⁶⁵

2.3 Principales obstáculos para el ejercicio de los derechos

Como hemos visto, el Estado chileno no reconoce a los pueblos indígenas y sus derechos en la Constitución vigente. La principal norma que aborda su situación y sienta las bases de las políticas dirigidas a ellos, la Ley 19253, no se adapta a los estándares de los instrumentos internacionales de reconocimiento de los derechos indígenas, de los cuales el país es signatario: no los reconoce como pueblos, sino como etnias; tampoco les reconoce derechos territoriales ni políticos.

Los mecanismos que la Ley establece para la recuperación y restitución de tierras tienen múltiples deficiencias, como el hecho de que las reclamaciones se restrinjan a comunidades o individuos, favoreciendo la formación de asociaciones que minan las estructuras y organizaciones tradicionales, que normalmente se sostienen en territorios más amplios que los de las comunidades, o en relaciones familiares. Al no estar conformadas y registradas de acuerdo a lo que establece la norma, instituciones ancestrales como el *lof* mapuche o el *ayllu* aymara no pueden formular reclamaciones de tierras ante la CONADI.⁶⁶ Por otro lado, los recursos que se destinan son claramente insuficientes para reparar la situación en la que se encuentran los pueblos indígenas tras el histórico despojo territorial al que se han visto sometidos.

Las actividades de explotación de los recursos naturales de las tierras tradicionalmente ocupadas o utilizadas por estos pueblos, junto con la existencia de leyes que las favorecen, son fuente permanente de conflictos con las comunidades, cuyos líderes e integrantes son en numerosas ocasiones reprimidos con violencia por las fuerzas de orden y seguridad del Estado, estigmatizados y criminalizados cuando llevan a cabo acciones de protesta y reivindicación de sus derechos. Los procedimientos de consulta establecidos en la legislación para obtener el consentimiento de los pueblos indígenas antes de la adopción de medidas administrativas o legislativas, o de la realización de proyectos que les afecten, tampoco cumplen con los estándares internacionales.

Las leyes y políticas sobre desarrollo, educación o salud existentes, a pesar de que reconocen la interculturalidad y tienen presentes las particularidades de los pueblos indígenas, también presentan deficiencias, tanto en su formulación, como en su aplicación, y se ven dificultadas por la escasez de recursos. Iniciativas estatales enfocadas en la población indígena, como el Plan Impulso Araucanía, son criticadas por las instituciones indígenas por su escasa ejecución. En este contexto, el gobierno del presidente Boric, que asumió sus funciones el 11 de marzo de 2022, planifica establecer una nueva relación con pueblos indígenas, con consultas y apoyo al desarrollo sostenible.

El proceso constituyente supone una oportunidad para reconocer y articular la diversidad del país, incorporando las demandas y los derechos de los pueblos indígenas en la nueva Constitución y las leyes y políticas que se deriven de ella.

⁶⁴ FILAC: [Marcos jurídicos e institucionales de los Estados miembros del FILAC a diciembre de 2018](#). La Paz, 2019, p. 64.

⁶⁵ OIT, op. cit., p. 54.

⁶⁶ [Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sobre su misión a Chile](#). 2016, A/HRC/32/36/Add.1, párr. 89-90.

3. Operaciones del FIDA con los pueblos indígenas del país

El FIDA comenzó a trabajar en Chile en 1991. Hasta la fecha, ha apoyado un programa por un total de USD 34,49 millones (préstamo del FIDA por USD 12,23 millones), beneficiando a alrededor de 6.270 hogares rurales en situación de pobreza. Uno de los proyectos ejecutados fue el Proyecto de Desarrollo Rural de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores Agropecuarios de la IV Región (PRODECOP), realizado de 1996 a 2003, que fortaleció procesos de desarrollo liderados por las comunidades y de descentralización pública. Actualmente el FIDA no tiene operaciones activas en el país.⁶⁷

A través del [IPAF](#) (Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas), desde 2007 realiza pequeñas donaciones de hasta USD 50.000 para proyectos de desarrollo autónomo de los pueblos indígenas, enfocados en el fortalecimiento de su cultura, su identidad, sus conocimientos, sus recursos naturales, la propiedad intelectual y los derechos humanos.

