

La regulación de inversiones públicas y privadas en territorio indígena: aprendizajes de una experiencia fallida¹

The regulation of public and private investments in Indigenous land: an unsuccessful experience

Rodrigo Egaña Baraona
Sergio Molina Monasterios

RESUMEN: En el marco de la política indígena “Re-Conocer: pacto social por la multiculturalidad” (2008) que fijó la agenda que se mantiene hasta hoy entre el Estado y los pueblos indígenas, se realizó un intento poco documentado por crear un marco regulatorio para la inversión pública y privada en tierras indígenas. Esta experiencia fallida se denominó “Código de Conducta Responsable” y fue duramente resistida por el establishment. El resultado fue la renuncia de las principales autoridades en materia indígena y, en el largo plazo, la judicialización de los proyectos de inversión y la ausencia de una política pública que, solo años después, se intentaría subsanar en un contexto más complejo. El “Código de Conducta Responsable” intentó ser un instrumento normativo que regulara los proyectos de forma obligatoria para la inversión pública y voluntaria para la privada. Suponía un proceso de certificación de cumplimiento: para que una inversión pudiera certificarse, los titulares de los proyectos debían demostrar que contaban con un plan de manejo de los impactos económicos, sociales y culturales en las comunidades indígenas afectadas. Los proyectos que cumplieran con esos estándares serían certificados por un consejo autónomo.

1 Este artículo es parte del Proyecto de Investigación “Política indígena en el Chile democrático” que se realiza bajo el aval de Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile, 2011-2013.

PALABRAS CLAVE: derechos indígenas, Convenio 169 de la OIT, política pública, regulación, proyectos de inversión.

ABSTRACT: In the context of the indigenous policy “Re-Know: social pact for multiculturalism“ (2008) which set the agenda between the State and indigenous peoples until today, we carried out an unprecedented and insufficiently documented attempt to create a regulatory framework for public and private investment in indigenous lands. This failed experiment was called “Code of Responsible Conduct” and was strongly resisted by the establishment. The result was the resignation of the leading authorities on indigenous issues and, in the long run, the prosecution of investment projects and the absence of a public policy that, only years later, the state would try to address in a more complex context. The “Code of Responsible Conduct” aimed to become a legal instrument to regulate projects for public investment for voluntary private investment. The Code implied a process of compliance certification in order to certify an investment, the project holders had to show the existence of a management plan for the economic, social and cultural impacts in the affected indigenous communities. Projects that met those standards would be certified by an independent board

KEY WORDS: indigenous rights, ILO Convention 169, public policy, regulation, investment projects.

Primera parte:

Indígenas: entre la protesta social y la política pública

Introducción

Que los pueblos indígenas no sean mencionados en la Constitución de la República es uno de los símbolos más explícitos del lugar que las elites y la opinión pública le asignan a la minoría indígena en Chile. La relación entre sociedad indígena y no indígena se ha caracterizado por el ocultamiento, la discriminación, la indiferencia y, en tiempos más recientes, la igualación de las reivindicaciones étnicas con las sociales: el problema del indígena es la pobreza, por tanto, debería tener los mismos derechos que el resto de la sociedad y no derechos especiales o colectivos.

Las políticas indígenas en democracia han estado marcadas por esas ausencias y su historia es una buena forma de dar cuenta de ellas. A

lo largo de este artículo trataremos una sola de sus aristas: los derechos indígenas y los proyectos de inversión que los afectan directamente, un tema que ha cobrado especial relevancia a partir de la ratificación del Convenio 169 de la OIT en nuestro país.

El primer antecedente de esta discusión, que ya lleva varias décadas, se remonta al 1° de diciembre de 1989 cuando el entonces candidato a la Presidencia de la República, Patricio Aylwin, suscribió compromisos con los representantes indígenas en lo que se denominó Acta de Nueva Imperial (Hitos de la Política Indígena, 2008). Meses después, en mayo de 1990, ya durante el Gobierno de Aylwin (1990-1994), se crea la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), la que prepara un programa de trabajo orientado a proponer un anteproyecto de Ley sobre la materia y en 1993 se promulga la Ley 19.253 o Ley Indígena.

Aún no había referencias explícitas a los proyectos de inversión en tierras indígenas o sobre el destino de los beneficios que estos producirían, pero si diversas medidas para la protección y ampliación de las tierras indígenas.

De acuerdo a la legislación nacional, la propiedad de la tierra no otorga derechos sobre el subsuelo, ni sobre las aguas, ni las riberas ni las especies existentes en ellas, sin embargo, las demandas en esta materia se expresaron ya durante la discusión sobre la Ley, en la cual los representantes indígenas demandaron entre otras cosas: “utilización y administración exclusiva de los recursos del suelo subsuelo y el derecho de concesión exclusivo para la exploración y explotación de los recursos del subsuelo” (Documento entregado por dirigentes indígenas a la Concertación, 1989), las que fueron desechadas cuando se redactó el borrador final del cuerpo legal. En efecto, mientras las organizaciones indígenas demandaban el dominio sobre tales recursos, el borrador contemplaba solo algunos derechos preferenciales, lo que quedó reflejado en el proyecto que el Gobierno envió al Congreso (Comisión Chilena de Derechos Humanos, 1992).

La Ley Indígena, promulgada el 5 de octubre de 1993, tácitamente asume que los derechos sobre los recursos naturales deben regirse de acuerdo a la respectiva legislación sectorial. La disposición relativa a los derechos preferentes de los titulares de las tierras indígenas sobre los recursos naturales, en igualdad de condiciones con otros interesados, sería eliminada por los parlamentarios en el trámite legislativo (Aylwin, 2001).

Durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), se impulsan los Diálogos Comunales tendientes a acoger la demanda del pueblo mapuche y se establece el 24 de junio como Día Nacional de los Pueblos Indígenas por Decreto Supremo N° 158 de 24 de junio de 1998, instruyendo a los órganos de la administración pública para conmemorar dicha festividad como símbolo de respeto y reconocimiento a los pueblos indígenas.

