

AITUE

FUNDACION

Informe Estudios Mujeres

DERECHOS DE MUJERES INDÍGENAS EN CHILE: APROXIMÁNDONOS A LA PARTICIPACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Minda Bustamante Soldevilla
Patricia Albornoz Guzmán
Abril 2019

Índice

1

Introducción.....05
Marco Conceptual.....06
1.1. Sobre los derechos de las mujeres indígenas.....06
1.2. Implicancia de un enfoque en Derechos Humanos.....06
1.3. Estrategias en la defensa de sus derechos ..
08

2

Algunas características de las mujeres indígenas en el contexto chileno11
2.1. Problemáticas enunciadas por mujeres indígenas en Chile, respecto de la violación de su derecho de participación y su percepción de políticas públicas.....12
2.2. Organizaciones indígenas en Chile y la situación de las mujeres en ellas14
a) Análisis de Comunidades Indígenas y dirigencia indígena.....15
 Cuadro elaborado por las autoras.....16
 Cuadro elaborado por las autoras.....16

3

Normativa Internacional en América Latina y la suscrita por Chile para la protección de los derechos de las mujeres y pueblos indígenas17
3.1. Normativas referidas a derechos de los pueblos indígenas en el sistema interamericano de derechos humanos: Importancia del Convenio N°169 de la OIT y los derechos colectivos19

3.2. Implementación de Instrumentos Internacionales en torno a los derechos humanos de las mujeres de pueblos indígenas en América Latina y Chile.....22
3.3. Reconocimiento Constitucional e institucionalidad para mujeres y pueblos indígenas en América del Sur.....27
 Cuadro Elaborado por las autoras.....28

4

Normativa nacional referida a los derechos de las mujeres de pueblos indígenas.....29
4.1. Normativas referidas a pueblos indígenas en el país en las últimas décadas, la participación de mujeres indígenas en ellas y las referencias explícitas a sus derechos.....29
a) Ley N°19.253, Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. (Publicada en el Diario Oficial el 5 de octubre de 1993).....30
b) Ley N°20.249 Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios. (publicada en el Diario Oficial el 16 de febrero de 2008).....31
c) Ley N°20.584; Regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención de salud. (Publicada en Diario Oficial 24 de abril 2012).....32

Casos sobre participación política de mujeres indígenas en la institucionalidad y procesos de consulta indígena.....35

5.1. La Institucionalidad Indígena en Chile y la participación política de las mujeres en el Consejo de la CONADI.....36

a) El Consejo Nacional de la CONADI.....37

5.2. Caso de los Procesos Nacionales de Consulta en Chile.....47

6

Conclusiones.....54

7

Recomendaciones.....55

Bibliografía.....56



Introducción

Para poder elaborar este estudio, se ha realizado una revisión de los documentos y normativas específicas con que cuenta el Estado de Chile sobre pueblos indígenas en general, así como instrumentos jurídicos y antecedentes como informes, actas, registros de historia legislativa que puedan ayudar a analizar la participación de las mujeres indígenas y sus derechos, junto con la presencia de normativas que las aluden directamente y que pueden ser normas que recogen sus requerimientos y protegen, hasta las que van en contra de sus aspiraciones y derechos.

Y estas temáticas no son visibilizadas en general, y por ello se ha dado cuenta de la importancia y necesidad de realizar estos estudios por los sistemas de protección de derechos humanos como por ejemplo se hace presente por el mismo sistema interamericano de derechos humanos en el informe de la Comisión Interamericana de DD.HH. (CIDH) en la materia de derechos de las mujeres indígenas y por Naciones Unidas, a través de los informes de la Relatora Especial para los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli Corpuz (2016 2017); reconociendo que en el contexto de diversidad de pueblos indígenas en el mundo, también hay una diversidad de mujeres indígenas, y por ello el criterio de la CIDH ha sido considerar como tales a mujeres indígenas de todas las edades, y a riesgo de utilizar una definición estricta que pueda ser en definitiva restrictiva, el criterio para su consideración es *la auto-identificación de mujeres indígenas como integrantes de un pueblo o una comunidad indígena.* (CIDH; 13) Se destaca, por tanto, como a nivel de los sistemas de protección de los derechos humanos, mundial y regional; en ámbitos específicos y generales respecto de esta temática, se

ha hecho presente la necesidad de abordar y visibilizar los derechos y las vulneraciones a los derechos de las mujeres indígenas. Se refuerza con ello, la importancia de realizar este tipo de estudios, situados en los distintos contextos en que ellas se desenvuelven.

En los documentos y normas que se han revisado se refieren a derechos de estos pueblos y las luchas van por los derechos colectivos, lo que es importante, pero la defensa de los derechos específicos de las mujeres indígenas, han quedado muchas veces invisibilizados ante dichas reivindicaciones. Hay un trabajo continuo que se está realizando desde sus experiencias en estos ámbitos, que es importante relevar y que se pretende dar cuenta en forma general a propósito del marco teórico con el que se articula este estudio y en la breve caracterización de su situación en el país.

Desde éste estudio, se busca presentar la relación de las normativas referidas a sus derechos en América Latina y en Chile, con su efectiva implementación e institucionalidad responsable. Dado este marco, se analizarán en este estudio dos casos concretos de participación de mujeres indígenas en Chile, como es la referida a su participación en la institucionalidad indígena del Estado, en el contexto del Consejo de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y con ello, la visibilización de los derechos de representación indígena y de como se han abordado en las violaciones a sus derechos; y también se analizarán a propósito de los procesos de consultas nacionales indígenas que se han realizado en el país, como se ha dado cuenta de su participación y registro de sus aportes. Se busca en los antecedentes en estos casos analizados, visibilizar su participación política y aportes. Por último, se reconocen algunas recomendaciones y propuestas que a la luz de lo analizado podrían aportar a la situación a la que se enfrentan las mujeres indígenas.

1. Marco Conceptual

El marco conceptual de este estudio se basa en un análisis de las diversas teorías que abordan los derechos de las mujeres indígenas, desde la transversalidad de las vulneraciones a sus derechos, como la violencia estructural con la que actúan los Estados con respecto de las minorías. Se incluyen además conceptos como los de decolonialidad, no discriminación, igualdad y enfoque de derechos.

1.1. Sobre los derechos de las mujeres indígenas

Los derechos de las mujeres indígenas en general, han sido reconocidos sólo en las últimas décadas, dentro del proceso de especificación de los derechos humanos que nos lleva a entender y situar a los sujetos de derechos, y entre ellos a pueblos indígenas y a las mujeres, de acuerdo a lo que se da cuenta en la Conferencia de derechos humanos de Viena en 1993:

“La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la dignidad intrínseca y la incomparable contribución de las poblaciones indígenas. Los Estados deben garantizar la total y libre participación de las poblaciones indígenas.”

“Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, econó-

mica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional”. (Documento final)

Ahora, respecto de estos derechos y su protección en la actualidad, cabe hacer presente lo planteado por la Comisión Interamericana de DD. HH. (CIDH), al respecto, dando cuenta que existen ...“algunas brechas en el ámbito internacional en lo que se refiere a la protección de los derechos de las mujeres indígenas, así como la necesidad de enfoques que respondan mejor a su situación y de métodos para abordar sus casos y preocupaciones individualmente (CIDH;). Hay por tanto una especificidad en sus derechos, que requiere enfoques y métodos específicos para poder efectivamente ejercerlos...

1.2. Implicancia de un enfoque en derechos humanos

Se considera al derecho internacional de los derechos humanos respecto de los derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas como la base que debe orientar procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas analizando las desigualdades y discriminaciones que les afectan y dan cuenta de las obligaciones del Estado para enfrentarlas (ACNUDH; 15). De esta forma, se promueve la participación activa de las mujeres indígenas, su reconocimiento como sujetos de derechos y titulares de estos, conjuntamente con las responsabilidades que conlleva para el Estado y demás miembros de la sociedad su cumplimiento efectivo.

Son principios de este enfoque que plantea en forma transversal, (articulados con los señalados por CIDH para caso de mujeres indígenas) los de igualdad y no discriminación; participación; generación y acceso a la información que conlleva la obligación de cuentas (PNUD; 12). Este último es un principio clave para

la responsabilidad de los y las funcionarios y funcionarias con actuaciones relacionadas a la provisión de bienes y servicios de interés público, y la sanción ante su incumplimiento. Naciones Unidas publicó en el 2003 un documento conceptual sobre el enfoque de derechos humanos (1) queriendo articular y unificar sus criterios de aplicación donde agrega como principios también los de universalidad e inalienabilidad; interdependencia e interrelación, que se consideran características de estos derechos.

De esta forma, los derechos humanos se transforman en el fundamento ético y constituyen el marco conceptual en la formulación de políticas públicas y también en el marco operacional para su ejecución. (2) Así, los planes y políticas públicas están fundamentados en un sistema de derechos y en los correspondientes deberes establecidos por el sistema internacional de los derechos humanos y a los cuales quedan obligados los mismos Estados. Esto debe colaborar y potenciar las capacidades de

la población sobre todo de la más excluidas, y en este caso, de los pueblos indígenas y específicamente de las mujeres indígenas para participar de la formulación de las políticas públicas y hacer responsables a los que deben actuar.

Ahora bien, a este enfoque se le debe incorporar la perspectiva de género con lo cual se complementan y refuerzan con el objetivo de alcanzar la igualdad en este ámbito y prohibir la discriminación por razones de sexo. Se requiere hacer presente respecto de los derechos humanos sus especificidades y por tanto, los requerimientos para su efectivo cumplimiento, reconociendo sus necesidades diferenciadas y promoviendo, por tanto, las acciones y protecciones específicas a través de dichas políticas.

Con ello, las políticas públicas pasan a constituir una herramienta fundamental para impulsar las transformaciones que promuevan mayores niveles de justicia, además de expresar la decisión política de los gobiernos de avanzar en la

solución de los problemas de desigualdad que afectan a las mujeres (Benavente; 5)

En este marco, la incorporación de la perspectiva de género, por puede entenderse como "...el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros" (NN.UU; 2002). (3) Esto ciertamente no excluye la necesidad de potenciar el papel de la mujer y la igualdad de los sexos como meta, ya que la incorporación de esta perspectiva (que responde a

(1) Sobre el trabajo de Naciones Unidas a fin de unificar criterios sobre el enfoque en derechos humanos y sus implicancias el 2003, a propósito de un taller interagencial en el contexto de reforma de ONU de ese año que recoge el entendimiento y práctica de sus órganos, se pueden revisar mayores detalles en: <http://hrbaportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies#footer>

(2) Se da cuenta por NN.UU. además de un argumento instrumental para su utilización y es que un enfoque basado en los derechos humanos conduce a resultados mejores y más sostenibles en materia de desarrollo humano. Ver con mayores detalles en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

las últimas décadas) debería promover que se refleje en la formulación, planificación de políticas y adopción de decisiones, las experiencias, conocimientos y saberes de mujeres así como de los hombres.

Esta igualdad está reconocida en instrumentos internacionales y es aceptada por gobiernos y organismos de este ámbito (NN.UU;2002)(4) pero sigue siendo complejo y un desafío, las implicancias de su significado y efectiva aplicación, por lo cual, se requiere el reconocimiento de características y contextos propios en las cuales se plantean; como por ejemplo las diferencias de las que se da cuenta en este estudio, respecto del ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas y la persistente discriminación que les continúa afectando en los distintos contextos en los cuales se encuentran inmersas. (5)

1.3. Estrategias en la defensa de sus derechos

De esta forma, para poder contextualizar los sujetos de derecho y con ellos el caso de las mujeres indígenas es importante reconocer propuestas que han realizado para poder también plantear esta lucha por el reconocimiento de sus derechos en la diversidad del colectivo femenino, de cuyos planteamientos occidentales podrían estar excluidas o por otra parte, podrían estar afectas a la invisibilidad dentro de los movimientos sociales a los que pertenecen y de la importancia de sus acciones de resistencia en ellas.

Esto podría llevar a pensar en una dicotomía entre los derechos de las mujeres indígenas y sus pueblos, pero ya la Relatora Especial sobre pueblos indígenas de Naciones Unidas, Victoria Tauli Corpuz

cuando visitó el Paraguay en 2014 señaló a este respecto que “...los derechos de las mujeres a menudo se han considerado desintegradores y externos a la lucha indígena y vinculados a “valores externos” o “valores occidentales” que hacen primar los derechos individuales sobre los derechos comunales. Tal falsa dicotomía entre los derechos colectivos y los derechos de las mujeres ha, paradójicamente, arraigado aún más la vulnerabilidad de las mujeres indígenas a los abusos y la violencia. Las mujeres indígenas se ven por lo tanto privadas de su derecho a la libre determinación tanto por las violaciones de sus derechos colectivos, en cuanto miembros de las comunidades indígenas, como por las violaciones de sus derechos individuales, como subcolectivo dentro de esas comunidades.”(Tauli Corpuz;pto.13).

Como estrategia en defensa de sus derechos se ha discuti-

(3) De esta forma en las conclusiones 1997/2 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas sientan una base de lo que fue el establecimiento de la Plataforma de Acción de Beijing de la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Beijing en el año 1995.

(4) Por ejemplo, el año 2000, a través de Comentario General N°28 del Comité de Derechos Humanos sobre la igualdad de derechos entre los hombres y las mujeres y la Recomendación General sobre las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género, aprobada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

(5) Existen cambios en los mismos contextos políticos en los cuales se desarrollan estas políticas con este enfoque: “Las políticas públicas de género han avanzado a contracorriente de las políticas que en las dos últimas décadas han propiciado la reducción del papel del Estado y la desregulación de los mercados financieros y de trabajo, y en que se concibe a las políticas sociales como forma de compensación de las dinámicas excluyentes que resultan de la aplicación de ese paradigma. Esto ha significado que mientras se producía el reconocimiento de jure de los derechos de las mujeres, se debilitaba la institucionalidad del Estado y, a menudo, se subordinaban los objetivos de igualdad a los objetivos de crecimiento económico”. (Benavente; 21-22)

do desde América el paradigma de la interseccionalidad y la decolonialidad, que dan cuenta que no es posible la consideración de la “mujer” como un universal (Mohanthy; 2008), y que debe estar situada históricamente y en particular. Estas propuestas se han desarrollado en América, como una respuesta desde el feminismo negro en Estados Unidos en los años `70 y los feminismos descoloniales en América Latina y El Caribe.

De esta forma podemos entender que *“colonialismo” se refiere a períodos históricos específicos, a lugares de dominio imperial y a la expropiación económica y territorial que hizo Europa de las colonias, mientras “colonialidad” corresponde a una estructura lógica del dominio colonial y a una expropiación epistémica*. Se discute por distintos autores el hecho de que ha ocurrido una *“transición del colonialismo moderno a la colonialidad global”* proceso que ciertamente ha transformado las formas de dominación desplegadas por la moderni-

dad, pero no la estructura de las relaciones centro-periferia a escala mundial” (grupo colonialidad/ decolonialidad) (6), que constituye el contexto en el cual nos encontramos inmersos.

En este panorama, la interseccionalidad permite visibilizar a las mujeres de color (como indica María Lugones) y a las mujeres indígenas, en los contextos histórico particulares y reconocer por tanto, que elementos como la raza, el género, la sexualidad y la clase, inciden en su dominación generando multiplicidad de opresiones, discriminaciones (Lugones; 82), todas ellas como capas imbricadas que *“... interactúan para moldear la vida de hombres y mujeres cuya ubicación dentro de estas categorías complejas afecta sus roles sociales, sus experiencias y sus perspectivas de vida”* (Sieder; 2017).

Desde este enfoque, por ejemplo, se puede abordar la violencia de género, en forma multidimensional (Tauli Corpuz; pto.75), lo que implica

que existan diversos factores y no solo una causa que lo provoca. Las violaciones a los derechos colectivos de los pueblos indígenas conllevan además una violencia estructural contra las mujeres indígenas que se suma a la violencia que pueda darse dentro de los mismos pueblos. (Tauli Corpuz; pto.73)

Así, para poder enfrentar y abordar las desigualdades institucionales debe considerarse la violación a los derechos de las mujeres indígenas en forma holística e integral (CIDH; 22), articulando los derechos de ellas y de sus pueblos por lo que no es abordable por una política acotada a un aspecto específico.