Cuadro 11: Últimos proyectos financiados a través del IPAF⁶⁸

Título	Organización beneficiaria	Monto de la subvención	Objetivos	Población destinataria	Año de aprobación
Escuela para líderes jóvenes «Mari Epu Lof ADI Budi»	Mari Epu Lof ADI Budi	USD 30.543	Recuperar y preservar las prácticas ancestrales del territorio lafkenche y transmitir los conocimientos de los ancianos de la comunidad a las nuevas generaciones a través de la creación de una escuela para jóvenes, en la que se preparan para ser futuros voceros de sus comunidades y líderes en la administración y gestión de sus territorios.	Líderes jóvenes mapuche lafkenche de la comuna Teodoro Schmidt de la provincia de Cautín, en la región de la Araucanía.	2019

Proyectos del FIDA: <https://www.ifad.org/en/web/operations/w/country/chile>

Proyectos del IPAF: https://www.ifad.org/documents/38711624/41839851/ipaf_lac_e.pdf/c20cf2f9-b34a-597e-e52d-6fb7237e8eab

4. Principales iniciativas de la cooperación internacional con los pueblos indígenas en el país

Chile está catalogado internacionalmente como país de renta media alta, por lo que recibe un volumen de cooperación mucho menor que el de otros países de la región. De manera paulatina, el país ha ido asumiendo un doble papel, como país receptor de cooperación internacional y como socio oferente. En la actualidad, es un actor importante en materia de cooperación Sur-Sur y triangular, modalidades en las que comparte su experiencia y capacidades con otros países. Ha consolidado fondos conjuntos de cooperación como un mecanismo innovador de financiación para ampliar y diversificar la cooperación Sur-Sur.⁶⁹

La política de cooperación del país se implementa a través de la [Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo](#) (AGCID), creada en 1990. Sus objetivos estratégicos son avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible, fortalecer las asociaciones para un desarrollo compartido y

⁶⁷ <https://www.ifad.org/es/w/miembro/chile>.

⁶⁸ Para proyectos anteriores, ver https://www.ifad.org/documents/38711624/41839851/ipaf_lac_s.pdf/cc1c7242-65df-ae88-45a8-355c484a9657

⁶⁹ Fondo Mixto Chile-España, Fondo de Cooperación Chile-México, Fondo Chile contra el Hambre y la Pobreza, Fondo de la Alianza del Pacífico y Fondo Franco Chileno de Apoyo a la Cooperación Descentralizada.

consolidar el Sistema Nacional de Cooperación para el Desarrollo. Las áreas transversales son igualdad de género y derechos de las mujeres, innovación y uso de nuevas tecnologías, y fortalecimiento de capacidades y formación.

El primer objetivo se organiza en torno a dos áreas temáticas: el fortalecimiento de la democracia y la modernización institucional y el desarrollo inclusivo y sostenible. Este último se ordena en función del desarrollo social; la agricultura y la seguridad alimentaria; el medio ambiente, los recursos naturales y la energía; el desarrollo territorial y local, y la prevención de desastres. Para avanzar en el desarrollo social, se propone la elaboración de políticas públicas que contribuyan al fomento de la cohesión social, la reducción de la desigualdad, la eliminación de todas las formas de discriminación y la inclusión de los sectores más vulnerables, entre ellos, los pueblos indígenas.

En la modalidad de cooperación Sur-Sur, el país tiene un proyecto con México y Nueva Zelanda para contribuir a la estructuración, el fortalecimiento y la adaptación de un modelo armónico con el desarrollo sostenible en comunidades indígenas de Chile y México, basado en la experiencia de revalorización de la producción orgánica-tradicional del pueblo maorí. El Fondo Conjunto de Cooperación Chile-México aporta USD 300.000 y el Ministerio de Industrias Primarias neozelandés provee recursos para fortalecer las líneas de trabajo del proyecto.⁷⁰

En el marco del proceso constituyente, el FILAC ha firmado un convenio con la Convención Constitucional para impulsar actividades, investigación, diálogo y análisis en temas de interculturalidad, derechos de los pueblos indígenas y avances normativos e institucionales en el proceso de redacción de la propuesta de nueva Constitución.⁷¹

Naciones Unidas

Las Naciones Unidas tienen presencia en Chile desde hace más de 70 años. Actualmente cuentan con un equipo integrado por 19 agencias, fondos y programas. La cooperación con el país está definida a partir del [Marco de Cooperación al Desarrollo del Sistema de Naciones Unidas en Chile](#) para el periodo 2019-2022 (UNDAF), en el que se facilita una respuesta a las prioridades y necesidades nacionales dentro del marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, con un presupuesto estimado de USD 124.855.134.

El Marco señala que la situación de los pueblos indígenas requiere de particular atención por parte de la política pública y que es necesario continuar con los procesos de diálogo con ellos con el objeto de lograr su reconocimiento cultural y legal.