Sin embargo, en lo que concierne al tema de este artículo, durante la gestión de Frei se inicia el conflicto más serio en relación a un proyecto de inversión localizado en tierras indígenas en la historia contemporánea del país: en 1996 se inicia la construcción de la central hidroeléctrica Ralco en el Alto Biobío, un proyecto de Endesa que tuvo un costo de 570 millones e inundó 3.500 hectáreas obligando a la relocalización de aproximadamente 500 indígenas. La central se construyó en territorio ancestral mapuche pehuenche de las comunidades Quepuca Ralco y Ralco Lepoy y generó un conflicto que llegó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, subsistiendo hasta hoy al no concluir la solución amistosa acordada entre las partes.

En ese entonces, las demandas de las organizaciones indígenas representativas volverían a incluir los derechos relativos a los recursos existentes en sus tierras. En 1997 las evidencian expresamente el impacto de proyectos que afectan a distintas comunidades mapuches, especialmente Ralco, pero también la Carretera de la Costa, el bypass de la comuna de Padre Las Casas, el Oleoducto San Vicente-Pillanlelbun, la Planta de Celulosa Mehuín, los vertederos en medio de comunidades mapuches, entre otros (Congreso Nacional Mapuche, 1997). Por su parte, en el norte del país se atravesaba por conflictos similares y que subsisten hasta hoy: la propiedad del agua, los recursos naturales del subsuelo, el conflicto con la gran minería del cobre, entre otros.

La Central Hidroeléctrica Ralco originaría la percepción entre las organizaciones indígenas que la Ley Indígena carecía de la fuerza legal suficiente para defender los derechos de los pueblos indígenas y que el gobierno favorecería los proyectos de inversión y explotación en tierras indígenas a costa de la vulneración de sus derechos.

En una reacción a los altos niveles de conflictividad alcanzados en esos años, el gobierno del Presidente Ricardo Lagos (200-2006) crea, en

enero de 2001, una “Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato hacia los Pueblos Indígenas”, destinada a asesorar al Presidente de la República en el conocimiento de la visión de los pueblos indígenas sobre los hechos acaecidos en la historia de Chile y a efectuar recomendaciones para elaborar una política pública. Respecto de los derechos sobre los recursos naturales se señalaba:

Se recomienda conceder a los Pueblos Indígenas, a través de sus comunidades legalmente reconocidas, el derecho preferente para la obtención de concesiones del Estado que le permitan la explotación de los recursos naturales concesibles, cuando éstos estén localizados en sus tierras y territorios. Lo anterior concierne especialmente a los recursos naturales sobre los cuales el Estado tiene el derecho eminente, independiente de los derechos del dueño del suelo superficial, tales como recursos del subsuelo, las aguas (incluidas las subterráneas), borde costero, recursos marinos, terrenos de playa, porciones de mar, lagos, lagunas, fuentes termales y acuíferos en general (Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, 2008: 541).

En abril de 2004, en base a las recomendaciones del Informe de la Comisión, Ricardo Lagos anuncia la “Política de Nuevo Trato” (Política del Nuevo Trato, 2004), focalizando el trabajo en tres ejes: derechos de los pueblos indígenas; desarrollo con identidad y adecuación del estado a la diversidad cultural.

En esta política no se hace mayor referencia a los proyectos de inversión en tierras indígenas y comienza a afirmarse desde el Estado que toda entrega de tierra indígena irá acompañada de proyectos y programas de inversión o desarrollo productivo.

Finalmente, el Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) quizá haya sido el que más logros alcanzó en política indígena desde la gestión de Patricio Aylwin, por las medidas administrativas y legales que se tomaron durante esa gestión, entre ellas el nombramiento de un Comisionado Presidencial exclusivamente destinado a atender a los Pueblos Indígenas², pero sobre todo por haber desarrollado una política de largo plazo denominada “Re-Conocer: pacto social por la multiculturalidad” que fijó

2 El Comisionado Presidencial fue Rodrigo Egaña Baraona, nombrado por la Presidenta de la República de ese entonces mediante D.S. N° 7 de 2008 del Ministerio de Planificación.

la agenda entre el Estado y los pueblos indígenas desde entonces y por los próximos años, de forma tal, que incluso un gobierno de signo contrario como el de Sebastián Piñera mantiene sus lineamientos centrales.

Pero el logro más importante de Bachelet en materia indígena fue la promulgación del Convenio 169 de la OIT, la reivindicación política más importante de los organizaciones indígenas, y que había sido exigida ininterrumpidamente durante dos décadas. La promulgación del Convenio 169 marcó el inicio de una nueva etapa en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas en Chile, reenfocando la relación entre el Estado, la sociedad y los Pueblos Indígenas.

Sin embargo el Convenio 169 de la OIT que prometía ser un cambio cualitativo en la relación entre los pueblos indígenas y la sociedad en su conjunto sufrió un duro revés a raíz de la forma en que el 2009 se quiso enfrentar uno de sus artículos más polémicos: tempranamente se buscó, a iniciativa de algunas autoridades estatales encabezadas por el Comisionado Presidencial, legislar respecto a los proyectos de inversión en tierras indígenas, tratando de enfrentar lo que la elite política y económica denominaban de forma peyorativa como “conflicto indígena”.

Esa iniciativa se frustró luego de la arremetida política y mediática que dio por tierra con el proyecto y se convirtió en parte de la agenda pública cobrando cada vez mayor relevancia. En ese entonces la situación era más bien de previsión y proactiva y no de reacción ante los acontecimientos: aún no se había desatado lo que sería el signo del último tiempo en la materia, la judicialización y ralentización de los proyectos de inversión.

El Convenio 169 de la OIT

El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (núm. 169) de la OIT, es uno de los instrumentos jurídicos internacionales más importantes sobre reconocimiento de derechos y protección de los pueblos indígenas en el mundo, junto con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 13 de septiembre de 2007.

El texto del Convenio 169 ingresó al Congreso Nacional el 8 de enero de 1991. Fue aprobado por la Cámara de Diputados en abril

del año 2000, sin embargo, en julio de ese año un grupo de diputados presentaron un requerimiento al Tribunal Constitucional a efecto de declarar la inconstitucionalidad del Convenio. El Tribunal rechazó la inconstitucionalidad reclamada mediante sentencia Rol N° 309 de 2000. La discusión continuó por algunos años más y, finalmente, el Senado aprobó el instrumento legal en marzo de 2008.