Ello implica una participación activa de las mujeres indígenas como sujetos de estos derechos, como ejercicio de la libredeterminación de sus pueblos; como experimentan la interseccionalidad, como entienden la violencia, discriminación, la violación de sus derechos. Requieren respuestas jurídicas y norma-

(6) Referencia a texto importantes sobre estas propuestas y que son citados por Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel en documento El giro decolonial Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global (2007) ...“El encubrimiento del otro. Origen del mito de la modernidad (1992), de Enrique Dussel; The Darker Side of the Renaissance (1995) e Historias locales / Diseños globales (2002), de Walter Dignolo; Modernidad, identidad y utopía en América Latina (1988) y artículos seminales como “Colonialidad y Modernidad/Racionalidad” o “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, de Anibal Quijano; La invención del Tercer Mundo (1999) y El final del Salvaje (2000), de Arturo Escobar; The Magical State (1999), de Fernando Coronil; La ciencia y la tecnología como asuntos políticos (1994), de Edgardo Lander; Colonial Subjects (2003), de Ramón Grosfoguel; y Crítica de la razón latinoamericana (1996) y La hybris del punto cero (2005), de Santiago Castro-Gómez.”

Revisado en: <http://www.unsa.edu.ar/histocat/hamoderna/grosfoguelcastrogomez.pdf>

tivas adecuadas (7) acorde a ellas, con su participación y en consulta.

Las mujeres indígenas son y han sido participantes activas y fundamentales en la creciente participación social y política de los pueblos indígenas en América Latina (que se están desarrollando de la década de los '70) y por tanto, de la visibilización de estos pueblos, sus organizaciones y demandas: "Desde el inicio centraron estas demandas históricas en tanto integrantes y representantes de los pueblos indígenas; con posterioridad fueron agregando paulatinamente a sus agendas los asuntos vinculados a las inequidades de género y empezaron a considerar aquellos aspectos que las afectaban específicamente, como la violencia y la salud reproductiva, por mencionar algunos" (CEPAL; 11). En los últimos años, se han ido conformando y articulando numerosas organizaciones de mujeres indígenas con una agenda común

continental. (8) Esto también les ha conllevado discusiones dentro del movimiento por la división que estas posturas pudieran implicar al relacionarse con mujeres de la misma sociedad que las explotaban y en los movimientos feministas occidentales por considerarlas inmersas en "códigos anti-modernos", costumbres que violentan sus derechos (Espinoza, Gargallo: 7, Mandel:40). Hay propuestas interesantes como el del feminismo comunitario planteado por entre otras autoras, Julieta Paredes, en el cual se erige desde ellas las propuestas, desde su forma de vida y su relación con las comunidades y los territorios (Espinoza, Paredes, Mandel) como la mitad de todo ese cuerpo, organización, comunidad, o pueblo a fin de articular el principio de la dualidad que tienen. (Mandel:42)

De esta forma, se presentan enfoques que reivindican sus derechos colectivos e individuales, desde su experiencia y

significación. Hay "estrategias de judicialización y juridificación. A través de enmarcamiento colectivo de agravios, y lo que consideran como formas adecuadas de resarcimiento, mujeres indígenas apelan a formas estratégica a los discursos de derechos humanos y foros legales comunitarios., nacionales e internacionales junto con elaboraciones propias de (in) justicia e (in) seguridad" (Sieder; 2017), utilizan de espacios y mecanismos formalmente establecidos ya sean políticos, legales, normativos y judiciales, y se plantean desde sus situaciones y concepciones propias de sus derechos. Así, se articularía el enfoque de derechos, desde la participación activa y reflexión desde las mismas mujeres indígenas.

(7) Recomendación general N° 28 relativa a las obligaciones de los Estados partes en virtud del artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer.

(8) Cabe hacer presente la apreciación de Yuderkys Espinoza al dar cuenta en forma crítica de lo que implica avocarse al ámbito internacional, espacios transnacionales: "Si ciertamente hay una necesidad de afianzar lazos de las feministas a nivel internacional, al menos no es este nuevo espacio globalizado el que nos servirá. De todas formas, no hay que olvidar que las feministas igual que las izquierdas siempre han sido internacionalistas. Los encuentros feministas de América Latina y El Caribe desde principios de los años 80 demuestran esta intencionalidad. Y hay muchos ejemplos entre movimientos. Sin embargo creo que hoy la apuesta, sin perder de vista estas conexiones, es a recuperar el espacio pequeño de la comunidad (en su sentido múltiple). Poner la mirada en los procesos locales, que se están dando dentro de comunidades enteras" (Espinoza; 52)

2. Algunas características de las mujeres indígenas en el contexto chileno

En relación a los datos o antecedentes con los cuales se podría contar para dar cuenta de su situación en el país, cabe hacer presente que en general los pueblos indígenas han sido invisibilizados en los procesos catastrales nacionales, pues, solo en las últimas décadas han sido incluidos en estos como será desde 1992. (9) El propósito de estas mediciones es tener los datos para el diseño e implementación de políticas públicas, proyecciones de población y para la construcción de indicadores para el país; aspectos en los cuales estaban ajenos (10).

De acuerdo a los resultados

del último Censo Nacional (2017), 2.185.792 personas se identifican como pertenecientes a algún pueblo indígena reconocido en el país (correspondiendo al 12,8 % de la población total). Esta cifra difiere de manera importante con los Censos Nacionales anteriores: en 1992 (cuando por primera vez se incluyó la pertenencia étnica) la población indígena correspondió a 998.385 personas (10,3% de la población total), mientras que, en 2002, sólo alcanzó las 692.192 personas (4,6% de la población total). Las tres regiones con mayor proporción son Arica y Parinacota (35,7%), La Araucanía (34,3%)

y Aysén (28,7%).

Y con respecto de las mujeres en general, desde el censo de 2002, se habrían ampliado la información estadística en materias vinculadas con el tema de género (11), en relación a las mujeres indígenas en particular y las brechas en el ejercicio de sus derechos.

Actualmente, de quienes se identifican como pertenecientes a un pueblo indígena, son mujeres el 50,7%, lo que corresponde a más de un millón de la población nacional. Se trata de mujeres de distintos pueblos que se distribuye en todas las regiones del país, si

(9) Este proceso de "invisibilidad" estadística, se presentaba en toda América Latina en general ante de la década de los noventa.

(10) Esta obligación de los Estados está asociada al derecho a la información, con la necesidad de difundir y publicar datos relevantes para la sociedad en su conjunto, como una obligación positiva de generar información y de hacerla conocida a otros. Y no solo como información aislada, sino que considerando el ciclo que tiene la información a través de la recolección, procesamiento, divulgación y gestión. (CEPAL: 2014; 297)

(11) En un trabajo conjunto de INE y SERNAM amparado en Convenio Marco "Estadísticas para la Igualdad de Oportunidades" suscrito en 1999 entre ambas instituciones. Ver en: SERNAM e INE (2004) Mujeres Chilenas. Tendencias en la última década (Censos 1992-2002) Primera Parte, Chile. pag.7.

bien la mayoría pertenece al pueblo Mapuche (50,65% son mujeres), y reside mayoritariamente en la Región Metropolitana, La Araucanía y Los Lagos, le siguen población Aymara (51,65%) que residen mayoritariamente en las regiones de Arica y Parinacota y de Tarapacá; y Diaguita (50,99%) que mayoritariamente se encuentran en las regiones de Atacama y Coquimbo. Ahora bien, en los territorios rurales de Chile reside cerca del 23% de las mujeres indígenas, con porcentajes más relevantes en las regiones de La Araucanía, Los Lagos y Los Ríos (Rimisp; 2017).

En la mayoría de los pueblos (salvo en caso del pueblo Kawaskar y pueblo yagan) predomina la población femenina. (INE; 2017; 6).

Pese a algunos cambios o mejoras en la situación de las mujeres indígenas en los últimos años, se sigue manteniendo la brecha en sus condiciones e implementación de sus derechos respecto de los hombres, hombre indígenas

y mujeres no indígenas; por ejemplo, la participación laboral es menor aunque sea 47% en 2015 (mujeres no indígenas 47,4%); la escolaridad de las mujeres indígenas presenta un promedio de 10 años (mujeres no indígena 10,9) o el ingreso promedio de una mujer perteneciente a un pueblo indígena con una que no pertenece a ningún pueblo, tiene una diferencia de \$ 91.379.-

Pero, por otra parte, respecto de la participación en organizaciones o grupos organizados, de acuerdo a Casen 2015 (12) en razón de la zona en donde se encuentran y que es en el área rural, donde es mayor la población indígena que en aquella no indígena (51,3%- 34,4%) las mujeres indígenas participan en mayor porcentaje que las mujeres no indígenas (37,6%-26,1%) y que los hombres indígenas y no indígenas (37%-24,4%)[3]. Las principales organizaciones en las que se participan son religiosas o de iglesia y juntas de vecinos u otra organización territorial y grupos de identidad cultural; de esta forma, se

puede dar cuenta que hay una participación relevante en las organizaciones territoriales de mujeres indígenas.

Pese a ello, su participación política es marginal (Observatorio de Mujeres y Territorios RIMISP; Censo 2017; Casen 2015)

2.1. Problemáticas enunciadas por mujeres indígenas en Chile, respecto de la violación de su derecho de participación y su percepción de políticas públicas

Cabe hacer presente que a nivel regional, se plantean como violaciones a los derechos de las mujeres indígenas, por ejemplo de acuerdo a lo señalado en el informe de la CIDH de 2017 que da cuenta que en las audiencias regionales que realizó la Comisión Interamericana de DD.HH., y a las que se convocó en los distintos países respecto de la situación de los derechos humanos de las mujeres indígenas

(12) Que aprovecha de hacer un análisis de la pobreza desde la multidimensionalidad de la misma, incluyendo los indicadores de entorno y redes, para mejorar la eficacia en su medición y no solo restringirla a la medición por ingresos. Debería permitir una mejor especificación de sus requerimiento y afectaciones. Revisado 7 de junio en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Metodologia_de_Medicion_de_Pobreza_Multidimensional.pdf

Cabe hacer presente respecto de la medición de CASEN que, aunque la cobertura de la misma es a nivel nacional; se excluyen algunas áreas por las dificultades de acceso como son: "General Lagos, Colchane, Ollagüe, Juan Fernández, Isla de Pascua, Cochamó, Chaitén, Futaleufú, Hualaihué, Palena, Lago Verde, Guaitecas, O'Higgins, Tortel, Laguna Blanca, Río Verde, San Gregorio, Cabo de Hornos (Ex - Navarino), Antártica, Primavera, Timaukel, Torres del Paine". (pg.81 del citado estudio), zonas en las cuales habitan pueblos indígenas.

(entre los años 2011 y 2014 aproximadamente), que ...”mujeres indígenas, organizaciones de la sociedad civil y personas expertas informaron a la Comisión Interamericana sobre la situación aguda de discriminación que enfrentan las mujeres indígenas en el continente americano en esferas tales como los servicios de salud, la propiedad de bienes, la educación, el empleo y la participación política”(CIDH; 18).

Por su parte, a nivel nacional, de acuerdo a lo planteado al estudio de inequidades de género(13), en el primer Congreso Nacional de mujeres rurales e indígenas en 2007 (ANAMU-RI) y los resultados del primer Estudio de caracterización de las mujeres indígenas en los ámbitos sociales, económicos y de la participación cultural, con enfoque de género(14), se recogen las mayores problemáticas, inequidades de género que les afectan las

que, conjuntamente con las desigualdades en materia de educación y la calidad de la misma; materia económica; de inserción laboral urbana y rural; materia de salud, destacan en materia de participación social y política y en referencia a su percepción de las políticas públicas destacaron que el principal problema que tenían, era el “encontrarse desinformadas” y de la exclusión que sufren al momento que se generan políticas públicas. Además perciben que las autoridades no acogen sus demandas ni las propuestas de las organizaciones de mujeres indígenas

Por último, es importante considerar la percepción que tenían las mujeres indígenas sobre la Institucionalidad pública y de las políticas públicas, ya que en términos generales se planteó la carencia de políticas globales hacia los pueblos indígenas y que sus problemáticas más bien han sido abordadas a través de pe-

queños programas de carácter asistencialista. Se da cuenta en ello, de una desconexión en su participación necesaria en la generación de estas políticas públicas y de su falta de abordaje en forma integral.

Ahora bien, diez años después de las reflexiones planteadas de acuerdo a la gestión de Lideresas indígenas nacionales con CONADI y ONU Mujeres Chile, ..”ambas instituciones acuerdan facilitar espacios de debate y definición de planes de acción en torno al fortalecimiento del rol de la mujer indígena y su proyección en los espacios de incidencia política en distintos niveles y modalidades, particularmente atendiendo a la construcción de una política pública con enfoque de derechos que enfrente los desafíos de los pueblos indígenas en general y de las mujeres indígenas en participar, a nivel urbano y rural”.(15)

(13) OPS Observatorio de Equidad de Género en Salud. Violencia de género en Chile. Informe monográfico 2007-2013. Revisado 7 de junio en: https://www.paho.org/chi/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=sistema-de-salud&alias=123-violencia-de-genero-en-chile-informe-monografico-2007-2012&Itemid=1145

(14) Coincidente también con lo planteado en las encuestas de percepción de Corporación Humanas de 2010 y 2016, Corporación Humanas. (2010). Encuesta de percepciones de las mujeres indígenas y no indígenas sobre su situación y condiciones de vida en Chile 2010. Santiago. Corporación Humanas. (2016). Undécima Encuesta nacional de Percepciones de las Mujeres sobre su situación y condiciones de vida en Chile 2016. Santiago. La importancia de los antes citados estudios y encuentros se hacen presente en el Seminario Internacional “Mujeres Indígenas: Su Aporte y Liderazgo en los distintos Procesos Sociales Indígenas”. Organizado por La Comisión Mujer, Mesa Regional Indígena de Santiago. 2011. Revisado 7 de junio en: http://www.uchile.cl/documentos/descarque-aqui-contenidos-de-mujeres-indigenas-su-aporte-y-liderazgo-en-los-distintos-procesos-sociales-indigenas_81030_0_2251.pdf

(15) Revisado en: <https://rimisp.org/proyectos/noticias/?p=empoderamiento-de-mujeres-lideres-indigenas>

Así, en encuentros y mesas de trabajo participan lideresas de los 9 pueblos indígenas en 2017 y 2018 para elaborar una "Agenda política para el desarrollo de las mujeres indígenas en Chile. Empoderamiento de Mujeres Líderes Indígenas y Lideresas Emergentes". En ella, se plantean distintas temáticas de discusión prioritaria y de agenda(16), entre las cuales destacaremos problemáticas hechas presentes en el ámbito de los derechos de participación política, liderazgos y vínculos institucionales, como son:

PROBLEMAS DE GÉNERO:

- En la discusión sobre los escaños reservados en el parlamento para los indígenas, se necesita tener en cuenta la participación política de la mujer, a través de cuotas de género por territorio, considerando la dificultad de las candidaturas independientes al senado, afuera de los partidos políticos. - Evaluar la necesidad (en el largo plazo) de fundar un partido indígena o participar de forma independiente. - En el Ministerio de Asuntos Indígenas hay que considerar la participación de mujeres.

PROBLEMAS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA DENTRO

DEL ESTADO Y DE RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL:
- Ausencia de representación de las mujeres y pueblos indígenas en las instituciones gubernamentales y estatales, por ejemplo, en el Sernameg e inclusive en la CONADI, y la mayoría son hombres. - Es necesario el Reconocimiento Constitucional y asegurar la participación de la mujer indígena en todos los servicios públicos.

De acuerdo a lo planteado, se especifican más los espacios y la institucionalidad a cargo de las políticas indígenas, en la cuales hay ausencia de representación y que debieran contar con la participación de mujeres indígenas, a través de distintas estrategias, como pueden ser por ejemplo los escaños reservados.

De esta forma, desde las propias mujeres indígenas se hacen manifiestas estas demandas y formas de abordarlas.

2.2. Organizaciones indígenas en Chile y la situación de las mujeres en ellas

Uno de los aspectos importantes de esta investigación es

poder visibilizar el número de mujeres indígenas que están participando o participaron en la toma de decisiones sobre los derechos colectivos de sus pueblos y como han ejercido su representación en estos espacios de poder político.

En ese sentido es necesario decir, que el análisis que se hace es desde un enfoque técnico, que incluye la revisión de actas y documentos; y no se pretende hacer un juicio de valor sobre las situaciones diversas de las mujeres indígenas al interior de las comunidades. Se participa de los planteamientos de investigadoras como Francesca Gargallo (2014) respecto de que no se puede tener una interpretación absoluta desde nuestra mirada occidental sobre la situación de las mujeres indígenas.