El UNDAF prioriza cuatro áreas estratégicas: desarrollo institucional, desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo ambiental. En la primera, señala que se deben realizar esfuerzos para avanzar hacia el reconocimiento constitucional y la creación de institucionalidad y políticas públicas para velar por el respeto, el desarrollo económico, la inclusión social y la participación y representación política de los pueblos indígenas. El presupuesto total estimado para esta área es de USD 10.142.800, con la participación de ACNUDH, FAO, OIM, OPS/OMS, ONU Ambiente, PMA, PNUD, ONU Mujeres, UNESCO y UNPFA.⁷²

En la prioridad de desarrollo económico, el UNDAF pretende reducir las brechas de integración económica, especialmente aquellas que afectan a mujeres, jóvenes, adultos mayores, pueblos indígenas, población rural, personas con discapacidad y migrantes. El presupuesto destinado a esta prioridad es de USD 14.637.663, con participación de ACNUR, FAO, OIM, OIT, OPS/OMS, ONU Ambiente, PMA, PNUD, ONU Mujeres y UNESCO.

En la de desarrollo social, el Marco se centra en ampliar las oportunidades de las instituciones y actores sociales para el ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales y la inclusión de las poblaciones prioritarias, entre ellas, los pueblos indígenas. Para ello, se trabaja en la expansión y consolidación del acceso a servicios públicos y mecanismos de protección social de calidad. El presupuesto estimado para desarrollo social es de USD 45.465.375, con participación de ACNUDH,

⁷⁰ <https://www.agci.cl/sala-de-prensa/2105-proyecto-triangular-entre-chile-mexico-y-nueva-zelanda-intercambiara-experiencias-en-comunidades-indigenas>.

⁷¹ <https://www.filac.org/convencion-constitucional-de-chile-y-filac-firman-acuerdo-de-cooperacion/>.

⁷² Ver pp. 48-49 del Marco de Cooperación al Desarrollo del Sistema de Naciones Unidas en Chile.

ACNUR, FAO, OIM, OIT, OPS/OMS, ONU Ambiente, ONUSIDA, PNUD, ONU Mujeres, UNESCO, UNPFA y UNICEF.

La prioridad de desarrollo ambiental destaca que la degradación del medio ambiente y la pérdida de la diversidad biológica afectan a las personas de manera diferente y aumentan la vulnerabilidad de determinados grupos, especialmente de los pueblos indígenas, las mujeres y los niños y las comunidades rurales pobres. Apunta a garantizar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el ejercicio de los derechos a la información, la participación, la libertad de expresión y la asociación. El presupuesto dirigido a esta prioridad alcanza los USD 54.609.296, con participación de FAO, OIM, OIT, OPS/OMS, ONUDI, ONU Ambiente, PMA, PNUD y UNESCO.

Banco Interamericano de Desarrollo

El BID tiene un proyecto de cooperación técnica para apoyar la empresarialidad y gobernanza indígena, aprobado en 2018 por un importe de USD 450.000. Su objetivo, consistente con el Programa de Desarrollo Empresarial Indígena al que se ha hecho referencia con anterioridad, es proporcionar asistencia al gobierno chileno y las comunidades y asociaciones indígenas para mitigar los efectos del cambio climático y responder a los factores que limitan la inversión y la productividad en los territorios indígenas.⁷³

5. Cambio climático

Chile es un país altamente vulnerable al cambio climático. Cumple con la mayoría de los nueve criterios de vulnerabilidad enunciados por la CMNUCC: posee áreas costeras de baja altura; zonas áridas y semiáridas; zonas de bosques; territorio susceptible a desastres naturales; áreas propensas a sequía y desertificación; zonas urbanas con problemas de contaminación atmosférica; y ecosistemas montañosos.⁷⁴ En esta sección se describe el marco legislativo, de política e institucional del país en relación con esta temática.

5.1 Legislación nacional sobre cambio climático

Chile aprobó en mayo de 2022 la [Ley N° 21455, Ley Marco de Cambio Climático](#), cuyo objeto es hacer frente a los desafíos que presenta el cambio climático, transitar hacia un desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero y otros forzantes climáticos, adaptarse al cambio climático reduciendo la vulnerabilidad y aumentando la resiliencia a sus efectos, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos en esta materia. La Ley se sustenta en una serie de principios, entre los que se incluyen los de participación ciudadana en la gestión del cambio climático, y territorialidad, que supone que las políticas, planes y programas del nivel nacional tengan presente la diversidad propia de cada territorio a nivel comunal, regional y macrorregional.