El registro de la ratificación en Chile se realizó el 15 de septiembre de 2008, por lo cual conforme a las disposiciones del mismo Convenio, entró en vigencia oficialmente el 15 de septiembre de 2009 (artículo 38 N° 3 del Convenio).

En el Convenio 169 es posible encontrar dos tipos de normas, dependiendo del efecto de ellas al momento que el Convenio entre en vigencia:

- a) Autoejecutables: normas que son aplicables inmediata y directamente por la sola entrada en vigencia del Convenio. En este caso es posible encontrar ciertos derechos que se reconocen a los pueblos indígenas y que están redactadas en términos imperativos y, por ende, deben tener inmediata ejecución y exigibilidad. La más importante de ellas el artículo 6 y 7 del Convenio respecto al derecho de consulta que establece que deberá consultarse de buena fe a los pueblos indígenas respecto de medidas legislativas que los afecten.
- b) No autoejecutables: normas que si bien también entran en vigencia, no otorgan directamente un derecho exigible inmediatamente, sino que imponen previamente un deber de actuación del Estado. El más importante de ellos, en lo que se refiere a la materia de este trabajo, es el artículo 15 del Convenio que establece que los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente.

Los antecedentes del Código de Conducta Responsable

Con la ratificación del Convenio 169, una de las tareas más importantes que desarrollaron los encargados de la política indígena del gobierno fue fijar los lineamientos para su implementación en lo referido a la consulta y participación indígena³ y a través de varias iniciativas orientadas al reconocimiento de los derechos indígenas y a cautelar su ejercicio, y a la vez, minimizar las incertidumbres de los inversores.

Uno de ellas fue el diseño de lo que se denominó “Código de Conducta Responsable” (CCR), que respondía a lo comprometido en la política indígena “Re-Conocer” y que intentó ser un instrumento normativo que regularía la realización de proyectos de inversión en Áreas de Desarrollo Indígena y en tierras indígenas.

En efecto, en el acápite sobre las condiciones de implementación de los proyectos de inversión públicos y privados en tierras indígenas y en Áreas de Desarrollo Indígena, así como las medidas que se tomaría para regularlos se señalaba:

- a) Código de Conducta Responsable. Se pondrá en ejecución un instrumento normativo que regule la realización de proyectos de inversión en Áreas de Desarrollo Indígenas y en tierras indígenas. Este Código será promovido por el Gobierno y propuesto a los actores relevantes. Serán componentes del Código el derecho indígena a ser consultados ante proyectos de inversión, el derecho a participar de los beneficios de las actividades productivas que se emprendan, la promoción del empleo local, el derecho a ser compensados por los daños causados y la aplicación del artículo 16 del Convenio 169.
- b) Establecimiento de un Sistema de Certificación de la Conducta Responsable, para asegurar la efectiva aplicación del Código. El someterse a este Sistema será obligatorio para inversiones públicas y voluntario para inversiones privadas.

3 En 2008 se dictó de manera preliminar un Instructivo Presidencial sobre la materia, que un año después se transformaría en un Decreto Supremo redactado por el entonces Ministro de la Presidencia, José Antonio Viera Gallo, quien se había hecho cargo de la política indígena luego de la renuncia del Comisionado Presidencial, entre otras cosas, al fracasar el intento de política que se comenta en este artículo. El D.S. 124 del Ministerio de Planificación, publicado el 25 de septiembre de 2009, sería duramente resistido por las organizaciones indígenas, resistencia que subsiste aún.

- c) Vigencia legal del sistema. En base a la experiencia adquirida con este Código y otras disposiciones (Ley de Turismo, SEIA, etc.) se preparará una propuesta para establecer legalmente el sistema.

Con la finalidad de avanzar en la implementación de esta iniciativa, entre los meses de septiembre y diciembre de 2008 se llevaron a cabo diversos trabajos con el objetivo de disponer de una propuesta preliminar, susceptible de ser perfeccionada y enriquecida en diálogo con los diversos actores concernidos en esta temática, y muy particularmente con las organizaciones de los pueblos indígenas del país.

El documento resultante de estos trabajos fue titulado “Propuesta preliminar sobre principios normativos, distinciones conceptuales y metodológicas, y lineamientos generales para el diseño y la implementación del Código de Conducta Responsable para inversiones en tierras y áreas de desarrollo indígena”.

Se buscaba la formulación de una propuesta que sería sometida a consulta, para luego ser puesta en vigencia a través de un Instructivo Presidencial. En una primera instancia el Instructivo sería obligatorio para la inversión pública y voluntario para la inversión privada y, luego de que se aprobara una Ley sobre la materia, se establecería un sistema obligatorio (algo similar al proceso que se desarrolló para aprobar la legislación ambiental).

Durante el 2009 se realizó un ciclo de reuniones que tuvieron por objetivo recoger aportes y propuestas que permitieran perfeccionar la propuesta preliminar de CCR. En estas reuniones participaron autoridades, directivos y profesionales del sector público, representantes de los gremios empresariales y de empresas de diversos sectores productivos, representantes y profesionales de centros de estudio, ONG, organismos internacionales y universidades del país, y dirigentes de los diferentes pueblos indígenas del país.

El contexto político en el que se discutió el Código de Conducta Responsable

La protesta indígena en Chile ha sido permanente en los últimos años y se ha expresado en tres grandes áreas de preocupación: en primer lugar las relacionadas con los derechos políticos, los que van desde la demanda por reconocimiento constitucional hasta mayor representatividad en otros poderes del Estado o reconocimiento de derechos en los ámbitos de la justicia, la educación, la salud y la producción, entre otros.

En segundo lugar, la demanda de tierras a un ritmo mayor que el que el Estado entrega desde la promulgación de la Ley Indígena; estas demandas no satisfechas llevan a acciones reivindicativas que se expresaban en actos violentos, ocupaciones y tomas de predios.

Y, por último, una demanda muy sentida de defensa de tierras y territorios indígenas frente a proyectos de inversión en sus territorios.