Muchas veces se relaciona su situación sobre todo a ejemplos de violencia(s) o discriminación que han sufrido o sufren las mujeres indígenas sin entender las hermandades, solidaridades y construcción de movimientos y derechos propios de ellas al interior de las comunidades. Es importante que puedan ser ellas mis-

(16) Como son: Derechos humanos y agenda legislativa; Derechos culturales (identidad, lengua, arte y patrimonio); Derechos, autonomía y empoderamiento económico (empleo y trabajo); Derechos sociales (salud, educación, vivienda); Derechos territoriales y ambientales y recursos energéticos; Derechos de participación política, liderazgos y vínculos institucionales; Derechos reproductivos y lucha contra la violencia; Derechos de protección y uso de sistemas biodiversos y soberanía alimentaria.

mas las que se refieran a su propia situación, amparándose en su realidad como un derecho colectivo ligado a los derechos colectivos de sus pueblos o comunidad.

Para poder tener una visión aproximada a la participación políticas de las mujeres indígenas en la institucionalidad comunal y estatal que aborda derechos de pueblos indígenas en Chile se ha hecho un análisis de documentos en los que se queirevisibilizar la participación de estas mujeres en ámbitos de toma de decisiones y analizar cómo es que sus demandas o la vulneración de sus derechos han sido abordadas por ellas o sus pares hombres.

Para ello se revisará inicialmente la participación en las comunidades y principalmente en su dirigencia (como base de reconocimiento de organización indígena) de acuerdo a legislación vigente en materia indígena, que corresponde a la actual Ley Indígena (Ley 19.253 de 1993) en la cual se reconocen las comunidades indígena como *... " toda agrupación de personas pertenecientes a una misma etnia indígena y que se encuentren en una o más de las siguientes situaciones: a) Provengan de un mismo tronco familiar; b) Reconozcan una jefatura tradicional; c) Posean o hayan poseído tierras indígenas en común, y d) Provengan de un mismo poblado antiguo". (Art.9).*

a) Análisis de comunidades indígenas y dirigencia indígena

El Registro de Comunidades y Asociaciones Indígenas fue creado al amparo de la misma Ley que mandata a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), mantenerlo. (art.39 g).

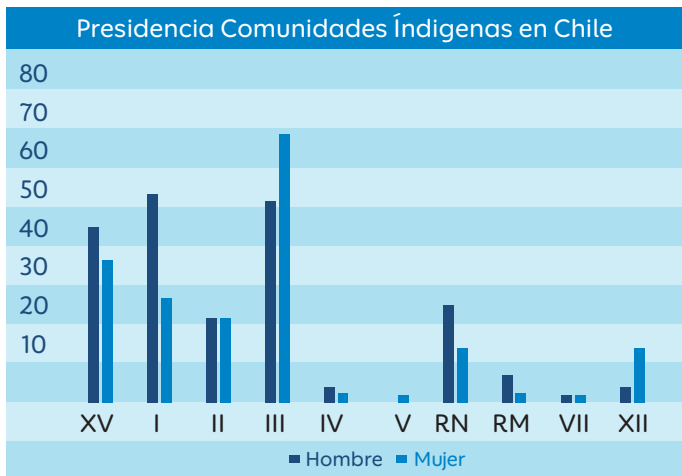
En base a esa obligación se ha tenido acceso a información proporcionada por CONADI sobre el número de presidentes y presidentas en las comunidades indígenas, la que se ha organizado en cuadros y gráficos.

Se ha hecho un análisis de la totalidad de comunidades indígenas reconocidas por CONADI. Cabe hacer presente que Chile, para la administración estatal, se divide en XVI Regiones (17), las que cuentan con diversos números de comunidades indígenas.

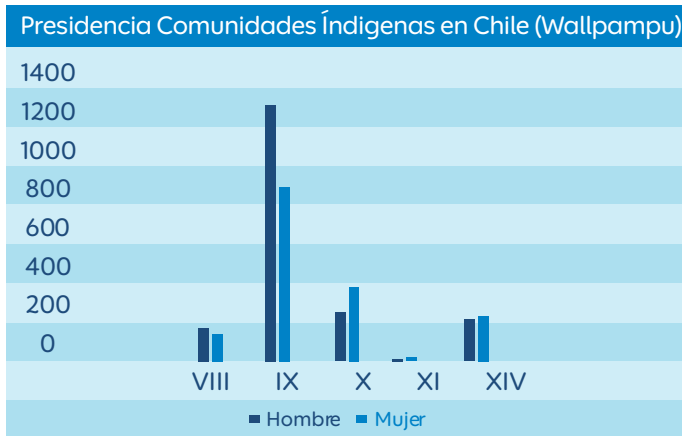
Para poder visibilizar mejor dichas cantidades se han dividido los gráficos en dos: las regiones y comunidades pertenecientes a Wallmapu y el resto de regiones. En el gráfico de Wallmapu se ha considerado las regiones que tradicional e históricamente ha ocupado el Pueblo Mapuche (VIII, IX, X, XI, , XIV) y son en ellas donde se ubican casi el 60% de comunidades de todo el territorio nacional.

(17) La Región de Ñuble no está incluida en esta estadística ya que aún no se han separado las comunidades reconocidas en esta nueva Región.

Región	Comunidades	Hombre	Mujer
XV	74	42	32
I	81	54	27
II	42	21	21
III	122	53	69
IV	5	3	2
V	1	-	1
RN	36	22	14
RM	6	4	2
VII	2	1	1
XII	17	3	14
Total	386	203	183



Región	Comunidades	Hombre	Mujer
VIII	275	163	112
IX	2.195	1.313	882
X	655	270	385
XI	23	7	16
XIV	509	252	257
Total Nación	3.657	2.005	1.652



En los cuadros se puede ver que si bien hay una diferencia entre el total de hombres y mujeres que están en cargos de presidentes de las comunidades, la diferencia es de 9,2% siendo que a nivel nacional hay un total de 4.043 comunidades indígenas en todo Chile de las cuales 2.208 están presididas por hombres y 1.835 por mujeres.

*Cuadros elaborados por las autoras.

3. Normativa Internacional en América Latina y la suscrita por Chile para la protección de los derechos de las mujeres y pueblos indígenas

Los Estados Latinoamericanos una vez que han suscritos convenios internacionales de derechos humanos deben garantizar el ejercicio pleno de estos derechos a los habitantes de sus países. Estos Convenios forman parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que a su vez se enmarcan en el Sistema de Protección de los Derechos Humanos. En el caso de los derechos de los pueblos indígenas son dos los Instrumentos Internacionales más importantes; como son el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las Declaraciones sobre derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (DNUDPI, 2007) y de la OEA (2016), los que obligan a los Estados a asumir medidas legales que garanticen el ejercicio de los derechos colectivos. En el caso de la DNUDPI al ser un instrumento internacional más reciente, incluye específicamente artículos referidos a derechos de las mujeres indígenas, con el fin de poder visibilizar sus derechos colectivos específicos al

interior de sus comunidades y pueblos (Art. 44 y 21.2).

Junto con los tratados de derechos de los pueblos indígenas, se han suscrito también instrumentos internacionales sobre derechos de las mujeres específicamente, ya que son las mujeres indígenas quienes ven sus derechos vulnerados en diversos espacios de la vida social, sufriendo diversos tipos de vulneraciones estructurales como ya lo hemos descrito anteriormente. En este sentido de protección de las minorías y población más vulnerable en cuanto a derechos y ejercicio en igualdad es que la efectividad de un sistema de protección de derechos humanos radica necesariamente en la realización del principio de universalidad, que garantiza los derechos para todos y todas los ciudadanos de los estados y por consiguiente, se refuerza en la adopción de medidas particulares en atención a los distintos titulares de derechos.

La forma en que el derecho internacional de los DD.HH. ha asumido la interpretación restrictiva de los derechos humanos ha sido normativa y jurisprudencial. La primera de ellas se ha manifestado a través de nuevos instrumentos nacionales e internacionales que consagran, sin margen de duda, los derechos de aquellos que han sido excluidos, en la práctica, de la titularidad de los derechos, y por otra parte, mediante la creación de mecanismos que velan por una efectiva aplicación de estos derechos.

Para la protección de estos derechos humanos están los órganos de tratados, los que fueron creados por las convenciones de derechos humanos para controlar el cumplimiento de sus disposiciones en cada Estado Parte. Están compuestos por expertos independientes elegidos por los Estados Partes de cada Convención, quienes ejercen sus funciones a título personal.

Actualmente existen diez órganos de vigilancia de los tratados:

- Comité de Derechos Humanos, encargado de la supervisión del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, encargado de la supervisión

del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, encargado de la supervisión de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD).

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, encargado de la supervisión de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

- Comité contra la Tortura, encargado de la supervisión de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT).

- Subcomité para la Prevención de la Tortura, encargado de la supervisión del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.

- Comité de los Derechos del Niño, encargado de la supervisión de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

- Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, encargado de la supervisión de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (MWC).

- Comité sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, encargado de la supervisión de la Convención sobre

los derechos de las personas con discapacidad (CRPD).

- Comité contra las Desapariciones Forzadas, encargado de la supervisión de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CED).

Sus funciones comprenden el examen de los informes periódicos que deben presentar los Estados Parte dando cuenta de las adecuaciones internas de los preceptos del Convenio; el examen de comunicaciones individuales referidas a violaciones de los derechos consagrados en el tratado bajo su supervisión y la formulación de recomendaciones u observaciones generales sobre la interpretación del mismo.

Y estos órganos, pese a vigilar normativas internacionales de DD.HH., carácter universal como se señaló anteriormente, se han pronunciado específicamente sobre derechos de mujeres indígenas a propósito del ámbito de protección de derechos que cada uno de ellos aborda.

A nivel regional, de América Latina, cabe hacer presente que también se ha considerado los derechos de las mujeres indígenas, no en normativas específicas generales en la materia, pero si en el ámbito de la violencia contra la mujer (Convención Belem do Para)

y los múltiples consensos, declaraciones y plan de acción que a propósito se han acordado. Cabe recordar que solo este último citado, corresponde específicamente a mujeres indígenas, aunque los demás puedan hacer referencias explícitas a ellas en sus textos.

3.1. Normativas referidas a derechos de los pueblos indígenas en el sistema interamericano de derechos humanos: Importancia del Convenio N°169 de la OIT y los derechos colectivos.

Frente a las violaciones de DD.HH., el sistema jurídico cuenta con dos formas para garantizar su goce y ejercicio: la primera, es a través de normas jurídicas y la segunda, por medio de la jurisprudencia. En el caso de los pueblos indígenas, se han utilizado ambos mecanismos. Esto se ha traducido en instrumentos específicamente dirigidos a los pueblos indígenas, como se señalaban en el acápite anterior, o referencias generales que se formulan en otros instrumentos y que se han utilizado respecto de pueblos indígenas (por ejemplo, el artículo 27 del Pacto de

Derechos Civiles y Políticos de 1966, norma relativa al derecho de las minorías). Asimismo, hay importantes avances en materia jurisprudencial que se han plasmado en sentencias emitidas por órganos de derechos humanos a nivel internacional.

En ese marco general, cumple un rol muy relevante el Convenio N°169 de la OIT, toda vez que es el único tratado internacional específico sobre derechos de los pueblos indígenas. Si bien es un instrumento internacional que surge en el marco de la OIT, no cabe duda alguna que es un tratado de derechos humanos, en tanto consagra y da contenido a estos derechos y como tal, ha sido incorporado a la normativa aplicable que viene siendo utilizada en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) (18) para interpretar sus propias normas. El Convenio ha incorporado derechos y estándares para la protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre la base de un cambio de paradigma: desde la asimilación a la autonomía. Así, define que su ámbito de aplicación será respecto a “pueblos”, contemplando una definición de éstos con un carácter práctico a partir de características socio-culturales y particularidades históricas. Además, la natura-

leza jurídica de los derechos consagrados en el Convenio, es de derechos colectivos, es decir, se reconoce que el ejercicio de ciertos derechos solo puede entenderse en una perspectiva colectiva cuando nos encontramos ante pueblos indígenas.

Para entender correctamente el tema de los derechos colectivos es preciso distinguir entre derechos humanos que fructifican en sociedad o que requieren de la sociedad para ejercerse (por ejemplo, derecho a voto) y los derechos cuyo titular es un colectivo (por ejemplo, autodeterminación). Los primeros claramente están protegidos por el sistema de derechos humanos tradicional; los segundos, constituyen el cambio de paradigma que introduce el Convenio.

Otra piedra angular de este instrumento, son los avances en materia de participación. En su artículo 6, el Convenio establece la obligación que tienen los Estados de realizar una consulta previa, libre e informada respecto de medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectarles directamente, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas. También exige que estos pueblos puedan participar en

(18) El Sistema Interamericano de DD.HH. considera tanto la Comisión como la Corte Interamericana de DD.HH.

los procesos de formulación de políticas que los afectan, permitiéndoles establecer sus propias prioridades de desarrollo.

También debemos destacar lo útil que resulta el Convenio respecto al derecho a la tierra y gestión de los recursos naturales. En efecto, se hace una distinción entre “tierras” y “territorio”, entendiendo a este último como la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera (artículo 13). Esto permite ampliar la concepción tradicional de derecho de propiedad, dando respuesta a la necesidad de protección de este derecho bajo la cosmovisión indígena, caracterizando a este derecho como colectivo. Resaltamos en este ámbito la importancia que da el Convenio a la protección de los derechos que tienen los pueblos indígenas sobre los recursos naturales, el cual comprende su derecho a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos (artículo 15).

Recogiendo el factor cultural preponderante que existe cuando se trata el tema indígena, el Convenio establece como base de los derechos económicos, sociales y culturales, el respeto por la cosmovisión indígena, por ejemplo, valorando la enseñanza de las

tradiciones y lengua indígena a los niños/as de los pueblos interesados (artículo 28), o prefiriendo la utilización de sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales (artículo 25).

Respecto de todos los derechos mencionados precedentemente, el Convenio establece obligaciones para los Estados. En efecto, dispone que los derechos deben ser gozados y ejercidos en condiciones de igualdad y no discriminación (artículos 2.1, 2.2, 3, 4.3, 33.1). Esta obligación no solo la establece respecto a los derechos contenidos en el Convenio, sino que también hace extensivo el mandato para todos los derechos fundamentales (artículo 3). Asimismo, señala que los Estados no solo deben cumplir con las normas del Convenio, sino que también deben tomar medidas especiales para salvaguardar “las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados” (artículo 4). Estas medidas especiales también contemplan la necesidad de que los Estados desarrollen programas de educación en todos los sectores de la comunidad nacional, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener respecto a los pueblos indígenas (artículo 31).

Estas obligaciones han sido

recogidas de alguna forma por los Estados, realizando modificaciones legislativas (por ejemplo, para regular el deber de consulta previa) o incorporado sus estándares en el análisis de casos en que se ven comprometidos los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, esto no ha sido un proceso pacífico, ya que la aplicación del Convenio ha evidenciado puntos de conflicto, específicamente cuando se producen colisiones entre derechos, particularmente, algunos de carácter colectivo con los derechos individuales de los miembros de dichos colectivos. En efecto, es posible que el reconocimiento de ciertos usos y prácticas culturales de los miembros de pueblos indígenas genere situaciones que afecten los derechos humanos de quienes componen la comunidad indígena o de quienes se relacionan con ésta. Ejemplos de estos conflictos son los casos de administración de justicia comunitaria, donde las sanciones pueden constituir atentados graves a la vida o integridad física.

Ante ello, el Convenio establece un límite claro y, por ejemplo, en los casos de administración de justicia comunitaria ha señalado que su aplicación debe ser compatible con los derechos humanos internacionalmente reconocidos (artículo 9.1). En este mismo sentido,

pero en términos algo más amplios y desde la perspectiva internacional, se ha pronunciado la Corte IDH en el *Caso Yatama vs. Nicaragua*:

“La Corte estima que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención”. (19)

Tal criterio de interpretación conlleva el riesgo de desarrollar una línea basada en el centralismo cultural e imponer una visión estricta de lo que puede o no limitarse desde la perspectiva de los derechos humanos. En este sentido, para interpretar los derechos establecidos en el Convenio, es importante

realizar un escrutinio estricto de las restricciones, siendo el hilo conductor del análisis, la valoración de las comunidades y su supervivencia para la construcción de sistemas democráticos inclusivos.