La Ley incorpora modificaciones al Fondo de Protección Ambiental creado mediante la [Ley N° 19300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente](#) de 1994. El objetivo de este Fondo es apoyar iniciativas ambientales presentadas por la ciudadanía para lograr el desarrollo sostenible y proteger o reparar el medio ambiente. El proyecto de ley amplía su ámbito de aplicación para financiar proyectos locales y acciones concretas de mitigación y adaptación que favorezcan a las comunidades más vulnerables.

5.2 Planes y políticas nacionales

Chile dispone de un [Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022](#), cuyo objetivo general es sentar las bases institucionales y operativas y crear las capacidades necesarias para avanzar en la gestión del cambio climático en el gobierno regional y comunal, incorporando a todos los actores sociales.

El Plan establece objetivos y líneas de acción, entre las que se incluye el desarrollo de información a nivel regional y comunal para apoyar la toma de decisiones. Ese proceso debe llevarse a cabo en coordinación con distintos sectores y actores, entre ellos, las comunidades indígenas, que tienen visiones y realidades particulares y pueden aportar sus conocimientos y experiencia.

⁷³ <https://www.iadb.org/es/project/CH-T1198>.

⁷⁴ Ministerio de Medio Ambiente: Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022, p. 15.

En el marco del Plan de Acción Nacional se ha elaborado un [Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático](#), en el que se recoge la vulnerabilidad como criterio para priorizar la implementación de medidas, en atención a los sectores más pobres de la población, entre los cuales los efectos del cambio climático pueden tener un impacto mayor.

Además, existen distintos planes sectoriales en proceso de recopilación de información y elaboración –en concreto, para los sectores de energía, ciudades, recursos hídricos e infraestructura– y se cuenta con algunos aprobados:

- El [Plan de Adaptación al Cambio Climático del Sector Silvoagropecuario](#), elaborado en 2013, en el que no se hacen referencias expresas a los pueblos indígenas, pero se menciona que la aplicación de políticas e instrumentos debe considerar especialmente las particularidades de los grupos más vulnerables en el agro.
- El [Plan de Adaptación al Cambio Climático para Biodiversidad](#), elaborado entre 2011 y 2013, en el que se hace mención a los pueblos indígenas como socios colaboradores en la promoción de prácticas productivas sostenibles para la adaptación al cambio climático en biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos.
- El [Plan de Adaptación al Cambio Climático del Sector Salud](#), elaborado en 2016, que señala como uno de sus objetivos el fortalecimiento de la capacidad de adaptación al cambio climático y a sus impactos en la salud de grupos vulnerables, entre los que se cita a los pueblos indígenas.
- En el [Plan de Adaptación al Cambio Climático del Sector Turismo](#), aprobado en 2019, se hace alusión al turismo indígena.
- En el [Plan de Adaptación al Cambio Climático para Pesca y Acuicultura](#), aprobado en 2015, se menciona a las comunidades indígenas entre las organizaciones de pesca artesanal.

El país cuenta, por último, con una [Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales](#) (ENCCRV), desarrollada por la CONAF y aprobada en 2016. La Estrategia integra el enfoque REDD+ de la CMNUCC en las políticas públicas y apunta a disminuir la vulnerabilidad social, ambiental y económica que genera el cambio climático. Tiene una orientación preferente hacia los pequeños propietarios y las comunidades indígenas y pretende establecer mecanismos institucionales, participativos y financieros que les permitan ser actores y beneficiarios centrales de los sistemas de pago por resultados asociados a servicios ambientales.

5.3 NDC

Chile presentó en 2017 su primera NDC y remitió una actualización en 2020⁷⁵. En esta última reconoce la diversidad cultural, social y natural del país como una de sus riquezas más importantes, comprometiéndose a incorporarla en la toma de decisiones.

El documento establece un pilar, al que denomina pilar social de transición justa y desarrollo sostenible, en el que uno de los criterios de aplicación es la consideración de distintos tipos de conocimientos, entre los que se incluyen los de los pueblos indígenas y las comunidades locales. El pilar guía la formulación e implementación de los compromisos incorporados en cada uno de los componentes establecidos –mitigación, adaptación, integración y medios de implementación–, para los que se detallan metas y acciones específicas.

En el componente de adaptación se prevé profundizar en la realización de estudios y análisis de vulnerabilidad y riesgos frente al cambio climático para grupos vulnerables, con especial atención en pueblos originarios, pobreza y género.

En el componente de integración se establecen contribuciones relacionadas con el uso de la tierra, cambio del uso de la tierra y silvicultura. Parte de las metas previstas se vinculan con la recuperación de bosques nativos y la forestación, bajo la consideración de que el aumento de los ecosistemas

⁷⁵ https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Chile%20First/NDC_Chile_2020_espan%CC%83ol.pdf.

boscosos tiene una relación directa con el bienestar de las personas y su disminución provoca un impacto negativo en comunidades vulnerables, como los pueblos indígenas.