A fines de 2007 una creciente conflictividad se expresaba en ocupaciones de tierras, movilización en hogares universitarios en Temuco y en muestras de solidaridad con los presos mapuches que estaban acusados por la Ley Antiterrorista. En este contexto, adquirió una gran notoriedad la huelga de hambre de la dirigente Patricia Troncoso, conocida como “la Chepa”, que demandaba no ser procesada por esa Ley y así recibir beneficios carcelarios de preso común.

La conflictividad llegó a su clímax cuando los primeros días de 2008, en una ocupación del fundo Santa Margarita en la localidad de Vilcún, se produjo un enfrentamiento entre comuneros y carabineros, en el cual falleció el joven Matías Catrileo. Esto produjo un quiebre definitivo entre la dirigencia indígena y las autoridades de gobierno, agudizándose las contradicciones que se habían ido acumulando en los meses anteriores.

Junto al cuadro descrito, al interior del gobierno de Michelle Bachelet se había dado un proceso de discusión sobre la implementación de los diversos programas que se habían definido como política indígena. El juicio que se había formado era particularmente crítico, tanto por el hecho que se observaba lentitud en la ejecución de diversos programas como por la convicción creciente que lo que se había presentado en

abril de 2007 como nuevos ejes de la política indígena no respondían plenamente a la demanda indígena.

En este contexto, se concluyó que era urgente enfrentar la situación, no con medidas coyunturales, sino con una política integral de largo plazo, y creando un Comité de Ministros para Asuntos Indígenas constituido por los Ministros de Interior, de Planificación y de la Presidencia.

La primera tarea que asumió este Comité fue intentar desactivar la huelga de hambre de la Chepa para lo que se contó con la activa mediación del Comité Permanente de la Conferencia Episcopal. Esta gestión tuvo éxito en la medida que, a partir de algunos cambios en normativas reglamentarias de Gendarmería, se pudo otorgar a la detenida algunos beneficios y un traslado a un recinto penitenciario en el que podía disponer de mejores condiciones de permanencia.

Además, se concluyó que faltaba una autoridad que estuviera debidamente empoderada y con la función de dirigir y coordinar la tarea gubernamental orientada al mundo indígena en sus diversos ámbitos y dimensiones. A este fin se designó un Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, con el encargo de coordinar, desde el más alto nivel en el gobierno la política indígena. El Comisionado recibió el mandato de rearticular el diálogo entre el gobierno y las comunidades y sus dirigentes; realizar una revisión de las políticas públicas en ejecución o por definirse destinadas al mundo indígena; poner la política gubernamental en la perspectiva de multiculturalidad; y avanzar en los cambios constitucionales y legales que afianzaran el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas.

A partir de un trabajo inicial de recopilación de antecedentes, de revisión de programas públicos y de escuchar a diversos de actores vinculados a la temática indígena, el Comisionado Presidencial propuso la política **“Reconocer: pacto social por la multiculturalidad” que la Presidenta anunció públicamente el 1º de abril del 2008.**

No es el objetivo de este trabajo hacer un recuento ni un análisis crítico de esta política, lo único que se puede señalar es que se trató del intento más importante de política pública en materia indígena desde la Ley Indígena de 1993 y que su principal resultado no fue la conclusión

de su plan de trabajo, sino que fijó una agenda de largo plazo en materia indígena que las siguientes gestiones de gobierno tuvieron que tener en cuenta.

Segunda parte: Marco regulatorio para inversiones en tierras y territorios indígenas

Los antecedentes utilizados en la formulación del Código de Conducta Responsable

La preparación de la propuesta de CCR fue realizada por un equipo de consultores externos al gobierno bajo la dirección del Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas. Dada la sensibilidad que tenía el tema, la preparación fue realizada sin mayor publicidad. Sí se realizaron consultas a los diversos ministerios involucrados en el tema y se mantuvo a los miembros del Consejo de Ministros de Asuntos Indígenas así como a la Presidenta al tanto de los avances en el trabajo preparatorio.

En el proceso de elaboración de la propuesta se pudo constatar la escasa experiencia internacional sobre el tema, sobre todo en países con condiciones similares a las chilenas. Además, construir un marco regulatorio a partir de normas internacionales expresadas en términos amplios de interpretación diversa se convertía una tarea compleja.

En ese contexto la propuesta de CCR que se presentó finalmente, correspondía a un conjunto de reglas que definían los estándares mínimos de una gestión responsable de proyectos de inversión que se localizaran en tierras y Áreas de Desarrollo Indígenas⁴.

4 La propuesta de CCR concluye que las Áreas de Desarrollo Indígena y las tierras indígenas no constituyen porcentajes significativos del territorio de cada región. La Región de la Araucanía era la que presentaba mayor porcentaje de tierra indígena (alrededor del 25%). La situación era diferente en relación a las ADIs, ya que donde estaban constituidas podían cubrir áreas relevantes, pero no existían en una gran cantidad de territorios que si lo ameritarían en función a su población indígena.

La propuesta se fundaba en los derechos indígenas que se deseaban proteger así como los procesos que se debían implementar para hacer efectiva esa protección, los cuales debían respetar los principios definidos en el Convenio 169, sobre todo los vinculados a la participación y la consulta.

De la revisión de la legislación de países que tienen marcos normativos similares se concluyó que no existía una legislación similar a la que se quería construir en Chile. Eso sí, se rescataron procedimientos implementados en diversos países referidos a la consulta sobre explotación de recursos naturales en tierras indígenas.

Se estudiaron diversos casos de proyectos de inversión en tierras indígenas que estuvieran debidamente aprobados, documentados, que tuvieran ya un tiempo de implementación, que por su tamaño fueran relevantes y que fueran sectorialmente representativos.

De este estudio se concluyó que, en la mayoría de los casos, las comunidades afectadas tenían demandas no satisfechas que se intentaban resolver con regalías de los proyectos, las comunidades mostraban temor a ver sus condiciones de vida deterioradas producto de los proyectos, y se constataba una baja habilidad de los proponentes para crear relaciones con las comunidades que permitieran la construcción de acuerdos. En general se observa una disposición negativa hacia el proyecto específico y frente al responsable de este de parte de los indígenas, al sentir de antemano que su cultura no era comprendida. Por último, la participación ciudadana era entendida como un proceso de entrega de información a la población del área de influencia del proyecto, a la vez que un proceso de negociación económica entre las partes.