Otro instrumento internacional relevante es la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas (DDPI). Con la adopción por parte de la Asamblea

General de la ONU, el 13 de septiembre de 2007, de esta declaración, culmina un largo proceso de gestación normativa en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas.

La DDPI reconoce la “urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su concepción de la vida, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos” y se presenta como “un nuevo paso importante hacia el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos y las libertades de los pueblos indígenas” y proclama solemnemente este “ideal común que debe perseguirse en un espíritu de solidaridad y respeto mutuo”.

Más allá de la discusión sobre la fuerza vinculante de la DDPI, esta

resolución internacional juega de todos modos un papel en el Derecho Internacional ya que esta será una guía orientadora utilizable para precisar el alcance y contenido de un derecho humano establecido en algún tratado.

Las particularidades (exclusión y pobreza) en las que viven los pueblos indígenas de América Latina, han obligado al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) a dar una respuesta diferenciada para la protección de los derechos de estos pueblos. Como hemos visto, en el ámbito de Naciones Unidas el esfuerzo ha estado centrado en lo normativo, sea a través de agencias especializadas (OIT) o generales de derechos humanos (Declaración de la Asamblea General).

En el ámbito del SIDH, los esfuerzos han estado centrados en la protección que han desarrollado los órganos de protección y en el ámbito normativo a propósito de la Declaración relativa a los derechos humanos de los pueblos indígenas de la OEA de 2016.

(19) Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr.225.

3.2. Implementación de Instrumentos Internacionales en torno a los derechos humanos de las mujeres de pueblos indígenas en América Latina y Chile

En esta parte se hace un recuento de los tratados internacionales sobre derechos humanos que ha ratificado Chile y que tienen relación con los derechos de las mujeres y pueblos indígenas.

Se ha querido plasmar el contenido normativo que establece los principios de no discriminación e igualdad ante la Ley, visibilizando la fecha de ratificación por Chile y si existe dentro de la legislación nacional alguna forma de aplicación práctica ya sea en normativa relacionada con mujeres indígenas o con derechos de pueblos indígenas. Hemos encontrado algunas políticas públicas referidas a mujeres, como la creación del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (2016) que va directamente relacionada con los compromisos asumidos por el Estado en la conferencia de Belém do Pará y el encuentro de Beijing.

Por lo general como hemos señalado antes, con la ratificación de tratados, se espera que lo que está establecido

en las normas internacionales de derechos humanos y de derechos de los pueblos indígenas, debería verse reflejado en el marco normativo interno de los diversos países de América Latina, es decir en sus constituciones y en su legislación básica. Desde este enfoque meramente normativo es que se pretende analizar el presente apartado, la obligatoriedad de las normas internacionales que consagran los derechos de los pueblos indígenas y sobre todo su obligación de proteger el derecho de las mujeres indígenas y como este deber tiene reflejo en las normativas internas.

Casi todos los países de América Latina han ratificado los mismos tratados sobre derechos de los pueblos indígenas y derechos de las mujeres, pero la aplicación y adecuación de la normativa no se ha dado en cuanto a implementación de la normativa y la institucionalidad que podría estar encargada de aplicación de normas específicas o políticas destinadas al reconocimiento de derechos de las mujeres indígenas, situación que vemos reflejada en el siguiente cuadro. Algunos han avanzado más en legislación, pero sobre todo en institucionalidad, lo que es importante ya que son estas instituciones las encargadas de llevar a cabo la implementación de políticas públicas sectoriales

referidas a mujeres.

Tal como se planteó anteriormente en este estudio, la discriminación y la violencia afecta de manera diferente a las mujeres indígenas, ya que algunas están expuestas a diversos factores de discriminación por los diversos contextos en los que se desarrollan.

La interacción simultánea de ser mujer e indígena, en muchos casos posee un efecto multiplicador de las consecuencias de la violencia y la discriminación lo que las hace más vulnerables al momento de ejercer sus derechos, más aún cuando además hay que reivindicar el ejercicio de los derechos colectivos de sus comunidades.

En ese sentido, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer expresa preocupación "por el hecho de que algunos grupos de mujeres, como por ejemplo las mujeres pertenecientes a minorías, las mujeres indígenas, las refugiadas, las mujeres migrantes, las mujeres que habitan en comunidades rurales o remotas, las mujeres indigentes, las mujeres recluidas en instituciones o detenidas, las niñas, las mujeres con discapacidades, las ancianas y las mujeres en situaciones de conflicto armado son particularmente vulnerables a la violencia".

Por su parte, la Convención de Belém do Pará, tomando en cuenta esta cuestión, dispone en su artículo 9 que para la adopción de las medidas que establece en el Capítulo III (artículos 7 y 8), “[...] los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad”.

A continuación, se presenta un cuadro que hace los distintos instrumentos jurídicos en DD.HH. aplicables a las mujeres de pueblos indígenas en América Latina, dando cuenta de aspectos básicos que los identifican como: el contenido, sujetos de derechos a los cuales puede aplicarse, instancia donde se acuerda o establece, año de ratificación, y en el caso de los instrumentos que no requieren ser ratificados, el año de aprobación de dichos acuerdos, consensos o planes de acción. Y a propósito de ellos, se da cuenta también de algunas normativas y políticas públicas asociadas, a fin de visualizar la implementación y aplicación de dichos acuerdos por el Estado de Chile.

Instrumentos Internacionales en torno a los Derechos Humanos de las mujeres de pueblos Indígenas en América Latina y su aplicación en Chile						
Instrumento Jurídico	Contenido	Sujetos de derecho (mujeres y/o ppii)	Instancia/año	Ratificado por Chile	Normativa relacionada	Políticas Públicas
Convención Americana de Derechos Humanos	“Todas las personas son iguales ante la ley, en consecuencia, tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley”	Mujeres y Pueblos indígenas	OEA/1969	1969	Hay normativa relacionada	Existen políticas públicas relacionadas
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.	Mujeres y Pueblos indígenas	OEA/1969	1969	Hay normativa relacionada	Existen políticas públicas relacionadas

Instrumento Jurídico	Contenido	Sujetos de derecho (mujeres y/o ppii)	Instancia/año	Ratificado por Chile	Normativa relacionada	Políticas Públicas
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	“Los Estados partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, (...), una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas”	Pueblos indígenas	ONU/1965	1971	Hay normativa relacionada	Existen políticas públicas relacionadas
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	“Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, (...), una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer”	Mujeres	ONU/1979	1989		Ministerio de la mujeres y equidad de género (20)
Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	“Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”	Pueblos indígenas	ONU/1989	2008	DS. N°66 Que regula los procesos de consulta indígena.	Consultas indígenas. CONADI
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará”	“Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, (...), políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia”	Mujeres	OEA/1994	1998		
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	“Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos (...) la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos”	Pueblos indígenas	ONU/2006	2007	NO HAY NORMATIVA	NO HAY PP RELACIONADA

(20) Ley N° 19.023 publicada en 3 de enero de 1991, crea el Servicio Nacional de la mujer (SERNAM)

Instrumento Jurídico	Contenido	Sujetos de derecho (mujeres y/o ppii)	Instancia/año	Ratificado por Chile	Normativa relacionada	Políticas Públicas
Convención de Quito	<ul style="list-style-type: none"> *garantizar paridad en la participación política de las mujeres en todos los ámbitos (...) *paridad en partidos políticos *que hombres y mujeres tengan actividades equitativas en la vida familiar y laboral *igualar derechos de las mujeres que trabajan domésticamente con el resto de trabajadores *derechos sexuales condición indispensable en la vida política y trabajo remunerado *reconocer el trabajo no remunerado *sistemas públicos integrales de seguridad social, capaces de garantizar el bienestar de las mujeres 	Mujeres	ONU/2007	2007	No hay normativa relacionada	No hay app relacionada
Reglas de Brasilia	<p>Las personas integrantes de las comunidades indígenas pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad cuando ejercitan sus derechos ante el sistema de justicia estatal. Se promoverán las condiciones destinadas a posibilitar que las personas y los pueblos indígenas puedan ejercitar con plenitud tales derechos ante dicho sistema de justicia, sin discriminación alguna que pueda fundarse en su origen o identidad indígenas. Los poderes judiciales asegurarán que el trato que reciban por parte de los órganos de la administración de justicia estatal sea respetuoso con su dignidad, lengua y tradiciones culturales.</p> <p>La discriminación que la mujer sufre en determinados ámbitos supone un obstáculo para el acceso a la justicia, que se ve agravado en aquellos casos en los que concurra alguna otra causa de vulnerabilidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> *Autonomía económica e igualdad laboral *Fortalecimiento de las mujeres 	Mujeres de pueblos indígenas	ONU/2013	2013	No hay normativa relacionada	No hay app asociada

Instrumento Jurídico	Contenido	Sujetos de derecho (mujeres y/o ppii)	Instancia/año	Ratificado por Chile	Normativa relacionada	Políticas Públicas
Consenso de Brasilia	*Autonomía económica e igualdad laboral *Fortalecimiento de las mujeres	Mujeres	ONU/2010	2010	Hay normativa relacionada	No hay App asociadas
Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo	“Enfoque de derechos humanos con perspectiva de género e intercultural en el tratamiento de los asuntos de población y desarrollo, (...) con el fin de eliminar las desigualdades y fomentar la inclusión social”	Pueblos Indígenas	ONU/2013	2013	Hay normativa relacionada	No hay App asociadas
Consenso de Santo Domingo	Autonomía de las mujeres como esencial para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos en un contexto de plena igualdad: *control sobre su cuerpo, su salud integral y el derecho a una vida libre de violencia *acceso a la tierra y capacidad de generar recursos propios *plena participación en toma de decisiones que afectan su vida y su colectividad	Mujeres	ONU/2013	2013	Hay normativa relacionada	No hay App asociadas
Declaración de Lima	*derecho de las mujeres indígenas a la libre determinación: participación directa, plena y efectiva de los Pueblos Indígenas *importante papel de la mujer indígena, en todos los asuntos relacionados con nuestros derechos humanos, condición política, y bienestar	Mujeres de Pueblos Indígenas	ONU/2013	2013	Hay normativa relacionada	No hay App asociadas
Plan de Acción de las Mujeres Indígenas del Mundo	objetivos: *contribuir a la articulación estratégica entre redes y organizaciones de pueblos y mujeres indígenas de las 7 regiones socio culturales *fortalecer movimiento de mujeres indígenas *promover participación proactiva y consensuada en espacios de toma de decisión *guía para encaminar los múltiples esfuerzos para erradicar violencia, discriminación, racismo y pobreza que viven mujeres indígenas”	Mujeres de Pueblos Indígenas	ONU/2013	2013	Hay normativa relacionada	No hay App asociadas

En el caso de los países de América del Sur, los movimientos sociales indígenas más importantes como los de Bolivia y Ecuador, generaron cambios en la concepción del Estado, la nación y la Constitución. Los otros países de América Latina, han tenido movimientos indígenas importantes los que también han conllevado cambios legales y reconocimiento de derechos colectivos a los pueblos indígenas que se vienen implementando de a pocos (en constituciones de fines de lo '80 en adelante)

En esta relación Estado Pueblos Indígenas y en las reivindicaciones que se dan de los derechos, se han podido analizar las carencias de institucionalidad y normativa en lo que se refiere a la reivindicación de derechos colectivos y los derechos de las mujeres indígenas.

3.3. Reconocimiento Constitucional e institucionalidad para mujeres y pueblos indígenas en América del Sur

En el cuadro que sigue, podemos ver que la mayor parte de Países de América del Sur, hacen alguna mención en su constitución a la identidad cultural o el reconocimiento más explícito de los pueblos indígenas, y solamente Uruguay y Chile no establecen reconocimiento constitucional de pueblos indígenas.

En el caso de Chile han existido diversas propuestas para el reconocimiento constitucional de pueblos indígenas, desde los acuerdos de nueva imperial en 1990, hasta el que se presentó por la presidenta Bachelet antes de terminar su segundo gobierno después de una consulta indígena en febrero de 2018 (alrededor de 15 propuestas de reforma constitucional presentadas por parlamentarios⁷ parlamentarias y el ejecutivo).

En el mismo cuadro podemos ver que todos los países analizados cuentan con institucionalidad referida a pueblos indígenas, así como con institucionalidad que se dedica a la promoción de los derechos de las mujeres.

En el caso de la institucionalidad indígena solamente en Venezuela se cuenta con un Ministerio, el Ministerio del Poder popular para los Pueblos indígenas.

En el caso de la institucionalidad de mujeres 4 países (Perú, Chile, Paraguay y Venezuela) de 10 analizados cuentan con una entidad Ministerial para mujeres.

Ninguno de ellos cuenta con alguna entidad de poder político para promoción de derechos de las mujeres indígenas.

Reconocimiento Constitucional e Institucionalidad Interna por País en Sud América pueblos indígenas y mujeres				
País	Reconocimiento constitucional de pueblos indíge-	Institucionaliad Indígena	Institucionalidad para mujeres	Institucionalidad específica para mujeres indígenas
Argentina	Si	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social	Instituto Nacional de las mujeres	No
Bolivia	Si	Viceministro de Descolonización de Bolivia	Viceministerio de igualdad de Oportunidades del Ministerio de Justicia	No
Brasil	Si	Secretaria de políticas para promover la igualdad racial	Secretaria nacional de políticas para las mujeres del Ministerio de Derechos Humanos	No
Colombia	Si	Dirección de Asuntos Indígenas Rom y minorías	Conserjería presidencial para la equidad de la mujer	No
Chile	No	Corporación Nacional de Desarro Indígena - CONADI	Ministerio de la Mujer y la Equidad de género	No
Ecuador	Si	Consejo de desarrollo de pueblos y nacionalidades del Ecuador	Consejo nacional para la igualdad de género	No
Perú	Si	Viceministerio de Interculturalidad	Ministerio de la Mujer y poblaciones vulnerables	No
Paraguay	Si	Instituto Paraguayo del indígena	Ministerio de la Mujer	No
Venezuela	Si	Ministerio del Poder popular para los Pueblos Indígenas	Ministerio del poder popular para la Mujer y la igualdad de género	No
Uruguay	No	No	Instituto Nacional de las mujeres	No

Cuadro elaborado por las autoras

4. Normativa nacional referida a los derechos de las mujeres de pueblos indígenas

Como parte de este estudio se ha querido hacer un análisis más explícito de las normas legales en Chile y como en ellas se han plasmado los convenios internacionales que garantizan derechos de mujeres indígenas o si es que hay alguna mención específica para poder visibilizarlas y mejorar sus condiciones de vida. (21)

4.1. Normativas referidas a pueblos indígenas en el país en las últimas décadas, la participación de mujeres indígenas en ellas y las referencias explícitas a sus derechos.

Respecto de la normativa nacional, cabe hacer presente que las normativas específicas sobre los pueblos indígenas son principalmente la Ley N° 19.253, la llamada Ley Indígena, y los Convenios

N°169 de la OIT y Convenio sobre Diversidad Biológica,(22) ratificados por Chile en 2008 y 1994 respectivamente.

Si bien han existido varias regulaciones posteriores que desarrollan aspectos contenidos en la señalada Ley Indígena, la más destacada es la Ley N° 20.249 que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Indígenas, publicada el 16 de febrero de 2008, en la cual tuvieron participación activa comunidades de la identidad mapuche lafkenche (23) y la ley N°20.584 publicada 24 de

abril de 2012 sobre derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud, que reconoce en su artículo 7 los sistemas de sanación indígenas. (24)

Revisemos entonces como se han planteado estas normativas y respecto de ellas, la referencia que pueden tener explícitamente a los derechos de las mujeres indígenas en particular y la participación de mujeres indígenas en los procesos de presentación de los proyectos de ley, su discusión y propuestas.