Por último, en el componente de medios de implementación se incluyen contribuciones y acciones relacionadas con la creación y el fortalecimiento de capacidades y el fomento de la participación ciudadana en la elaboración y aplicación de políticas, programas y acciones de cambio climático, con foco en las comunidades vulnerables.

5.4 Organismo responsable

El Ministerio de Medio Ambiente, a través de la Oficina de Cambio Climático, es el organismo responsable de la formulación de políticas, planes, programas y acciones en materia de cambio climático. La Oficina está organizada en tres departamentos: Mitigación e Inventarios de Contaminantes Climáticos, Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo de Capacidades, y Negociación Internacional y Financiamiento.⁷⁶

5.5 Fondo Verde para el Clima

5.5.1 Proyectos

En la actualidad Chile tiene 6 proyectos activos financiados por el FVC, por un total de USD 194 millones.⁷⁷ Tres de ellos son multipaís y, de los tres que se desarrollan solo en territorio chileno, únicamente uno es público y promueve acciones directas con los pueblos indígenas.

Se trata de un [proyecto de pago basado en los resultados de reducción de emisiones](#) del país durante el periodo 2014-2016, por importe de USD 63,6 millones. Diseñado por la FAO y ejecutado por la CONAF, fue aprobado en 2019 y termina en 2026. Apunta a apoyar la implementación de la ENCCRV mediante la ejecución de acciones de forestación, restauración, manejo sostenible y silvicultura preventiva, incrementando la superficie de bosques en más de 25.000 hectáreas y beneficiando a alrededor de 57.000 personas de seis regiones –Maule, Bío Bío, Ñuble, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos–, entre las que se incluyen personas pertenecientes a pueblos indígenas.⁷⁸

Uno de los proyectos privados, el del parque fotovoltaico de [Atacama Solar](#) –aprobado en 2016, con un coste total de USD 181 millones y financiación de USD 39 millones del FVC–, promovió antes de comenzar su ejecución en 2019 una serie de reuniones de participación comunitaria para difundir entre las comunidades locales el alcance del proyecto, el cronograma de construcción y las oportunidades de empleo y educación. Además, prevé la elaboración de un plan de desarrollo a largo plazo.⁷⁹

5.5.2 Autoridad Nacional Designada

Ministerio de Hacienda

Sr. Alejandro Weber Pérez
Subsecretario de Hacienda
Teatinos 120, Santiago, Chile
aweber@hacienda.gov.cl
+ 56 2 2828 2007

Sr. Joaquín Guajardo Beroiza
Punto focal Fondo Verde para el Clima
jguajardo@hacienda.gov.cl
+ 56 2 2828 2312

La Autoridad Nacional es apoyada por una Secretaría Técnica, coordinada por el Ministerio del Medio Ambiente, y conformada también por los Ministerios de Hacienda y Relaciones Exteriores.

⁷⁶ <https://mma.gob.cl/cambio-climatico/>.

⁷⁷ <https://www.greenclimate.fund/countries/chile>.

⁷⁸ Ver <https://www.conaf.cl/conaf-y-fao-inician-proyecto-del-fondo-verde-del-clima-para-reducir-emisiones-con-manejo-del-bosque-nativo/>, <https://www.fao.org/news/story/es/item/1251147/icode/>, <https://www.comunicarseweb.com/noticia/fondo-verde-para-el-clima-aprueba-financiamiento-para-chile>.

⁷⁹ <https://www.sonnex.com/es/plants/atacama>.

Fuentes y bibliografía

Publicaciones e informes

ACNUDH / PNUD (2021): [Derechos de los pueblos indígenas: estándares internacionales, reconocimiento constitucional y experiencias comparadas](#). Santiago de Chile.

Aylwin, J. (2021): «Antecedentes para el abordaje de los derechos de pueblos indígenas en la Nueva Constitución Política». En *Küme Mongen, Suma Qamaña, Mo Ora Riva Riva. Ensayos y propuestas para una Constitución plurinacional*. Pehuén Editores, Santiago, pp. 25-30.

Aylwin, J. y otros (2021): «Chile». En [El Mundo Indígena 2021](#), IWGIA, pp. 367-378.

Bocarejo, D., Araujo, C. y Albertos C. (2021): [Brechas y desafíos socioeconómicos de los pueblos indígenas en América Latina: retos para el desarrollo con identidad](#). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), División de Género y Diversidad.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC) (2020): [Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial](#). Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/47), Santiago.