Los fundamentos y objetivos de la propuesta

Como se mencionó, la propuesta de CCR tiene su base fundante en la vigencia del Convenio 169 de la OIT, que reconoce vulnerabilidad y mayor exposición al riesgo de los pueblos indígenas frente al resto de la sociedad, situación que se acrecienta con la realización de proyectos de inversión en sus tierras y territorios.

En la propuesta, el CCR sería en una primera etapa obligatorio para el sector público y voluntario para el resto hasta que el marco regulatorio fuese aprobado legalmente. Ciertamente la puesta en vigencia del CCR obligaría a la revisión de otros cuerpos legales a fin de resolver la menor jerarquía jurídica que tendría la ley indígena respecto a otras leyes sectoriales (VVAA, 2009).

El Objetivo General del CCR fue proteger y garantizar el ejercicio de los derechos de las personas y comunidades indígenas frente a los potenciales impactos económicos, sociales y culturales de los proyectos de inversión que se localicen en sus Tierras y Áreas de Desarrollo Indígena.

Como Objetivos Específicos se enunciaron los siguientes: determinar y ponderar los impactos del proyecto en las comunidades indígena que habitan en el área de influencia del mismo. Evitar, o en su defecto, minimizar, mitigar o compensar los impactos adversos sobre las comunidades indígenas que habitan en el área de influencia del proyecto. Apoyar el que las comunidades afectadas puedan incidir en el desarrollo del proyecto y participen en sus beneficios. Garantizar que los procesos de consulta y acuerdos se desarrollen bajo el principio de la buena fe.

El CCR se basaba en la aplicación de los principios de respeto a los derechos indígenas; de certidumbre: otorgar un marco de certeza a la partes intervinientes; de viabilidad: establecer medidas aceptables para todas las partes y factibles de implementar; de flexibilidad: formular medidas de manera que sean útiles a una gama diversa de sectores, usuarios y circunstancias; y de transparencia: promover la transparencia en la consulta previa y en la negociación y aplicación de los arreglos de acceso y participación en los beneficios.

Los ámbitos de protección

Según la propuesta, el CCR operacionalizaba los derechos de los pueblos indígenas consagrados en la legislación nacional e internacional a través de distintos ámbitos de protección. Los ámbitos identificados como prioritarios, fueron determinados en consideración a la mayor exposición o vulnerabilidad que estos representan frente al desarrollo de proyectos de inversión.

El CCR planteaba que los titulares de proyectos deberían comprometerse con un sistema de gestión que se hiciera responsable de la eventual afectación de tales ámbitos de protección, mediante conductas relacionadas con los aspectos a proteger como los relativos a los procesos utilizados. Además, por cada ámbito de protección se especifica los contenidos que deberían considerar los proponentes de proyectos de inversión en tierras indígenas.

i) Tierras, territorios y recursos naturales: los titulares de proyectos debían respetar el derecho de propiedad y el sistema de tenencia de las tierras de las personas y comunidades indígenas. Del mismo modo, respetarían el derecho de los pueblos indígenas a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y recursos naturales. Siempre que el proyecto afecte sus tierras, territorios y recursos naturales se debería consultar a las comunidades involucradas. De ser necesario, el traslado se podría llevar a efecto, con el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, y a través de un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa.

ii) Patrimonio cultural e inmaterial: los titulares de proyectos deberían adoptar las medidas encaminadas a la protección y preservación de los monumentos, los conjuntos y los lugares que constituyen patrimonio cultural material de las zonas en que se inserta el proyecto. Del mismo modo se debería garantizar que las actividades del proyecto no afectaran el patrimonio inmaterial de los pueblos indígenas, entendido este como tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; artes del espectáculo; usos sociales, rituales y actos festivos; conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo.

iii) Protección de los recursos genéticos y los conocimientos y prácticas asociadas: se debería respetar los derechos legítimos de las comunidades indígenas a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales asociados. Para ello se debería obtener el consentimiento previo de las comunidades indígenas involucradas y la aprobación e intervención de los que sustentan los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales. Las negociaciones referidas a utilización de los recursos genéticos, los conocimientos, las innovaciones o prácticas de los pueblos indígenas con fines comerciales, deberían ser a través de un

consentimiento previo e informado sobre las condiciones, beneficios y riesgos de dicha utilización, además de promover una participación justa en su comercialización.

iv) Salud y seguridad de la comunidad: si el titular del proyecto desarrollaba acciones o programas que favorecieran el acceso a la salud de los pueblos indígenas, deberían realizarse en cooperación con dichos pueblos, respetando el derecho a sus propias medicinas tradicionales y manteniendo sus prácticas de salud, conforme su historia, cultura, conocimiento y técnicas, sus valores y lengua. Si las actividades del proyecto generaban un aumento de la población local, el titular de proyecto debería garantizar que no se afecte la integración medicinas, prácticas y conocimientos tradicionales en los establecimientos de salud.

v) Educación: si el titular de proyecto desarrollaba acciones o programas de carácter educativo deberían realizarse en cooperación con los pueblos indígenas, considerando su historia, cultura, conocimiento y técnicas, sus valores y lengua. Si las actividades del proyecto generaban un aumento de la población local, el titular de proyecto debería garantizar que no se afectaran las características y naturaleza de los establecimientos de educación intercultural existentes.

vi) Trabajo y condiciones laborales: el titular de proyecto debía comprometerse a cumplir estrictamente la Normativa Laboral vigente. De forma complementaria y siempre que fuera posible, procurarían la contratación de personas indígenas y promoverían la capacitación laboral acorde a identidad cultural y social.