(21) Cabe hacer mención, que en 2010, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2010, Género: Los desafíos de la igualdad; analiza desde 1990-2009 leyes y proyectos de leyes en el país, relacionados con la igualdad de género, y da cuenta de áreas abordadas como economía y familia; y otras bajamente consideradas como las de derechos humanos. Este panorama colabora con la contextualización en la cual se presenta este análisis de normas en relación a las mujeres indígenas en las normativas sobre pueblos indígenas en general. Revisado el 7 de junio en: http://desarrollohumano.cl/idh/download/PNUD_LIBRO.pdf

(22) Chile ratificó el Convenio sobre la Diversidad Biológica el 9 de septiembre de 1994, mediante Decreto Supremo N° 1.963 del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial con fecha 6 de mayo de 1995

Cabe hacer presente que todas las normativas nacionales en su momento de análisis y discusión, ya tenían como parámetro la discusión y dictación del Convenio N°169 de la OIT a nivel internacional y el cambio de paradigma que implica en torno a la participación, derecho de consulta y derechos colectivos. Por ello, de alguna forma las normativas posteriores dictadas específicamente en el país, se encuentran también imbuidas en estas discusiones.

a) Ley N°19.253, Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. (Publicada en el Diario Oficial el 5 de octubre

Hasta 1972 y la dictación de la ley N°17.729, no había ninguna regulación nacional referida a los pueblos indígenas como tales, sino que estos se vieron afectados por las normas que regulaban sus territorios (como en caso de los aymara y likan antay en relación a su carácter fronterizo, y al pueblo Rapanui, por su ubicación

insular estratégica).

Las denominadas “leyes indígenas” que el Estado chileno ha dictado a lo largo de su historia, por lo general han tenido como objetivo asimilar a los pueblos indígenas. Erróneamente, se ha considerado un valor positivo para la sociedad global la supuesta homogeneidad cultural, educacional, lingüística y racial de los pueblos autóctonos. Las leyes han sido más instrumentos de asimilación y pérdida de identidad indígena que de desarrollo y progreso. (BCN: 2018; 136)

La citada norma hace un cambio que la actual ley indígena empieza a asentar que marca un primer cambio en la visión específica respecto de los pueblos indígenas en el país; los refiere a etnias, y reconoce 9 de sus pueblos en el territorio nacional (se incluyó posteriormente al pueblo Diaguita). Reconoce algunos derechos individuales de los y las indígenas.

Sobre el proceso de formación de esta ley, cabe hacer presente que fue discutida y propuesta desde encuentros locales y regionales.

En enero de 1991, se realiza el Congreso Nacional de Pueblos

Indígenas al que asisten 264 delegados de pueblos indígenas, de los cuales 205 fueron hombres y 60 mujeres” (MMEG; 27)

En el proyecto de ley por su parte, se indicaba que:

Artículo 49.- Facultase al Presidente de la República para que, dentro del plazo de un año, establezca la organización interna de la CONADI y fije las funciones y atribuciones correspondientes a los cargos directivos, así como los departamentos y demás dependencias. En todo caso, en la organización interna deberá considerarse un Departamento de la Mujer Indígena.

En la primera discusión del proyecto de ley en comisión se considera en art.39 sobre otras funciones de CONADI la de: e) Promover la participación y el desarrollo integral de la mujer indígena (BCN: 2018; 87, 107). Felicito a la señora Brígida Benítez, de Temuco, que solicitó a la Comisión de Pueblos Indígenas que incluyera el desarrollo integral de la mujer. (BCN:2018159 exposición diputado Rene Manuel García en pleno).

Y se modifica el artículo antes citado, omitiéndose la referencia explícita a la organización de

(23) Esta Ley establece ...“una nueva figura administrativa denominada Espacio Marino Costero de los Pueblos Originarios, con la cual se reconozcan los espacios territoriales del borde costero que han sido de uso ancestral.” Es conocida como “Ley Lafkenche”. (Historia de la Ley N° 20.249 Crea el espacio costero marino de los Pueblos Originarios, Biblioteca del Congreso Nacional. Revisada 6 de octubre en: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/5244/HL-D_5244_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf)

(24) No se consideran en este análisis las regulaciones reglamentarias del derecho de consulta indígena.

un departamento de la mujer indígena (25) en la Corporación. En el primer informe de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), a cargo de la presentación de esta propuesta normativa se indica respecto de esta función de CONADI que se considera:

e) Promover la participación y desarrollo cultural de la mujer indígena. (BCN: 2018;333)

Se señala por H. Senador Díez que: "...no le incomoda entregar estas atribuciones a la Corporación, puesto que lo que se está definiendo como norma, en el inciso en comento, es que esta Corporación, específicamente, va a desarrollar tareas de coordinación y planificación y ejecutará políticas del Estado, en todo lo concerniente al desarrollo integral del indígena... "Lo mismo se puede decir respecto de la mujer indígena. Esta última, no tiene en el Servicio Nacional de la Mujer una entidad destinada a atender su realidad, ya que su preocupación es la realidad nacional, global de la mujer. Por tanto, esta Corporación debe de atender sus necesidades y de esta manera,

ser consecuente con la naturaleza y finalidad propia de esta ley." (BCN: 2018;335)

Se reemplazará por: c) Incentivar la participación y el desarrollo integral de la mujer indígena, en coordinación con el Servicio Nacional de la Mujer; (BCN: 2018;360). Aunque no hay constancia en los registros de las sesiones de mayores antecedentes que conllevaron a ello.

Hay una idea de articulación de estos derechos, con una especificidad en órgano como CONADI y en relación con institucionalidad general, ampliándose de la participación y desarrollo cultural, al desarrollo integral de la mujer indígena, tal como se mantiene en el texto actualmente vigente.

b) Ley N°20.249 Crea el espacio costero marino de los Pueblos Originarios (publicada en el Diario Oficial el 16 de febrero de 2008)

Esta normativa, se plantea desde

las comunidades y organizaciones lafkenche en su reclamo frente a la ley de pesca y acuicultura de 1991; y que se ha mantenido por la defensa de los espacios costeros marítimos de los cuales hacen un uso ancestral y donde articulan sus prácticas culturales y económicas. De hecho, esta ley se conoce usualmente como ley lafkenche por la constante persistencia en el reclamo de este derecho, y propuesta de proyecto de ley que desarrolló desde las mismas organizaciones, en procesos participativos. (26)

De esta forma, la Organización Identidad Territorial Lafkenche ha podido promover el reconocimiento de derechos económicos y productivos que se concretan y articulan con el control de sus territorios costeros. Ahora bien, es importante en ello poder reconocer la participación de las mujeres en este proceso:

"Según los relatos de las y los dirigentes, en un principio el resguardo del territorio pasaba por el tema productivo, caracterizado por las actividades que los

(25) Artículo 48.- Facúltase al Presidente de la República para que, dentro del plazo de un año contado desde la publicación de esta ley, establezca la organización interna de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y fije las demás funciones y atribuciones correspondientes a los cargos directivos, así como los departamentos y demás dependencias, todo ello en conformidad a esta ley. (BCN:2018; 112)

(26) Se puede revisar estos antecedentes en un comunicado de las comunidades de la identidad territorial lafkenche ante la aprobación de la Ley que crea los Espacios Costeros Marítimos de fecha 21 de noviembre de 2010. Revisado en: <http://wunelfe.blogspot.com/>. Hay también constancia de ello en la misma historia de la Ley, proceso que implicó también la necesidad de llegar a acuerdos con no indígenas, tal como se da cuenta por ejemplo: "Representantes de las comunidades mapuches lafquenches iniciaron conversaciones con las autoridades competentes, a fin de que se les reconocieran los derechos ancestrales al uso y explotación del borde costero. Es decir, esta iniciativa es producto de un trabajo conjunto -quiero destacarlo-, de mucha participación. Se realizaron tragones y conversaciones, y se llegó a un acuerdo con la Federación de Pescadores Artesanales, también presente en las tribunas. Esto termina en un acuerdo con las autoridades. (Historia de la Ley 20.249 página 44)

hombres llevaban a cabo dentro del mar, destinadas al intercambio monetario y a la venta hacia el mercado. En el transcurso de la negociación de la ley y a medida en la que la demanda fue creciendo se fue poniendo en agenda el valor de la cultura dentro de la utilización el borde costero. En este contexto se fue posicionando también la especificidad de prácticas tanto productivas como de otra índole, que llevaban a cabo las mujeres en el borde costero.” (Mandel: 122)

Así, se considera en la presentación misma del proyecto por las organizaciones, el uso consuetudinario que se hacía en el borde costero y la participación de la mujer en éste. Se da cuenta también de la participación de dirigentes y dirigentas en las discusiones sobre esta normativa con las autoridades nacionales. (Mandel; 2017).

Habrán un reconocimiento a estos usos consuetudinarios y por tanto a la utilización de estos territorios, aunque no se plantean expresamente en el texto

referencias específicas a la mujer indígena (ya que la regulación es aplicable a todos los pueblos indígenas reconocidos en el país).

c) Ley N°20.584; Regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención de salud (publicada en Diario Oficial 24 de abril 2012)

En esta normativa general respecto de los derechos y deberes de las y los pacientes, en su párrafo 3º referido al derecho a tener compañía y asistencia espiritual, se encuentra inserto un artículo específico que considera la especial situación de los pueblos indígenas, y que fue sometido a proceso de consulta indígena a nivel nacional:

Artículo 7º.- En aquellos territorios con alta concentración de población indígena, los prestadores institucionales públicos deberán asegurar el derecho de las personas pertenecientes a los

pueblos originarios a recibir una atención de salud con pertinencia cultural, lo cual se expresará en la aplicación de un modelo de salud intercultural validado ante las comunidades indígenas, el cual deberá contener, a lo menos, el reconocimiento, protección y fortalecimiento de los conocimientos y las prácticas de los sistemas de sanación de los pueblos originarios; la existencia de facilitadores interculturales y señalización en idioma español y del pueblo originario que corresponda al territorio, y el derecho a recibir asistencia religiosa propia de su cultura.

Cabe hacer presente que este texto normativo no se refiere específicamente a derechos de las mujeres indígenas.

El proyecto de ley que inicialmente se discutía, tenía una enunciación era mucho más restrictiva, (27) sólo se planteaba el respeto de las prácticas de salud de personas pertenecientes a pueblos indígenas, y no como un derecho que es a recibir una salud con pertinencia cultural como se estableció en el texto vigente en la actualidad.

(27) Artículo 5 inciso 3. Los prestadores institucionales deben respetar las prácticas de salud que manifiesten poseer las personas pertenecientes a los pueblos indígenas y facilitarles su mantenimiento o ejercicio en lo que no fueren incompatibles con los tratamientos que se les propongan y con los procedimientos médico-asistenciales que en el establecimiento se desarrollen, en conformidad a la reglamentación interna del establecimiento. (BCN; 2012; 13)

(28) Por indicación de los y las diputados y diputadas: la señora Rubilar y los señores Accorsi, Chahuán, Girardi, Lobos, Monsalve, Núñez, Robles, Sepúlveda y Silber, se propone sustituir el inciso tercero, por el siguiente:

“En aquellos territorios con alta concentración de población indígena, los prestadores institucionales públicos deberán asegurar el derecho de las personas pertenecientes a los pueblos originarios a recibir una atención de salud con pertinencia cultural, lo cual se expresará en la aplicación de un modelo de salud intercultural validado ante las comunidades indígenas, el cual deberá contener, a lo menos, el reconocimiento, protección y fortalecimiento de los conocimientos y las prácticas de los sistemas médicos de los pueblos originarios; la existencia de facilitadores interculturales y señalización en idioma castellano y del pueblo originario que corresponda al territorio y el derecho a recibir asistencia religiosa propia de su cultura.”

En su discusión en la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, se hace una indicación que pretende posibilitar el acceso de los pueblos originarios a una atención de salud proporcionada por los prestadores institucionales públicos. (28)

Hablaba de sistemas médicos y no de sanación como quedará estipulado en el texto final, al igual que utiliza la expresión de pueblos originarios. En su discusión y aprobación en general en la Cámara del Senado se planteaban algunas indicaciones que pudieran considerar el reconocimiento y protección de conocimientos y prácticas existentes; y la otra indicación pretende considerar, tanto las prestaciones públicas como las privadas en ámbito de salud. (29)

Se avanzó en la discusión y consideró que ..."vale la pena

incluir en estos casos formas diferentes de buscar la salud, que en muchos casos dan resultados positivos. En la misma línea, estimó más adecuado utilizar la expresión "sistemas de sanación" en lugar de "sistemas médicos". Le parece más comprensivo." (Senador señor Arancibia) (BCN; 2012; 242). Ya en el informe de las Comisiones Unidas, se trasladó este concepto para constituir un artículo propio (art.7).

En el tercer trámite constitucional se hace presente por algunos parlamentarios la necesidad de realizar el proceso de consulta respecto del articulado referido a pueblos indígenas (BCN; 2012; 512, 523, 529).

No se da cuenta en el proceso legislativo de audiencias y participación de pueblos indígenas respecto del articulado que les afecta directamente. Menos aún,

no se dio cuenta de la afectación o participación específica de las mujeres indígenas en este ámbito.

En definitiva, lo que será posteriormente consultado es la propuesta de "Reglamento que establece el derecho de las personas pertenecientes a pueblos indígenas a recibir atención de salud con pertinencia cultural", y de hecho se realizará un procedimiento participativo y consulta indígena posterior entre 2015-2016. (30)

Pese a que se expresa en las normativas descritas un cambio de enfoque, que busca alinearse con los nuevos paradigmas que sobre pueblos indígenas y tribales se van presentando, a través del Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo

(29) Del Honorable Senador señor Horvath, para reemplazar el inciso tercero por el siguiente:

"En aquellos territorios con alta concentración de población indígena, los prestadores institucionales públicos deberán asegurar el derecho de las personas pertenecientes a los pueblos originarios a recibir una atención de salud con pertinencia cultural, lo cual se expresará en la aplicación de un modelo de salud intercultural validado ante las comunidades indígenas, el cual deberá contener, a lo menos, el reconocimiento, protección y fortalecimiento de los conocimientos y las prácticas médicamente consistentes de los sistemas médicos de los pueblos originarios; la existencia de facilitadores interculturales y señalización en idioma castellano y del pueblo originario que corresponda al territorio, y el derecho a recibir asistencia religiosa propia de su cultura."

Del Honorable Senador señor Arancibia, para sustituir, en el inciso tercero, la frase "En aquellos territorios con alta concentración de población indígena, los prestadores institucionales públicos" por "Los prestadores institucionales, tanto públicos como privados". (BCN; 2012; 219)

(30) En materia de salud no hay normativa que referida a pueblos indígenas especifique derechos de las mujeres pertenecientes a dichos pueblos. Podemos hacer presente si por ejemplo normativas técnicas como Decreto Supremo N° 43, del 2016, del Ministerio de Salud, que Modifica Decreto Supremo N° Norma General Técnica para la entrega de placenta - 2017 de 2009, del Ministerio de Salud, que Aprueba Reglamento sobre Manejo de Residuos de Establecimientos de Atención de Salud (REAS). Es de aplicación general y en este caso respecto de las mujeres La modificación aprobada, incorpora el artículo 6 bis que, que señala: "la placenta se entregará a requerimiento de la mujer, en la medida que sea destinada a prácticas culturales que la mujer considere relevantes. Dicha solicitud deberá realizarse con la anticipación tal que permita llevar a cabo la evaluación médica respectiva..." (Revisada en: https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/09/NT-ENTREGA-DE-PLACENTA_01.pdf)

(OIT) que tiene como ejes la participación, derecho de consulta y derechos colectivos, principalmente, los procesos explicitados no fueron sometidos a consulta, aunque si se dio de alguna forma participación de comunidades y pueblos en sus textos. Falta por una parte

la implementación de este proceso en el trámite legislativo, y por otra, como en este estudio nos convoca, que los pueblos indígenas y las mujeres puedan participar como protagonistas, sujetos de sus derechos, y sea registrada y seguida su participación.

Estos principios se refuerzan con la ratificación del Convenio N°169 por Chile en septiembre de 2008, después de 17 años

de discusión parlamentaria; periodo en el cual, además, Chile aprobó la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007) y participó en la discusión del proyecto de declaración de estos derechos a nivel americano, que finalmente fue aprobada en 2016.

Por otra parte, tal como se ha apreciado en este recuento normativo, es importante enfatizar que no ha habido un reconocimiento de estos pueblos en el texto constitucional hasta la actualidad (Constitución del 1980, con modificaciones posteriores), lo que sigue constituyendo una obligación pendiente de articulación y coherencia con las demás normativas, y desafío en la forma de replantearse un nuevo pacto social.