Instituto Nacional de Estadística (2018): [Síntesis de resultados Censo 2017](#).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2022): [Situación de los derechos humanos en Chile](#). OEA/Ser.LV/II.Doc 1/22.

Comité contra la Tortura (2018): [Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Chile](#). CAT/C/CHL/CO/6.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2015): [Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile](#). E/C.12/CHL/CO/4.

Comité de Derechos Humanos (2014): [Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Chile](#). CCPR/C/CHL/CO/6.

Comité de los Derechos del Niño (2015): [Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile](#). CRC/C/CHL/CO/4-5.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2018): [Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile](#). CEDAW/C/CHL/CO/7.

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2021): [Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Chile](#). CMW/C/CHL/CO/2.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial:

- (2013): [Observaciones finales sobre los informes periódicos 19º a 21º de Chile, aprobadas por el Comité en su 83º periodo de sesiones](#). CERD/C/CHL/CO/19-21.
- (2021): [Concluding observations on the combined twenty-second and twenty-third reports of Chile](#). CERD/C/CHL/CO/22-23.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2016): [Observaciones finales sobre el informe inicial de Chile](#). CRPD/C/CHL/CO/1.

Consejo de Derechos Humanos:

- (2009): [Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. La situación de los pueblos indígenas](#)

[en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior.](#) A/HRC/12/34/Add.6.

- (2014): [Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson. Misión a Chile.](#) A/HRC/25/59/Add.2.
- (2015): [Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica. Misión a Chile.](#) A/HRC/29/40/Add.1.
- (2016): [Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sobre su misión a Chile.](#) A/HRC/32/36/Add.1.
- (2016): [Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre su misión a Chile.](#) A/HRC/32/31/Add.1.
- (2017): [Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación sobre su misión a Chile.](#) A/HRC/35/24/Add.1.

Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (2018):

- [Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. Chile.](#) A/HRC/WG.6/32/CHL/1.
- [Recopilación sobre Chile. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.](#) A/HRC/WG.6/32/CHL/2.
- [Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre Chile. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.](#) A/HRC/WG.6/32/CHL/3.

Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos (2003): [Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Chile.](#) E/CN.4/2004/80/Add.3.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014): [Caso Norín Catrimán y otros \(dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena mapuche\) Vs. Chile.](#) Sentencia de 29 de mayo de 2014.

Durán, G. y Kremerman, M. (2015): [«Despojo salarial y pueblos originarios: panorama actual del valor del trabajo usando la encuesta CASEN».](#) Estudios de la Fundación Sol, Santiago.

Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC) (2019): [Marcos jurídicos e institucionales de los Estados miembros del FILAC a diciembre de 2018.](#) La Paz.

[Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas](#) (2008).

Figueroa Huencho, V. (2021): «Los desafíos de un nuevo Chile Plurinacional en el debate constitucional: una Constitución con los pueblos indígenas». En *Kúme Mongen, Suma Qamaña, Mo Ora Riva Riva. Ensayos y propuestas para una Constitución plurinacional.* Pehuén Editores, Santiago, pp. 11-17.

Loncon, E.: [Los idiomas indígenas: conservación y revitalización, artículos 13, 14 y 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.](#) Documento preparado para la Reunión internacional de expertos celebrada en Nueva York del 19 al 21 de enero de 2016. PFII/2016/EGM.

Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio: [Guía Lenguas indígenas presentes en Chile.](#)

Ministerio de Desarrollo Social: Encuesta CASEN 2017.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia: [Pueblos indígenas. Síntesis de resultados. CASEN 2017.](#)

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2021): [Informe de detalle de Programas Sociales. Evaluación Ex Ante Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas \(PESPI\).](#)

Naciones Unidas: [Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Chile 2019-2022](#) (UNDAF).

Namuncura, D. (2021): «Una nueva Constitución en Chile, con los pueblos indígenas incluidos». En *Küme Mongen, Suma Qamaña, Mo Ora Riva Riva. Ensayos y propuestas para una Constitución plurinacional*. Pehuén Editores, Santiago, pp. 31-45.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020): [Leyes y políticas públicas al respecto de pueblos indígenas y tribales: Perfiles de países de América Latina que han ratificado el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 \(núm. 169\).](#)

Pairican, F. (2021): «Algunos apuntes con relación a *Küme Mongen*». En *Küme Mongen, Suma Qamaña, Mo Ora Riva Riva. Ensayos y propuestas para una Constitución plurinacional*. Pehuén Editores, Santiago, 2021, pp. 19-24.