vii) Participación en los beneficios: los proponentes de proyecto, siempre que fuera posible, buscarían mecanismos de participación justa y equitativa en los beneficios del proyecto que se localizara en tierras indígenas o áreas de desarrollo indígena. Dicha participación se definiría a través de condiciones mutuamente acordadas. Las condiciones mutuamente acordadas considerarían las condiciones, obligaciones, procedimientos, tipos, plazos de tiempo, participación y mecanismos en los beneficios por compartir. Estas variarían dependiendo de lo que se considere justo y equitativo en función de las circunstancias. Deberían considerarse beneficios a corto plazo, a mediano plazo y a largo plazo, incluidos los pagos por adelantado, pagos por etapas y regalías. Los mecanismos para participación en los beneficios podrían ser diferentes

dependiendo del tipo de beneficios posibles, de las condiciones concretas del proyecto y de los interesados implicados.

viii) Participación: los proyectos de inversión que afectaran a los pueblos indígenas deberían realizarse en cooperación y con la participación de las comunidades afectadas. Los procesos de participación deberían cumplir con, al menos, los siguientes requisitos: las comunidades deberían contar con información completa y comprensible acerca de las características e impactos del proyecto; se realizarían con la debida antelación y las metodologías utilizadas deberían respetar las formas, tradiciones y lengua de los pueblos interesados. Cuando los proyectos consideraran el traslado de población indígena o la utilización comercial de sus recursos culturales, siempre se debería obtener el consentimiento previo libre e informado. El consentimiento debería expresarse en un documento escrito, indicando sus fines y debía ser otorgado por los legítimos representantes de las comunidades afectadas.

ix) Transparencia y prevención de la corrupción: los titulares de proyectos no deberían ofrecer, prometer, dar ni solicitar, directa o indirectamente, pagos ilícitos u otras ventajas indebidas para obtener o conservar un contrato u otra ventaja ilegítima. Los titulares de proyectos deberían fomentar el conocimiento y respeto por parte de los trabajadores de las políticas de la empresa contra la corrupción y la extorsión a través de una difusión adecuada de estas políticas y mediante programas de formación y procedimientos disciplinarios (VVAA, 2009).

Certificación

Ahora bien, junto a los ámbitos de protección, el CCR definía un sistema de certificación de las conductas asumidas por los proponentes de proyectos de inversión afectos al ámbito de aplicación.

La propuesta del sistema de certificación abordó las funciones y las responsabilidades de las partes intervinientes y una propuesta general de procedimiento, a través de la descripción de sus principales etapas.

Se proponía la creación de un Concejo Nacional de Certificación que, en lo fundamental, entregaría la certificación de los proyectos de

inversión en Tierras y Áreas de Desarrollo Indígena. Se postulaba que la función de certificación fuese ejercida directamente por el Consejo, como función delegada, para garantizar así la autonomía e independencia del Consejo para adoptar sus decisiones.

Además, la propuesta de CCR contenía una fórmula mixta a través de la cual se creaba el servicio cuya dirección superior sería un órgano colegiado con participación de la sociedad civil, cuya función principal sería la certificación y que compartiría funciones ejecutivas con un servicio público ya existente, que quedó por definirse. A este servicio le correspondería ejercer las funciones administrativas y organizar e implementar los procesos de consulta contemplados en el CCR, y administrar el registro Nacional de Veedores⁵.

La propuesta consideraba la siguiente composición y forma de nominación de los consejeros: el Presidente del Consejo, designado por el Presidente de la República, quien sería el jefe superior del servicio. Tres personalidades representativas de los pueblos indígenas, designadas por el Presidente de la República, a propuesta de las organizaciones nacionales de los pueblos indígenas. Una personalidad representativa del sector académico, designado por el Presidente de la República y propuesta por el Consejo de Rectores. Una personalidad representativa del sector privado, designadas por el Senado de la República y propuesto por la organización más representativa del sector empresarial. Una personalidad representativa de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a los temas indígenas, designado por el Senado de la República y propuesto por las Organizaciones de la sociedad civil conforme a un procedimiento establecido por el reglamento respectivo.

Asimismo, se proponía un procedimiento para la certificación, que contemplaba varias etapas⁶ y, por último, se definían las responsabilidades del Organismo Público Competente, de los proponentes de los proyectos y de las comunidades indígenas participantes y se presentaba con detalle

-
- 5 El Registro Nacional de Veedores era una propuesta que facilitaba el que terceros, no directamente involucrados en un proyecto o en una comunidad, actuaran como observadores del proceso, certificando la corrección del mismo.
 - 6 Las etapas eran: i) Solicitud de Inicio del proceso de certificación ante Organismo Público Competente; ii) Consulta a las Comunidades Indígenas, con el fin de alcanzar un acuerdo o consentimiento previo; iii) Evaluación de la Propuesta; Certificación del Proyecto; y, iv) Mantención y Renovación de la Certificación.

el proceso que se debería seguir para realizar la certificación, así como se precisaba la validez temporal de la misma.

Tercera parte: Las reacciones frente a la propuesta de Código de Conducta Responsable

Antecedentes

Una vez terminada la preparación del borrador de la propuesta de CCR, el Comisionado Presidencial programó una serie de seminarios con distintos actores potencialmente interesados en la propuesta, con la finalidad de recibir comentarios iniciales. Este proceso de reuniones generó una discusión pública muy intensa a través de los medios de comunicación, en la cual diversos actores presentaron sus puntos de vista (Centro de Políticas Públicas, 2008).

En las reuniones participaron dirigentes de los diferentes pueblos indígenas del país, autoridades, directivos y profesionales del sector público, representantes de los gremios empresariales y de empresas de diversos sectores productivos, representantes y profesionales de centros de estudio, ONG, organismos internacionales y universidades.

En la presentación de la propuesta hecha en cada seminario se destacaron un conjunto de aspectos para entender los fundamentos en los cuales se basaba la propuesta y para que fueran muy discutidos por los diversos actores.

Entre otras cosas, se afirmaba que se debía responder a las aspiraciones de los pueblos indígenas por asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida, desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lengua y religiones (Comisionado Presidencial, 2009).

El Convenio 169 era el instrumento jurídico vinculante más importante para la protección de derechos indígenas, por lo tanto, su foco estaba en protegerlos. Siendo el Convenio una normativa nueva

para el país, su aplicación debía enmarcarse dentro de la legislación e institucionalidad vigente y, por lo tanto, donde no había institucionalidad tenía que ser creada. Era necesario estudiar las adecuaciones normativas que emanaban del Convenio 169. La adecuación normativa tenía que ver con proteger valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales, la salvaguarda del medio ambiente y el derecho a usar y administrar los recursos naturales, así como el derecho a utilizar, administrar y conservar los derechos naturales en sus tierras.