5. Casos sobre participación política de mujeres indígenas en la institucionalidad y procesos de consulta indígena.

Como ya se ha descrito anteriormente, Chile ha ratificado convenios de derechos humanos, que establecen obligaciones de reconocimiento y aplicación de políticas públicas referidas a pueblos indígenas y mujeres. Maite de Cea y Andrea Ivana (2017), en su estudio sobre institucionalidad indígena y género, se refieren a dos grandes espacios: la institucionalidad indígena y la institucionalidad para mujeres indígenas que hay en Chile, sin que estas dos necesariamente se comuniquen, se coordinen o establezcan políticas públicas que beneficien directamente a mujeres indígenas. Ya en un primer momento se dio cuenta de la participación de mujeres indígenas en la presidencia de sus comunidades. El dato estadístico mostró que la diferencia entre hombres y mujeres en dirigencias comunales no es mucha ya que hay un 9,2% de hombres en Directivas Comunales con respecto de mujeres. Para poder saber si ese porcentaje de participación es el mismo en el Consejo de la Conadi que es la única institucionalidad política

para pueblos indígenas y además poder hacer un análisis actualizado de la incidencia de mujeres indígenas en las discusiones y participación en procesos de consulta indígena, es que se han abordado el análisis de estos dos casos.

El primero es sobre el número de mujeres indígenas electas en el consejo de la CONADI, desde su creación en 1993 al alero de la Ley indígena (Ley N°19253) y cómo se escuchan sus voces en este consejo.

Se quiere analizar de qué forma, con el número de consejeras mujeres electas, sus demandas han sido visibilizadas por ellas, según la constancia en las actas de más de 20 años de vigencia de la CONADI, ya sea en comunicados o tomando acciones concretas.

El segundo caso que interesa es el de las consultas indígenas de carácter nacional que se han estado desarrollando en Chile desde la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT y como se ha visibilizado su participación en éstas en las distintas ins-

tancias de diálogo.

5.1 La Institucionalidad Indígena en Chile y la participación política de las mujeres en el Consejo de la CONADI

Para poder referirnos a Institucionalidad indígena así como a la de mujeres, hemos visto que hay en cada país de América del sur una variedad de modelos institucionales de acuerdo con la realidad jurídica y social de cada uno de los Estados. (31)

Cada una de estas instituciones, abordan y gestionan la temática referida a indígenas, coordinan y se relacionan con los diversos contextos de cada país, relacionada muchas veces con los porcentajes de población indígena o la diversidad de estos pueblos.

En el caso de Chile, podemos observar ciertos atributos que caracterizan la institucionalidad, en como está diseñada y como se coordina con las instituciones que también abordan temas importantes que sean del interés de los Pueblos Indígenas.

En cuanto a la jerarquía de las instituciones especializadas en

el tema indígena, o el lugar que ocupan en los organigramas estatales, puede observarse una situación variable en América del sur.

En Chile, la Ley Indígena (Ley N°19253) que ya se ha analizado con detalle, además de reconocer algunos derechos (reconocimiento de calidad indígena, derechos territoriales y al agua, de organización y asociación, de auto representación, etc.) crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), la institucionalidad pública, encargada de promover la política pública para los indígenas en el Estado.

En la ley, su misión quedó enunciada del siguiente modo: "Promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional, a través de la coordinación intersectorial, el financiamiento de iniciativas de inversión y la prestación de servicios a usuarios y usuarias (artículo 39 de la ley)

Se estableció, además, que el órgano de gobierno del organismo es el Consejo Nacional, integrado por: "a) El Director Nacional de

la Corporación, nombrado por el Presidente de la República, quien lo presidirá; b) Los Subsecretarios o su representante, especialmente nombrados para el efecto, de cada uno de los siguientes Ministerios: Secretaría General de Gobierno, de Planificación y Cooperación, de Agricultura, de Educación y de Bienes Nacionales; c) Tres consejeros designados por el Presidente de la República; **d) Ocho representantes indígenas**".

La CONADI, todavía en vigencia, es de las escasas dependencias del gobierno central que está descentralizada. La CONADI, todavía en vigencia, es de las escasas dependencias del gobierno central que está descentralizada. La Dirección Nacional tiene sede en Temuco (IX región) y hay dos Subdirecciones Nacionales: una en Temuco (sur) y la otra en Iquique (norte); además de una multiplicidad de oficinas administrativas en todas las regiones del país, las que pese a estar en todas los territorio tienen poca coordinación con las otras instituciones de la administración pública.

Por otra parte, la institucionalidad de mujer y género tiene un primer hito con la creación del

(31) Así, existen algunas instituciones con rango ministerial, tales como el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO) de Bolivia; la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en México, cuyo director general tiene rango de Ministro; el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (CODENPE), cuyo Secretario Ejecutivo tiene también rango de Ministro de Estado; o el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), en Perú. Entre otras (Maite de Cea y Andrea Ivana)

Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) (Ley N° 19.023) en 1991. La creación del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género data recién en 2015.

a) El Consejo Nacional de la CONADI

En este apartado se ha hecho un análisis de la totalidad de actas del Consejo Nacional de la CONADI. Se ha analizado la conformación del Consejo por los consejeros electos; es decir cuántas mujeres indígenas hubieron y hay de entre los 8 consejeros que son elegidos por las personas indígenas para que puedan abordar los temas y políticas importantes referidas a sus intereses. También se ha considerado como se han posicionado los temas importantes para las mujeres indígenas y como se han situado los reclamos y la vulneración directa a los derechos de mujeres indígenas en los consejos de la CONADI,

(32) de acuerdo a lo que se ve reflejado en las actas.

En cuanto a la conformación del Consejo de la CONADI, desde el año en que fue creada en 1994, las mujeres indígenas han estado en desventaja. En el primer consejo de la CONADI, hubieron tres mujeres indígenas, una perteneciente al pueblo Atacameño, otra al pueblo Mapuche y la última a los pueblos indígenas urbanos. En el último Consejo de la CONADI (2018) no hubo mujeres indígenas, ya que la única consejera electa Emilia Nuyado, fue electa diputada, por lo que dejó sus funciones en el consejo de la CONADI.

Durante los más de 20 años de funcionamiento del Consejo de la CONADI, el porcentaje de mujeres no ha superado el 30%, tal como lo analizamos en el gráfico que sigue:

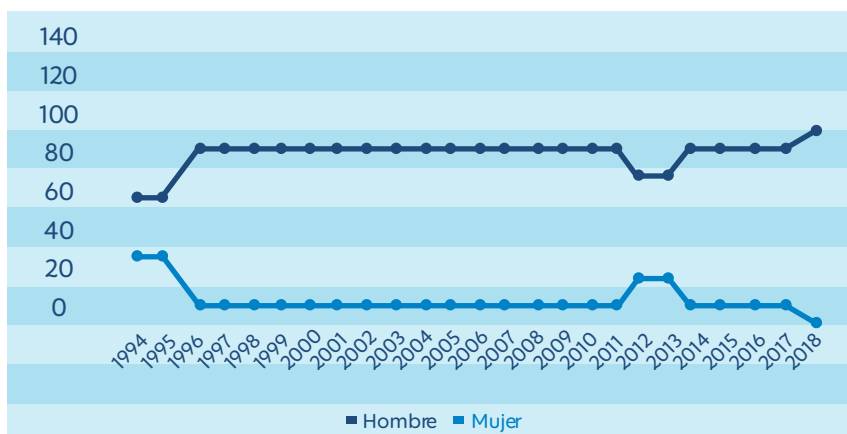


Ilustración Participación de Mujeres Indígenas en el Consejo de la CONADI (1993-2018)

Sobre los temas abordados en los consejos se ha hecho un análisis de todas las actas de los consejos realizados desde 1994 a 2017. Una de las constataciones más importantes es que son pocas las veces que se han abordado temas referidos a derechos específicos de las mujeres indígenas.

Con la antes dicha información, se ha confecciona-

do un cuadro que tiene los siguientes apartados, la lista de consejeros, en la que están los consejeros electos y los designados, en la que se ha destacado el nombre de las mujeres indígenas que fueron consejeras y el pueblo al que pertenecen.

En otro apartado están los proyectos destacados por los consejeros; en cada uno de ellos se puede ver

(32) Por aplicación del art. 58 de la Constitución Política de Chile.

que la prioridad desde la creación del Consejo de la CONADI ha sido la compra de tierras y proyectos de carácter productivo.

Un tercer apartado se refiere a los derechos de las mujeres en el que se ha querido destacar las menciones que se han hecho en las sesiones del Consejo de la CONADI sobre los derechos de las mujeres indígenas. La mayoría de veces la mención ha sido nula y cuando ha habido indicaciones han sido para priorizar proyectos productivos o capacitación a lideresas.

En el último apartado de observaciones, hemos contextualizado situaciones políticas o de vulneración de derechos de mujeres indígenas que no han sido abordadas en las actas y que han implicado la visibilización de la violación de sus derechos en el contexto nacional.

Se puede destacar algunas conclusiones de la revisión de dichos antecedentes:

A. Muchos nombres de consejeros se mantienen en el tiempo, lo que nos da cuenta de la poca movilidad en los cargos. Por ejemplo, en el caso del pueblo Rapanui han sido solamente dos consejeros electos en estos 24 años; don Alberto Hotus y don Rafael Tuki y no ha habido ninguna mujer perteneciente al pueblo Rapanui. En el caso del pueblo Mapuche y Aymara también han sido reelectos José Santos Millao, Isolde Reuque, y Elías Gomez, entre otros.

B. Cuando no hay mujeres en el consejo de la CONADI, se han obviado temas importantes que

hemos anotado en la columna de observaciones. Por ejemplo, en el 2010, no se hace mención a los acuerdos reparatorios sobre VIF, invocando el Convenio N°169 de la OIT y vulnerando los derechos de las mujeres indígenas, pese a que hay un amicus curiae del INDH que lo interpreta en forma contraria. En el 2012, no se hace mención al caso de Gabriela Blas, caso que llegó hasta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y que ha merecido una solución amistosa que se ha publicado el 21 de noviembre de 2018. En el 2016 Lorenza Cayuhuada a luz engrillada en Concepción, el Consejo de la CONADI no hace mención del caso en ninguna de las actas. En el caso de Rapanui, hay una violación flagrante a los derechos de las mujeres Rapanui, ya que se establece en la Ley N°16.441 de 1966 (Arts. 13 y 14) que los violadores tendrán menor pena en razón de su cultura, por lo que las mujeres Rapanui que han sufrido de esos delitos deben ver como se vulneran sus derechos, cuando los violadores son liberados. De esta forma, se da cuenta que todas estas graves violaciones a los derechos de las mujeres indígenas no permearon en la discusión del Consejo Nacional.

C. La mayor parte de solicitudes respecto de mujeres indígenas son referidas para capacitaciones, realización o participación en ferias artesanales o proyectos productivos.

D. En el 2017 se elige a la primera diputada indígena de Chile, Emilia Nuyado quien era consejera de la CONADI, al renunciar ella a su cargo de consejera para asumir su cargo como diputada, el Consejo de la CONADI quedó solamente conformado por hombres.

I Análisis de las Actas del Consejo Nacional de la CONADI (1994-2017)

Fecha	Consejeros	Proyectos Priorizados	Derechos de las mujeres	Observaciones
1994	Elías Gomez (Aymara), Liliana Cortez (Atacameña), Alberto Hotus (Rapanui), Beatriz Painequeo (etnias urbanas), Juan Huenupi, (Mapuche) Isolde Reuque (Mapuche) Santos Millao, (Mapuche) José Queupuan(Mapuche)	Conformación de ADIS,Acuerdos Fondo de Tierras Infraestructura para comunidades Indígenas. Propuesta de reglamento de elección de consejeros. Feriado por el año nuevo indígena. Se establece que la compra de tierras por el artículo 20b, no podrá ser por ocupación, sino por reivindicación y conflicto jurídico.	No hubo menciones específicas durante las actas revisadas de 1994.	En octubre de 1994, se solicita por el Consejo Nacional de la CONADI poner en tabla del congreso la discusión del Convenio 169 de la OIT. En diciembre de ese año se fijan las reglas para la primera elección de consejeros/as y se fija como primera fecha de elección el 13 de mayo de 1995. 1969
1995	Elías Gomez (Aymara), Liliana Cortez (Atacameña), Alberto Hotus (Rapanui), Beatriz Painequeo (etnias urbanas), Juan Huenupi, (Mapuche) Isolde Reuque,(Mapuche) Santos Millao, (Mapuche) José Queupuan(Mapuche)	Se establece procedimiento de elección de consejeros. Se establecen procedimientos diversos para fortalecimiento de las lenguas indígenas y la cultura. Se define como se gastarán los fondos de la CONADI. Se inicia el registro de tierras indígenas. Se empiezan a visibilizar problemas entre Código de Minería y derechos sobre tierras indígenas.	Consejera Isolde Reuque, solicita financiamiento y apoyo para la realización del Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas.	En septiembre de 1995 se nombran los consejeros presidenciales: Fernando Arancibia Mylene Valenzuela Luis Huincache Se instala el Consejo Nacional de la CONADI por 4 años. En el acta de noviembre se cambian los consejeros: Isolde Reuque y Liliana Cortez por Francisco Chodimán y Alexis Zuleta.
1996	Elías Gomez (Aymara), Alexis Zuleta Alberto Hotus (Rapanui), Beatriz Painequeo (etnias urbanas), Juan Huenupi, (Mapuche) Francisco Chodimán,(Mapuche) Santos Millao, (Mapuche) José Queupuan(Mapuche) Fernando Arancibia Mylene Valenzuela Luis Huincache	Se acuerda que la CONADI asumirá la defensa de los derechos de las comunidades afectadas por los megaproyectos. Se solicita fortalecer la CONADI, ya que hay poca presencia de temas indígenas en el gobierno. Mejorar las relaciones entre los pueblos del norte y el sur.	Se propone un programa de infraestructura productiva, doméstica, predial y comunitaria, que beneficia a 653 mujeres jefas de hogar en todo el País.	Se observa que solamente existen 2 mujeres en el Consejo de la CONADI, una consejera indígena y una consejera designada presidencial.

Fecha	Consejeros	Proyectos Priorizados	Derechos de las mujeres	Observaciones
1997	<p>Elías Gomez (Aymara), Alexis Zuleta Alberto Hotus (Rapanui), Beatriz Painequeo (etnias urbanas), Juan Huenupi, (Mapuche) Francisco Chodimán,(Mapuche) Santos Millao, (Mapuche) José Queupuan(Mapuche)</p> <p>Fernando Arancibia Mylene Valenzuela Luis Huincache</p>	<p>Se expone la situación crítica de los pueblos indígenas de los canales australes, Yagan Y Kawaskar.</p> <p>Se pide la modificación de la Ley indígena para cambiar los artículos referidos al pueblo Rapanui.</p>	<p>Se propuso la firma de un convenio CO-NADI-SERNAM promovido por la consejera Painequeo. Se propone que se asigne un subsidio para las mujeres Yagan y Kaweskar.</p>	
1998 y 1999	<p>Elías Gomez (Aymara), LiliElías Gomez (Aymara), Alexis Zuleta Alberto Hotus (Rapanui), Beatriz Painequeo (etnias urbanas), Juan Huenupi, (Mapuche) Francisco Chodimán,(Mapuche) Santos Millao, (Mapuche) José Queupuan(Mapuche)</p> <p>Hernan Saavedra Enrique Besnier Oscar Osorio</p>	<p>Los problemas principales planteados en todas las sesiones tenían que ver con ENDESA y la construcción de la represa de Ralco.</p> <p>También se abordaron temas referidos a Áreas de desarrollo. Se analizaron muchas compras de predios y solución de conflictos por tomas.</p>	<p>No hubo menciones</p>	<p>La situación de Ralco, generó renuncias y conflictos en el Consejo de la CONADI, al finalizar el año solamente estaba presente una mujer indígena como consejera. Beatriz Painequeo del Pueblo Mapuche.</p>
2000	<p>Alberto Hotus (Rapanui), Miguel Liguempi(Mapuche) José Manquel, (Mapuche) José Llancapán,(Mapuche) Santos Millao, (Mapuche) Hilario Huirilef(Mapuche) Carlos Inquiltupa (Aymara) Sandra Berna (Atacameña)</p> <p>Isolde Reuque Antonia Urrejola Marcos Huaiquilaf</p>	<p>Se aprobaron presupuestos y se propone una reforma al reglamento del fondo de tierras y aguas. Se aprueban diversos estudios para creación de áreas de Desarrollo Indígena. Se inician reuniones para abordar la Comisión de verdad Histórica y Nuevo trato. En el caso de Rapanui, se destinan recursos para elaboración de planes de desarrollo.</p>	<p>Ninguna mención especial a situación de mujeres indígenas</p>	<p>En esta nueva elección también quedo solamente una mujer como consejera nacional. Sandra Berna del Pueblo Atacameño. Posteriormente se incluyen dos consejeras presidenciales, Antonia Urrejola e Isolde Reuque.</p>