Poblete, M. (2019): [Educación Intercultural Bilingüe en Chile. Definiciones y breve recuento histórico desde la década de 1990](#). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Leyes, políticas, planes y programas

[Actualización de la Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional](#) (2020).

[Decreto N° 150, que Fija el Reglamento sobre Organización y Funcionamiento del Registro Público de Tierras Indígenas](#) (1994).

[Decreto N° 392, que Aprueba Reglamento que Regula la Acreditación de Calidad de Indígena, para la Constitución de Comunidades Indígenas y para la Protección del Patrimonio Histórico de las Culturas Indígenas](#) (1994).

[Decreto N° 395, que Aprueba el Reglamento sobre el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas](#) (1994).

[Decreto N° 396, que Aprueba el Reglamento para la Operación del Fondo de Desarrollo Indígena](#) (1994).

[Decreto N° 158, que Declara Día Nacional de los Pueblos Indígenas el 24 de junio de cada año](#) (1998).

[Decreto N° 3, que Aprueba el Reglamento de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua](#) (2000).

[Decreto N° 19, que Crea Comisión Verdad y Nuevo Trato](#) (2003).

[Decreto N° 126, que Sustituye Decreto N° 139, de 1998, que Introduce Modificaciones al Decreto N° 52, de 1995, que Reglamenta Becas Indígenas y Fija su Texto](#) (2006).

[Decreto N° 236, que Promulga el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo](#) (2008).

[Decreto N° 134, que Aprueba el Reglamento de la Ley N° 20249](#) (2009).

[Decreto N° 280, que Modifica el Decreto N° 40, de 1996, que Establece los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Básica y Fija Normas Generales para su Aplicación](#) (2009).

[Decreto N° 66, que Aprueba el Reglamento que Regula el Procedimiento de Consulta Indígena en virtud del Artículo 6 N° 1 Letra A y N° 2 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo](#) (2013).

[Decreto N° 879, que Aprueba Plan de Estudio de Quinto a Octavo Año de Educación Básica y Programas de Estudio de Quinto y Sexto Año de Educación Básica, para Establecimientos que Impartan la Asignatura de Lengua Indígena \(2016\).](#)

[Decreto N° 359, que Modifica el Decreto N° 879, de 2016, del Ministerio de Educación y Aprueba Plan y Programas de Estudio de Lengua Indígena para 7° Año de Educación Básica \(2017\).](#)

[Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales \(2016\).](#)

[Ley N° 19253 que Establece Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas \(1993\).](#)

[Ley N° 19300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente \(1994\).](#)

[Ley N° 19937, que Modifica el DL N° 2763, de 1979, con la Finalidad de Establecer una Nueva Concepción de la Autoridad Sanitaria, Distintas Modalidades de Gestión y Fortalecer la Participación Ciudadana \(2004\).](#)

[Ley N° 20117, que Reconoce la Existencia y Atributos de la Etnia Diaguita y la Calidad de Indígena Diaguita \(2006\).](#)

[Ley N° 20249, que Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Indígenas \(2008\).](#)

[Ley N° 20370, que Establece la Ley General de Educación \(2009\).](#)

[Ley N° 20584, que Regula los Derechos y Deberes que Tienen las Personas en relación con Acciones Vinculadas a su Atención en Salud \(2012\).](#)

[Ley N° 21273, que Modifica la Ley N° 19253, que Establece Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, para Reconocer al Pueblo Changó como Etnia Indígena de Chile, entre Otras Materias \(2020\).](#)

[Ley N° 21455, Ley Marco de Cambio Climático \(2022\).](#)

[Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022.](#)

[Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático \(2014\).](#)

[Plan de Adaptación al Cambio Climático del Sector Silvoagropecuario \(2013\).](#)

[Plan de Adaptación al Cambio Climático para Biodiversidad \(2013\).](#)

[Plan de Adaptación al Cambio Climático del Sector Salud \(2016\).](#)

[Plan de Adaptación al Cambio Climático del Sector Turismo \(2019\).](#)

[Plan de Adaptación al Cambio Climático para Pesca y Acuicultura \(2015\).](#)

[Programa de Desarrollo Territorial Indígena.](#)

[Programa de Educación Intercultural Bilingüe.](#)

[Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático.](#)

Enlaces

Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo: <https://www.agci.cl/>.

Corporación Nacional de Desarrollo Indígena: <http://www.conadi.gob.cl/>.

Defensa indígena de la Defensoría Penal Pública: https://www.dpp.cl/pag/82/245/defensa_indigena.

FIDA en Chile: <https://www.ifad.org/es/w/miembro/chile>.

Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas (IPAF): <https://www.ifad.org/es/ipaf>.

Fondo Verde para el Clima en Chile: <https://www.greencclimate.fund/countries/chile>.

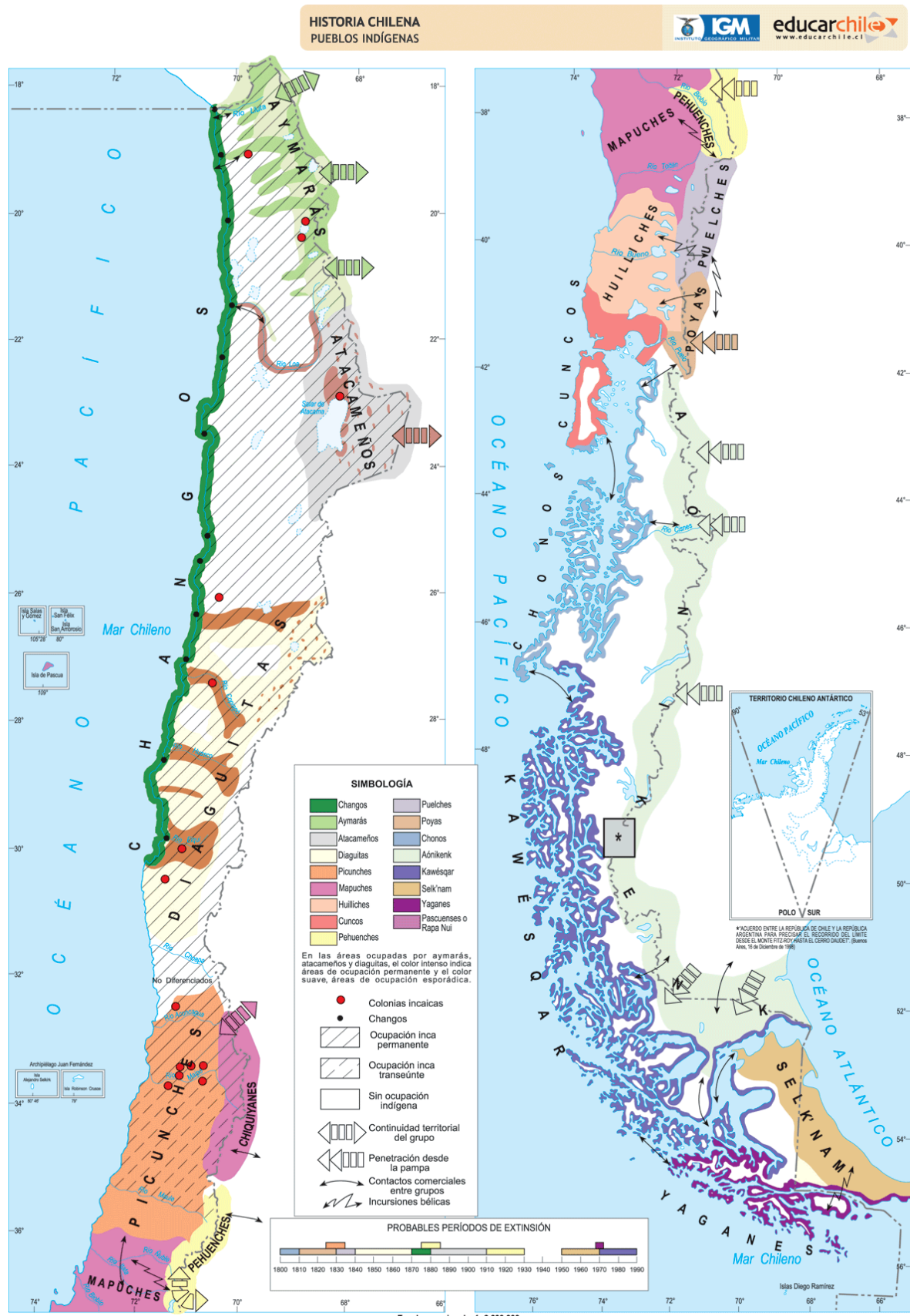
Resumen de proyectos del IPAF:

https://www.ifad.org/documents/38711624/41839851/ipaf_lac_e.pdf/c20cf2f9-b34a-597e-e52d-6fb7237e8eab.

Subdirección Nacional de Pueblos Originarios:

<https://www.cultura.gob.cl/pueblosoriginarios/informacion-institucional/>.

Anexo 1: Mapa de pueblos indígenas de Chile



Fuente: <https://centroderecursos.educarchile.cl/handle/20.500.12246/39407>.