Se necesitaba proponer un marco regulatorio que resolviera dos cuestiones básicas: primero, reconocer que los proyectos de inversión generaban impactos y que la conflictividad podía acrecentarse en la medida en que entraban en vigencia nuevos derechos, lo que podía complejizar claramente, la discusión judicial de esos conflictos. La segunda cuestión decía relación con la propuesta de un nuevo marco regulatorio y no la utilización del ya existente como el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA): se sostenía que el SEIA había tenido que asumir un conjunto de dimensiones para las cuales no había sido diseñada, que lo habían tensionado y que lo habían llevado a que no sea solamente un instrumento de evaluación sino de negociación y por lo tanto no se lo podía cargar con esta nueva obligación.

Además, se consideraba la necesidad de disponer de un proceso de certificación de cumplimiento, para evitar que esto fuese puramente voluntario. El Estado tenía la obligación de defender ciertos derechos, lo que no se podía asegurar con instrumentos estrictamente voluntarios. En ese sentido, el Código pondría un conjunto de exigencias a titulares de proyectos que, entre otras cosas, deberían efectuar un plan de manejo para los impactos económicos, sociales y culturales en las comunidades indígenas afectadas.

Cuarta parte: Conclusiones

Dificultades y oportunidades perdidas

En las confrontaciones entre comunidades indígenas e inversionistas, los gobiernos han tenido una postura en la que prevalece la implementación

de los proyectos, imponiendo caso a caso diversos resguardos a favor de las comunidades. A estos fines ha ayudado la existencia de la Ley Indígena y de la Ley de Bases del Medio Ambiente. Ciertamente la aprobación del proyecto hidroeléctrico Ralco marcó un quiebre sustancial en la relación comunidades indígenas–gobierno, relación que no se volvió a recomponer en los años posteriores.

Además, la sociedad chilena no se caracteriza por su tolerancia en relación con los pueblos indígenas. Por el contrario, la relación ha sido tensa y busca imponer la asimilación de estos por la fuerza militar o policial. Este rechazo se ha expresado en la negativa al reconocimiento constitucional o a la participación política, lo cual se ha expresado en que a las comunidades indígenas son tratadas como campesinos pobres, sin reconocerles derechos sobre la tierra, sus territorios o los recursos naturales que ellos contienen.

Por ello, la aprobación del Convenio 169 introdujo un cambio significativo en la normativa jurídica que define los derechos de los pueblos indígenas. Frente a los proyectos de inversión, el Convenio 169 introduce el concepto de participación en excedentes generados por las inversiones y el derecho a ser indemnizados si hay efectos o daños permanentes. Además, obliga a la revisión de otras normas o cuerpos legales. Es en estas transformaciones en las cuales se fundamenta la idea misma de crear un marco regulatorio especial. Estas conclusiones no fueron compartidas por diversos actores nacionales. En el mundo político algunos estimaron que ajustes normativos adicionales no eran necesarios; además, dentro de las autoridades políticas de gobierno no todas querían aplicar en forma estricta el Convenio.

Por su parte, en el mundo empresarial existía una postura contraria a nuevas regulaciones y menos a que estas se basaran en derechos indígenas. Frente a estas posturas críticas, la opinión de la dirigencia indígena se manifestó dividida, mientras que los sectores académicos y las ONG asumieron posturas desconfiadas frente a la propuesta.

Finalmente, las autoridades responsables de la preparación del CCR, si bien intentaron construir condiciones de gobernabilidad para la propuesta, no lo lograron. Lo anterior significó que no se pudo realizar una adecuada discusión de la propuesta, por el contrario, sus opositores, motivados por razones diversas, conspiraron contra la posibilidad de discutirla, perfeccionarla y presentarla para discusiones políticas más formales y profundas.

Visto a la distancia, los autores de Re-Conocer y de la propuesta de CCR consideran que fue un error denominar a la propuesta de marco regulatorio con el título de “Código de Conducta Responsable”. Nadie reparó que utilizar el término “código” tenía una acepción legal de obligatoriedad que llevó a que algunos actores consideraran la propuesta como definitiva y no como una iniciativa sujeta a discusión.

Otro problema fue que la iniciativa debería haber sido discutida y consensuada primero al interior del gobierno, antes de haberla propuesto a otros actores. Según los autores del diseño de presentación del CCR, para haber actuado en esa forma jugó un rol determinante el hecho que existía el manifiesto interés presidencial por tener la propuesta lo antes posible. Además, nada indica que la propuesta hubiese tenido mejor futuro si se hubiese sometido primero a una discusión interna: posiblemente nunca habría visto la luz pública porque habría sido bloqueada por quienes se oponían a tal iniciativa.

La complejidad y sofisticación del CCR conspiraron contra su carácter propositivo y con la discusión que aún estaba pendiente sobre la necesidad o no de un marco regulatorio nuevo. En definitiva, aquí se debía optar entre tener un marco regulatorio relativamente completo o tener unas medidas administrativas más simples, que trataran el tema sin agregar nueva normativa ni institucionalidad reguladora.

La viabilidad de una propuesta compleja como lo del CCR tiene mucho que ver con los tiempos políticos en los cuales se plantea y con el espacio que la iniciativa pueda tener en la agenda pública. Como se ha señalado en este artículo, la política “Re-Conocer” surgió a mediados del período de la Presidenta Michelle Bachelet, en medio de una relación crítica entre el gobierno y la dirigencia indígena en general y con plazos muy reducidos para mostrar avances significativos en los diversos frentes que contenía. Cuando se presentó la propuesta del CCR quedaban pocos meses para el término del gobierno.

El CCR fue una novedad que en un momento recibió el apoyo de diversas autoridades de gobierno, en parte porque se estimaba que era más bien una declaración de intenciones que no sería llevada a la práctica en tan corto tiempo. Cuando se pasó a preparar la propuesta y se presentó a la discusión pública, empezaron a surgir dudas sobre el contenido de la misma. Para altos personeros políticos, el CCR entregaba al mundo

indígena demasiadas garantías frente a los proyectos de inversión en sus territorios, asunto que podía enrarecer el clima para las inversiones.