Fecha	Consejeros	Proyectos Priorizados	Derechos de las mujeres	Observaciones
2001 y 2002	Alberto Hotus (Rapanui), Miguel Liguempi (Mapuche) José Manquel, (Mapuche) José Llancaipán, (Mapuche) Santos Millao, (Mapuche) Hilario Huirilef (Mapuche) Carlos Inquiltupa (Aymara) Sandra Berna (Atacameña) Isolde Reuque Antonia Urrejola Marcos Huaiquilaf	Se aprueba el acuerdo de reforma constitucional para el reconocimiento de los pueblos indígenas. Se aprueban gastos para fondos de tierras y aguas Se aprueban compras de predios. En el caso de Isla de Pascua se aprueba el ADI y fondos para la Tapati	Se aprobaron talleres de fortalecimiento dirigencial de mujeres mapuche Osorno.	
2003	Alberto Hotus (Rapanui), Miguel Liguempi (Mapuche) José Manquel, (Mapuche) José Llancaipán, (Mapuche) Santos Millao, (Mapuche) Hilario Huirilef (Mapuche) Carlos Inquiltupa (Aymara) Sandra Berna (Atacameña) Isolde Reuque (Mapuche) Antonia Urrejola Marcos Huaiquilaf	Se empieza a formar la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (CODEIPA). Se instala la comisión de legislación de la CONADI Se inicia el nuevo proceso de elección de nuevos consejeros CONADI. Se continúan con las compras de tierras. Se inicia el programa de "hogares indígenas" en ciudades para jóvenes indígenas que estudien en la universidad.	Junto con la Fundación de Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU) se genera proyecto para fortalecer las organizaciones de mujeres indígenas de Cañete. No hubo menciones	
2004	Zenon Alarcón (aymara) Wilson Reyes (Atacameño) José Llancaipán (Mapuche) Hilario Huirilef (Mapuche) Santos Millao, (Mapuche) Emilia Nuyado (Mapuche) Alberto Hotus (Rapanui) Isolde Reuque (Mapuche) Miguel Liguempi (Mapuche)	Se acuerda que los consejeros indígenas reciban recursos para su labor de representación de los pueblos indígenas. Se acuerda fomentar el proyecto de reestructuración de la Lengua Rapanui. Se tramita el proyecto de Ley que modifica la Ley indígena para reconocer a las etnias Colla y Diaguita. Se abordan los primeros resultados de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. Se veía la necesidad de coordinación interministerial para abordar la situación de tierras adquiridas.	Junto con PRODEMU se genera proyecto para fortalecer las organizaciones de mujeres indígenas de la V región.	

Fecha	Consejeros	Proyectos Priorizados	Derechos de las mujeres	Observaciones
2005	Zenon Alarcón (aymara) Wilson Reyes (Atacameño) José Llancapán (Mapuche) Hilario Huirilef (Mapuche) Santos Millao, (Mapuche) Emilia Nuyado (Mapuche) Alberto Hotus (Rapanui) Isolde Reuque (Mapuche) Miguel Liguempi (Mapuche)	Se debate sobre la propuesta de Reforma Constitucional para reconocimiento de los pueblos indígenas. Se aprueba trabajar en conjunto con los alcaldes y concejales Mapuche. Se empieza a trabajar el proyecto de Espacio Costero Marino de los Pueblos indígenas. Se empieza a trabajar sobre aspectos de patrimonio material e inmaterial de los pueblos indígenas.		
2006	Zenon Alarcón (aymara) Wilson Reyes (Atacameño) José Llancapán (Mapuche) Hilario Huirilef (Mapuche) Santos Millao, (Mapuche) Emilia Nuyado (Mapuche) Alberto Hotus (Rapanui) Miguel Liguempi (Mapuche) Sandra Berna Domingo Namuncura	Varias Compras de tierras, como en años anteriores. Programa de emprendimiento de Pueblos Indígenas. Huelga de hambre presos Mapuche. Se fijan criterios de compra de tierras en aplicación del art. 20 b) de la Ley indígena.	Junto con PRODEMU se genera proyecto para fortalecer las organizaciones de mujeres indígenas de la Región de Tarapacá. Fomento a la participación de mujeres Pehuenches de Alto BioBio (CONADI-PRO-DEMU)	
2007	Zenon Alarcón (aymara) José Llancapán (Mapuche) Hilario Huirilef (Mapuche) Santos Millao, (Mapuche) Emilia Nuyado (Mapuche) Alberto Hotus (Rapanui) Miguel Liguempi (Mapuche) Sandra Berna Domingo Namuncura	Se establece con Se acuerda la creación de la nueva unidad de la CONADI: Unidad de Mujer Indígena. votar a elección de nuevos consejeros indígenas, con mayor difusión y apoyo del SERVEL. Se solicitan reuniones con representantes del Congreso, Segpres y MIDEPLAN, para abordar la ratificación del Convenio 169 de la OIT.	Se acuerda la creación de la nueva unidad de la CONADI: Unidad de Mujer Indígena.	Cabe señalar que la creación de la Unidad de la Mujer Indígena, se menciona en el acta de mayo del Consejo de la CONADI y después no se vuelve a abordar.

Fecha	Consejeros	Proyectos Priorizados	Derechos de las mujeres	Observaciones
2008	<p>Anselmo Reyes(Atacameño) José Llancapán (Mapuche) Hilario Huirilef(Mapuche) Santos Millao, (Mapuche) Emilia Nuyado(Mapuche) Rafael Tuki Tepano(Rapanui) Miguel Liguempi(Mapuche) Zenon Alarcón (aymara)</p> <p>Sandra Berna Eliseo Huencho Oscar Manquilef</p>	<p>Los consejeros de la CONADI rechazan la declaración interpretativa hecha por el senado del Artículo 35 del Convenio 169 de la OIT. Abordar con el Comisionado especial para pueblos indígenas, temas referidos a: aprobación del Convenio 169 de la OIT, Ley Antiterrorista, aumento de presupuesto entre otras. Se establece plan de trabajo para anuncios presidenciales de pacto Re-conocer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema político, derechos e institucionalidad. - Desarrollo Integral de los PPII - Multiculturalidad y Diversidad. 	<p>Se fortalecen los programas de desarrollo de pequeñas economías rurales para mujeres indígenas, con proyectos de hilado, toma de decisiones, emprendimiento y reflexión sobre identidad cultural.</p>	<p>El cambio de consejero del Pueblo Rapanui, no implicó mayores modificaciones de las peticiones, al igual que el anterior solamente solicita incremento de fondos para el desarrollo de Isla de Pascua. No se hace mención a los derechos de las mujeres.</p>
2009	<p>Anselmo Reyes(Atacameño) José Llancapán (Mapuche) Hilario Huirilef(Mapuche) Santos Millao, (Mapuche) Emilia Nuyado(Mapuche) Rafael Tuki Tepano(Rapanui) Miguel Liguempi(Mapuche) Zenon Alarcón (aymara)</p> <p>Sandra Berna Eliseo Huencho Oscar Manquilef</p>	<p>Se propone la modificación del reglamento de compra de tierras y aguas. Se plantea que los consejeros asumirán un rol activo y protagónico en el proceso de consulta a los pueblos indígenas sobre la reforma constitucional. Se solicita al Relator James Anaya pautas para establecer consultas conforme a los estándares internacionales. Se hace un pronunciamiento en el Consejo de la CONADI, por el accionar de carabineros, y la muerte de Juan Mendoza Collío, se solicita que el Estado pida perdón al pueblo Mapuche.</p>	<p>No hubieron menciones específicas en las actas sobre programas productivos ni otros para mujeres indígenas.</p>	

Fecha	Consejeros	Proyectos Priorizados	Derechos de las mujeres	Observaciones
2010	<p>Anselmo Reyes(Atacameño) José Llancajón (Mapuche) Hilario Huirilef(Mapuche) Santos Millao, (Mapuche) Emilia Nuyado(Mapuche) Rafael Tuki Tepano(Rapanui) Miguel Liguempi(Mapuche) Zenon Alarcón (aymara)</p> <p>Verónica Figueroa Huencho Persia Llaja Calizaya Desiderio Millanao</p>	<p>Se hace una declaración pública solicitando se derogue el DS 124 que regula la consulta indígena y se trabaje en una nueva propuesta en base al Convenio 169. Se solicita se de prioridad al estatuto especial de Rapanui. Que se regule la Declaración de las Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas y el Convenio 169 de la OIT. La Contraloría General de la República (CGR) emite el dictamen N°237/2009 sobre funciones de los consejeros de la CONADI. Se presenta moción para modifica y prorrogar el DL. N°701.</p>	<p>Se solicita que se otorgue mayor autonomía a la UNIDAD DE LA MUJER INDIGENA, y mayor presupuesto.</p>	<p>No se hace mención a los acuerdos reparatorios sobre VIF, invocando el Convenio N°169 de la OIT y vulnerando los derechos de las mujeres indígenas, pese a que hay un amicus curiae del INDH.</p>
2011	<p>Anselmo Reyes(Atacameño) José Llancajón (Mapuche) Hilario Huirilef(Mapuche) Santos Millao, (Mapuche) Emilia Nuyado(Mapuche) Rafael Tuki Tepano(Rapanui) Miguel Liguempi(Mapuche) Zenon Alarcón (aymara)</p> <p>Marcos Challapa Carlos Llancaqueo</p>	<p>Nueva elección de consejeros de la CONADI en marzo de 2011. Se conforman comisiones al interior del consejo nacional: legislación, indígenas urbanos, tierras, aguas y desarrollo y educación. Se acuerda conformar una nueva comisión de consulta indígena, para definir nuevo mecanismo de consulta y derogación del DS N°124. Se crea la Unidad de Convenio N°169 de la CONADI.</p>	<p>Se aprueba partidas para programas de mejoramiento de artesanía mapuche y capacidades emprendedoras de mujeres Mapuche.</p>	<p>No hay una comisión sobre mujeres indígenas y derechos de las mujeres en el consejo nacional de la CONADI.</p>

Fecha	Consejeros	Proyectos Priorizados	Derechos de las mujeres	Observaciones
2012	Claudia Pailalef Montiel, (Mapuche) Ana Llao Llao, (Mapuche) Andrés Matta Cuminao, (Mapuche). Ivan Carilao Naneo, (Mapuche). Marcial Colin Lincolao, (Mapuche Urb). Zenón Alarcón Rodríguez, (Aymara). Wilson Reyes Araya, (Atacameño). Rafael Tuki Tepano, (Rapa Nui). Marcos Challapa Carlos Llancaqueo Jaime Huincahue	Hay una nueva elección de consejeros CONADI. Hay una propuesta de proyecto de consulta indígena. Se crea la unidad de Estudios de la CONADI. Se aprueban las dietas para consejeros indígenas y CODEIPA. Se crea la Área de Desarrollo Indígena (ADI) de Ercilla. Se busca reconocer el derecho al agua como un derecho humano.	Fortalecer el fondo para capital social de la mujer indígena y visibilizar su rol en la sociedad.	No se menciona el caso de Gabriela Blas, pastora Aymara que es acusada de abandono de su menor hijo y es encarcelada, el caso llegó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y que ha tenido una solución amistosa cuyo informe ha sido publicado el 28 de noviembre de 2018.
2013	Claudia Pailalef (Mapuche) Ana Llao Llao, Mapuche) Andrés Matta (Mapuche). Ivan Carilao Naneo, (Mapuche). Marcial Colin (Mapuche Urb). Zenón Alarcón (Aymara). Wilson Reyes (Atacameño). Rafael Tuki Tepano, (Rapa Nui). Marcos Challapa Jaime Huincahue	Se crea el comité consultivo de las naciones unidas, para participar en la conferencia mundial de los pueblos indígenas Se crea el programa de vivienda indígena. Se cierra el programa orígenes. Se finaliza el proceso de consulta de la consulta y hay oposición de varios consejeros de la CONADI. Se crea la Dirección Regional de la CONADI Región Metropolitana.	Propuesta de fortalecer el el presupuesto para el encuentro de nuevos liderazgos de mujeres indígenas urbanas. Fortalecimiento de la participación de la mujer indígena en los ámbitos social y productivo Biobio. Educar, instruir y capacitar para el desarrollo de competencias hacia la formalización, a mujeres emprendedoras/microempresarias, jefas de hogar del sector rural y urbano de la región de la Araucanía	
2014	Ana Llao Llao, Mapuche) Andrés Matta (Mapuche). Ivan Carilao Naneo, (Map). Marcial Colin (Mapuche Urb). Zenón Alarcón (Aymara). Wilson Reyes (Atacameño). Rafael Tuki Tepano, (R.Nui). Diva Millapan Inés Flores Domingo Marileo	Se analiza cómo se otorga la calidad de indígena Y se propone modificaciones. Se aprueba la Ley que asigna dieta a consejeros CONADI y CODEIPA	Ningún proyecto específico sobre capacitación a mujeres indígenas.	

Fecha	Consejeros	Proyectos Priorizados	Derechos de las mujeres	Observaciones
2015	Ana Llao Llao, Mapuche) Andrés Matta (Mapuche). Ivan Carilao Naneo, (Mapuche). Marcial Colin (Mapuche Urb). Zenón Alarcón (Aymara). Wilson Reyes (Atacameño). Rafael Tuki Tepano,(Rapa Nui). Diva Millapan Inés Flores Domingo Marileo	Se acuerda solicitar una política nacional de viviendas indígenas para todos los pueblos indígenas de Chile. Se hace una comisión para trabajar la modificación del Código de aguas. Se crea la Unidad de Participación Ciudadana Se propone crear una sub unidad de Borde Costero. Se pide revisar proyectos de Ley de Ministerio y Consejo de Pueblos indígenas. Se pide revisar con CONAF la administración del Parque Nacional Rapanui. Capacitar a funcionarios públicos en el Convenio N°169 de la OIT.	No se abordaron temas específicos referidos a mujeres.	
2016	Ana Llao Llao, Mapuche) Andrés Matta (Mapuche). Ivan Carilao Naneo, (Mapuche). Marcial Colin (Mapuche Urb). Zenón Alarcón (Aymara). Wilson Reyes (Atacameño). Rafael Tuki Tepano,(Rapa Nui). Diva Millapan Inés Flores Domingo Marileo Ana Llao Llao, Mapuche) Andrés Matta (Mapuche). Ivan Carilao Naneo, (Mapuche). Marcial Colin (Mapuche Urb). Zenón Alarcón (Aymara). Wilson Reyes (Atacameño). Rafael Tuki Tepano,(Rapa Nui). Diva Millapan Inés Flores Domingo Marileo	Revisar el procedimiento de consulta indígena y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Proposición y elección de nuevos representantes indígenas del Consejo Nacional de la CONADI. Proceso Constituyente Indígena. Presidencias de comisiones y avance de trabajo de las comisiones (género)	Proyecto para fortalecer la participación de las mujeres indígenas y rurales de la Región del Biobío. Apoyo y fortalecimiento a emprendedoras de la comuna de Ercilla. Se solicita la reactivación del Convenio CONADI - SERNAM para poder reiniciar actividades de equidad de género indígena.	No se abordó en las actas el caso de Lorenza Cayuhuan, quien dio a luz engrillada en Concepción..

Fecha	Consejeros	Proyectos Priorizados	Derechos de las mujeres	Observaciones
2017	Zenon Alarcón Rodríguez Aymara. Wilson Reyes Araya, Atacameño. Iván Carilao Naneo, Mapuche. Emilia Nuyado Mapuche Anselmo Nuyado Mapuche. José Millaién Paiilal, Mapuche Marcial Colin. Mapuche Urbano. Rafael Tuki Tepano, Rapa Nui Sofía Painequeo María Hueichaqueo	Proceso de consulta constituyente indígena. Consulta del Ministerio de Medioambiente Consulta del Ministerio de Salud.	No se abordaron temas específicos referidos a mujeres.	