Vigencia del problema

Si bien han pasado tres años desde que se produjo la discusión sobre el CCR, la situación que lo motiva sigue plenamente vigente. El Convenio 169 de la OIT es Ley de la República y hay ya una larga jurisprudencia de los máximos tribunales de justicia sobre su aplicación en el país sin que haya un marco normativo claro.

Los conflictos en tierras y territorios indígenas que enfrentan los proyectos de inversión no solo no han disminuido sino que se han incrementado en los últimos años y muchos de ellos se han judicializado; no son pocos los casos en los cuales se ha invocado el Convenio 169 para detener la aprobación de medidas administrativas como las Resoluciones de Calificación Ambiental. Así han sido afectados planos reguladores, proyectos de energía eólica, estaciones de transferencia de residuos sólidos, proyectos de sondajes de prospección, proyectos mineros, entre otros.

Las medidas que ha propuesto el actual gobierno se sintetizan en un “Nuevo Reglamento para el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental” que incorpora, en los aspectos referidos a participación ciudadana, la obligación de consulta indígena establecida en el Convenio 169 tomando un camino inverso a la propuesta de CCR que se discutió en este artículo. Asimismo, el 8 de octubre de 2012 se ha entregado una propuesta de “Nueva Normativa de Consulta y Participación” que engloba todos los proyectos que no sean evaluados en el marco del SEIA, así como las medidas administrativas dictadas por el gobierno que afecten a los pueblos indígenas.

A octubre de 2012, el Nuevo Reglamento está en su fase de aprobación y toma de razón por la Contraloría y la propuesta de Nueva Normativa está en proceso de consulta indígena. Sin embargo, muchos analistas prevén que ambas medidas probablemente no solucionarán adecuadamente el problema ni darán respuesta a las expectativas creadas en el mundo indígena por el Convenio 169. Tampoco terminarán con la

incertidumbre en el mundo empresarial o con la judicialización de los proyectos que afecten a comunidades indígenas.

En síntesis, la demanda de protección de derechos, tierras y territorios indígenas se mantiene plenamente vigente porque los mecanismos que existen en la normativa nacional para que esta protección sea efectivamente ejercida siguen siendo parciales y limitados.

Por diversas razones analizadas en este artículo, la propuesta de CCR no fue viable, pero esto no significa que las preguntas que dejó instaladas no continúen vigentes o que el problema que intentó resolver no deba ser atendido con detenimiento y en el corto plazo.

Bibliografía

- Aylwin, José. “Los conflictos en el territorio mapuche: antecedentes y perspectivas”. *Perspectivas*, Vol. 2, N° 3 (Santiago, 2000): 277-300.
- Centro de Políticas Públicas. “El Código Irresponsable”, 2008. [En línea] (Consultado 6-10-2012). <http://prensa.politicaspUBLICAS.net/index.php/codigo/>
- Comisión Chilena de Derechos Humanos. *Pueblo, tierra, desarrollo: conceptos fundamentales para una nueva ley indígena*. Santiago, Comisión Chilena de Derechos Humanos, 1992.
- Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas. *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los pueblos indígenas*. Santiago, 2008.
- Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas. “Acuerdo de Nueva Imperial: 1° de diciembre 1989”. En: *Hitos de la Política Indígena: 15 años de la Ley Indígena 1993-2008*. Santiago, Chile, Ed. Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, 2008: Disco Compacto (CD)
- Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas. *Presentación sobre la propuesta preliminar del código de conducta responsable, para inversiones en tierras y áreas de desarrollo indígena*. Santiago, Mimeo, 2009.
- Conclusiones Congreso Nacional del Pueblo Mapuche: Temuco, 15, 16 y 17 de noviembre de 1997. [En línea] <http://www.mapuche.info/lumaco/corres971116.html> (consultado 5-10-2012).

- Documento entregado por dirigentes indígenas a la Concertación de Partidos por la Democracia. Santiago, Chile, Mimeo, 31 de mayo de 1989.*
- Gobierno de Chile. *Política del Nuevo Trato. Santiago, 2004 [en línea]:*<http://www.mapuche.info/mapuint/newtreat040400.pdf> (consultado 2-10-2012).
- Gobierno de Chile. *Mideplan. Decreto Supremo N° 158 de 24 de junio de 1998.*
- Goic Karmelic, Alejandro. *Paz en la Araucanía, fruto de la justicia. [En línea](Santiago, 2008) http://documentos.iglesia.cl/conf/documentos_sini.ficha.php?mod=documentos_sini&id=3613&sw_volver=yes&descripcion* (Consultado 5-10-2012).
- OIT. *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Ginebra, 1989 [en línea]:* <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdsp1.htm> (consultado 4-10-2012).
- Ministerio de Planificación. *Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad. Santiago, 2008.*
- VVAA. *Elaboración de una propuesta preliminar sobre principios normativos, distinciones conceptuales y metodológicas, y lineamientos generales para el diseño y la implementación del código de conducta responsable, para inversiones en tierras y áreas de desarrollo indígena. Informe de Consultoría. Santiago, Mimeo, 2009.*

RECIBIDO: 11-01-2013 • APROBADO: 8-03-2013

Datos de los autores: Rodrigo Egaña Baraona tiene una larga trayectoria de directivo público en Chile: ha sido Subsecretario de la Presidencia, Director de la Agencia de Cooperación Internacional, Director Ejecutivo de la Comisión del Medio Ambiente y Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas durante el gobierno de Michelle Bachelet. Actualmente es Director del Magíster en Gobierno y Gerencia Pública del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile (Santiago de Chile, Chile) y miembro del Consejo de Alta Dirección Pública. Correo electrónico: rodrigoegana@gmail.com

Sergio Molina Monasterios es Candidato a Doctor en Estudios Internacionales, cientista político y periodista. Es profesor del INAP en la Universidad de Chile y de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales (Santiago de Chile, Chile). Se ha especializado en relaciones internacionales y asuntos indígenas. Correo electrónico: smolina_20@yahoo.com