Cuadro de elaboración de las autoras teniendo como antecedentes actas sesiones de consejo de CONADI 1994-2017

5.2 Caso de los Procesos Nacionales de Consulta en Chile

Luego de la ratificación del Convenio N°169 de la OIT por Chile en septiembre de 2008, comienzan a darse en el país los primeros procesos de consulta indígena enmarcado en dicha normativa. De acuerdo a un Estudio sobre Sistematización y análisis de experiencias del ejercicio del derecho de consulta previa desde la institucionalidad en Chile, desarrollado por el Programa de Antropología Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile para el Ministerio de Desarrollo Social, se señala que en Chile se han iniciado 129 procesos de consulta indígenas desde 2008 hasta diciembre de 2017, llevados cada uno de ellos a cabo por cada Ministerio o Servicio dentro de estos que debe dictar la medida consultada.

Se da cuenta de 12 procesos a nivel nacional con su información⁽³³⁾ y a nivel local 117. A continuación, se presentará como ha sido la participación de las mujeres en estos procesos a nivel nacional específicamente, ya que en dichos procesos abarcan

a todos los pueblos indígenas del país y por otra parte implican diálogos locales, regionales, incluso nacionales lo que ha implicado la necesidad de determinar otro tipo de representaciones, que pueden no ser las tradicionales o de organizaciones de base que participen en dichas instancias.

Tal como se indicó en un inicio, al no existir un órgano que centralice los procesos de consulta existen variedades en ellos, aunque tengan como base los estándares del Convenio N°169 de la OIT, las normativas que han intentado implementar dichos procesos en el país como han sido el instructivo presidencial N°5, decreto supremo N°124, y los actuales DS.66 y 40 y sus reglamentos respectivos. Además, existen protocolos o guías metodológicas que han ido estableciendo algunos Ministerios y Servicios, como el Ministerio de Obras Públicas (MOP), Ministerio del Medioambiente (MMA) o el ex Consejo de la Cultura y las Artes (CNCA) para poder desarrollarlas siendo la Guía de Orientaciones Metodológicas de 2018 del MDS, la experiencia más generalizada en dicho ámbito

(33) Existiendo a la fecha de cierre de este estudio un proceso de consulta terminada pero sin informe final en materia de educación y currículum y un proceso de consulta iniciado para modificar la actual Ley indígena.

Con estos antecedentes, se espera poder revisar cómo ha sido la participación de las mujeres indígenas en estos procesos de consulta; si se ha visibilizado su presencia y aportes y por otra parte, si se ha considerado de alguna forma, un enfoque en DD.HH. y de género por las autoridades en estos procesos, a partir de las orientaciones metodológicas entregadas para su realización.

Por su parte, la citada Guía de Orientaciones Metodológicas 2018, no se plantea aplicar un enfoque de género o en derechos humanos en general, a fin de promover la participación y la información de todas y todos en estos procesos. Sólo entre sus anexos, en la ficha de asistencia indica la necesidad de hacer distinción de sexo entre hombres y mujeres en su registro (MDS:50) y no se señala como se considerará en definitiva a los y las participantes (los parámetros para determinarlos). (34)

La participación efectiva de las mujeres indígenas en los procesos de consulta es fundamental. La Comisión Interamericana ha indicado que es esencial tener en cuenta sus necesidades en la formulación de leyes y políticas públicas; la participación y plena expresión de las mujeres indígenas en los procesos que afectan sus derechos (CIDH; 48)

En general en el país, en los procesos nacionales participan miembros, instituciones representativas de los 9 pueblos indígenas reconocidos por la Ley N°19.253. (35)

Cabe hacer presente que, dichos procesos no tienen un mecanismo de medición que permita compararlos entre sí, y en el formato que cada uno tiene tampoco se ha establecido la distinción de los asistentes en estos procesos entre hombres y mujeres en los registros de participantes, ni la especificación de las instituciones participantes en ellos y los representantes de los mismos. De todas formas, de acuerdo a los registros que consisten en los informes finales de estos procesos se confecciona el siguiente cuadro que tiene entre sus acápites la medida a consultar, el Ministerio o Servicio a cargo y año de realización; por otra parte respecto de la participación, se consideró los niveles generales en los cuales se desarrollan estos procesos y que serían local, regional y nacional. Si se indica que no se cuenta con información de ello (s/i) es porque en los informes finales no se da cuenta de cómo se realizó el proceso. Por otra parte, se incluye también un acápite de observaciones que da cuenta de las particularidades de cada proceso de consulta que pudiera afectar o condicionar la

participación en éste.

De esta información, se pueden señalar las siguientes conclusiones:

A. Se hace presente en forma general, que los informes finales de las consultas realizadas, van siendo más completos en la información de los procesos, aunque no existe un formato con el cual se pueda comparar adecuadamente los antecedentes indicados en cada uno de ellos.

B. Solo en cuatro casos de las consultas presentadas tenían visibilizado el género o sexo de sus participantes y no en todos los niveles del proceso de consulta nacional, a excepción de la última consulta realizada, que si realiza la identificación por sexo y articula con la región y pueblo indígena. En general, no se identifican las organizaciones participantes que corresponden a las instituciones representativas para los procesos consultados. Hay que considerar que los procesos expuestos se desarrollaron en distintos momentos de adecuación normativa para realizar las consultas indígenas, desde 2008 hasta el actual Decreto Supremo N°66 vigente desde 2014, bajo cuya reglamentación se han realizado la mayor cantidad de procesos; y aunque no se establece que etapas o espacios se

(34) Revisar texto completo en: http://www.conadi.gob.cl/storage/docs/Guia_orientaciones_metodologicas.pdf

(35) En el caso de la consulta previa para la creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, se incluyen además al pueblo Chango y comunidades Afrodescendientes de la Región de Arica Parinacota (CNCA; 15)

deben considerar para realizar consultas nacionales (discusión local- regional y nacional), en general en dichos casos se han utilizado las tres instancia con el fin de promover un acuerdo nacional entre los y las mismos participantes.

C. Por ello, es interesante poder reconocer la participación de las mujeres indígenas (que no se encuentra registrada) tanto a nivel local, que podrían participar como representantes de sus comunidades o asociaciones o como autoridades tradicionales (caso CONAF) y/o a nivel regional y/o nacional como representantes de sus discusiones locales y regionales en dichas instancias.

D. De esta forma, se puede reconocer la participación en las estructuras tradicionales o ancestrales y también en las estatuidas o creadas para

los procesos (como en las reuniones de carácter regional y/o nacional). En este aspecto es relevante como la propuesta de paridad puede hacerse parte de estos procesos (por ejemplo, como criterio para acordar quienes los van representando en las siguientes instancias), y como también el derecho a la información y participación, toma de decisión dentro de sus comunidades se da de la manera más adecuada que permita su efectiva incidencia en los procesos que se están realizando.

E. Se hace necesario analizar la inclusión de una perspectiva de género intercultural e interseccional para garantizar la participación de las mujeres indígenas en las etapas que del proceso de consulta previa implica; que puedan expresar su cosmovisión y entender los procesos y consecuencias de las afectaciones a sus territorios y cultura.

Medida a consultar	Ministerio o servicio a cargo	Año	Participantes			Políticas Públicas
			Local	Regional	Nacional	
Consulta participación pueblos indígenas cámara diputados, consejos regionales y creación del consejo de pueblos	Ministerio de Planificación (Actual Ministerio de Desarrollo Social (MDS))	2009	s/i	s/i	X	s/i
Proceso de consulta sobre el proyecto de Reforma Constitucional que reconoce a los Pueblos Indígenas	Ministerio de Planificación (Actual MDS)	2009	X	3.392 personas, de los cuales la gran mayoría correspondía a dirigentes funcionales o tradicionales de comunidades y/o organizaciones indígenas.	X	El proceso consideró la entrega de una encuesta con 637 respuestas. Se consideró en el número expuesto los y las asistentes a los talleres comunales o provinciales. No distingue sexo.

Medida a consultar	Ministerio o servicio a cargo	Año	Participantes			Políticas Públicas
			Local	Regional	Nacional	
Función docente del educador (a) tradicional para la implementación del sector de Lengua Indígena	Ministerio de Educación	2010/ 2011	X	s/i	X	Existe informe de resultados, que no da cuenta de participantes. Era proceso bajo el DS.124, en el que se considera una encuesta individual y trabajo grupal regional, respecto de aquellos pueblos que tienen reconocido su idioma o lengua.
Programas de estudio de lengua indígena segundo año básico	Ministerio de Educación	2010/ 2011	s/i	s/i	s/i	s/i
Proceso de consulta indígena sobre el reglamento del SEIA, guías de procedimientos de participación ciudadana y de apoyo para la evaluación de alteraciones significativas sobre pueblos originarios	Ministerio del Medio Ambiente, Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)	2011	Talleres locales de información con un total de 5.541 asistentes. Actividades para recibir observaciones y propuestas tuvieron una participación de un total de 523 personas, siendo 260 hombres y 253 mujeres. Se desarrollan a nivel comunal.	Mesas en Santiago, Temuco, Calama e Iquique, con asistencia total de 37 personas.	X	Estos talleres se realizaron al alero de la consulta a la institucionalidad indígena
Modificación a la Ley de Fomento Forestal	Corporación Nacional Forestal (CONAF)	2011/ 2012	1.419 y 80 autoridades tradicionales	X	X	No se distingue sexo de los y la participantes.

Medida a consultar	Ministerio o servicio a cargo	Año	Participantes			Políticas Públicas
			Local	Regional	Nacional	
Proceso de consulta del DS N°66	Ministerio de Desarrollo Social	2011/2013	5.541 participantes talleres de información	6.493 participantes talleres autoconvocados	230 dirigentes indígenas en el gran encuentro nacional y luego en mesa de trabajo participaron 44 delegados indígenas, de los cuales, de acuerdo a lista de asistencia son 21 mujeres.	En marzo de 2011 el Gobierno inició un proceso de consulta denominado "Consulta Sobre Institucionalidad Indígena sobre 4 temas, que posteriormente se separaron, aunque este proceso de consulta, considera que abarca desde 2011 a 2013
Bases curriculares sector lengua indígena	Ministerio de Educación	2012	X	No es posible de determinar en el informe final. De acuerdo prensa, participaron aproximadamente 4.800 en dicha instancia.	A través de instrumentos recibidos 1.127 fueron entregados por personas naturales y 341 por representantes de asociaciones, organizaciones y comunidades indígenas.	No se distingue ni clarifica a los y las participantes, sino más bien los instrumentos que remitieron. Lo que si se determina en la consulta es el perfil de quienes participaron en estos procesos.
Creación Consejo de Pueblos Indígenas	Ministerio de Desarrollo Social (MDS)	2014/2015	Etapas de planificación: 6.833 representantes y dirigentes de comunidades, asociaciones y organizaciones representativas de pueblos indígenas. (ORPI)	900 delegados o intervinientes aproximadamente	152 delegados.	Se señala a nivel general 6.833 participantes, 2.308 organizaciones. En algunos casos la etapa de deliberación interna se estructuró en varios niveles: uno local, otro comunal o provincial y uno regional

Medida a consultar	Ministerio o servicio a cargo	Año	Participantes			Políticas Públicas
			Local	Regional	Nacional	
Creación Ministerio de Pueblos Indígenas.	Ministerio de Desarrollo Social (MDS)	2014/2015	Etapa de planificación: 6.833 representantes y dirigentes de comunidades, asociaciones y ORPI	900 delegados o intervinientes aprox.	152 delegados.	Se señala a nivel general 6.833 participantes, 2.308 organizaciones. En algunos casos la etapa de deliberación interna se estructuró en varios niveles: uno local, otro comunal o provincial y uno regional
Proyecto de Ley para la creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	Consejo Nacional de la cultura y las Artes (actualmente)	2014/2015	Región de Tarapacá: 320 personas, 41 ORPI/ Región de Antofagasta: 437, 62 organizaciones/ Región Atacama: 511 asistentes y 69 ORPI/ Región de Coquimbo: 390 personas/ Región Valparaíso: 1.200 participantes/ Rapa Nui: 350 participantes/ Sexta región: 173 personas de 13 ORPI/ Región del Maule: 491 personas /Región del Bio Bio: 1.365 de 364 ORPI/ Región de La Araucanía: 2.026 mapuche/Región de Los Ríos: 734 personas de 281 organizaciones/ Región de Los Lagos: 388 Mapuche Huilliche/ Región de Aysèn: 196 Mapuche Huilliche/ Región de Magallanes y Antártica chilena: S/I		212 delegados	No se dNo todos los procesos son iguales, por regiones se tuvieron encuentros locales, o por familias y luego algunos encuentros regionales. La cantidad de participantes se entiende en ambos procesos.

Medida a consultar	Ministerio o servicio a cargo	Año	Participantes			Políticas Públicas
			Local	Regional	Nacional	
Sobre materias específicas para elaborar indicaciones al proyecto de ley que crea Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas	Ministerio del Medio Ambiente	2016/2017	Etapa de Planificación: 4.215 personas y 1.989 ORPI/ Etapa de información: 2.319 representantes y dirigentes de comunidades, asociaciones y organizaciones indígenas /Etapa de deliberación interna: 3.736 personas y 1.335 ORPI./Etapa de diálogo: 600 personas y 321 ORPI.		X	A nivel general participaron 10.870 representantes de aproximadamente 1992 organizaciones representativas de los pueblos indígenas. Se contabilizan desagregadamente por etapas. No se distingue sexo.
Propuesta de Reglamento que establece el derecho de las personas pertenecientes a pueblos indígenas a recibir atención de salud con pertinencia cultural Bases curriculares sector lengua indígena	Ministerio de Salud	2016/2017	Antofagasta 29 hombres y 38 mujeres	Antofagasta 29 hombres y 38 mujeres	150 representantes indígenas	A nivel general participaron 9.018 representantes PPII y 1.551 organizaciones indígenas
Reconocimiento Constitucional y la Participación Política de Los Pueblos Indígenas en el marco del proceso constituyente	Ministerio de Desarrollo Social (MDS)	2017	10.000 personas. Se indica antecedente sin mayor desglose.	Hombres 275 y Mujeres 295 (sin información 49, total regional 619)	144 participantes en total; contando con 78 hombres y 66 mujeres	Se desagrega por sexo y se articula la información con las regiones en las cuales participaron y en encuentro nacional se consideran los pueblos a quienes representan.

Cuadro de elaboración de las autoras de acuerdo a informes finales procesos nacionales de consulta indígena (2009-2017).

6. Conclusiones

- A. Existen brechas de inequidades de las mujeres indígenas con mujeres no indígenas, hombres indígenas y no indígenas. Dan cuenta de la violencia multidimensional que las afecta, ante lo cual se requiere de un abordaje que implique la participación activa de ellas.
- B. Se da cuenta de la falta de articulación constitucional, legal, reglamentaria y de políticas públicas en torno al tema.
- C. La implementación de los tratados internacionales tanto de pueblos indígenas como de mujeres en Chile, no es suficiente. No se han implementado adecuadamente para hacerlos efectivos, y, por tanto, no se ha asumido como política y prioridad del Estado garantizar y promover los derechos de las mujeres indígenas.
- D. No hay normativas internas que reconozcan más específicamente sus derechos como mujeres pertenecientes a pueblos indígenas.
- E. Es necesario un registro adecuado de la situación de las mujeres indígenas y sus derechos; tanto cuantitativos y cualitativos, a fin de poder realizar seguimiento a sus avances.
- F. Falta registro y participación de mujeres indígenas en procesos legislativos, discusiones parlamentarias que den cuenta de sus derechos, preocupaciones y propuestas.
- G. No se abordan en forma integral las políticas públicas respecto de mujeres indígenas, sino respecto de aspectos específicos, como por ejemplo los de emprendimiento y de manera inconexa; lo que no permite abordar holística e integralmente la inequidad existente en el ejercicio de sus derechos.
- H. La institucionalidad Indígena CONADI y su consejo no han tenido la capacidad de abordar las violaciones a los derechos de las mujeres indígenas que se han dado a lo largo de sus 24 años de funcionamiento.
- I. La participación de las mujeres en cargos directivos es menor a la de los hombres, tanto en comunidades indígenas como en el Consejo Nacional de la CONADI.
- J. No se registra participación ni se promueve enfoque de derechos de género para asegurar participación de mujeres indígenas en procesos de consulta.

7. Recomendaciones

- A. En los espacios de decisión de la institucionalidad específica de derechos indígenas y de mujeres deben promoverse espacios institucionales con enfoque de género, intercultural e interseccional, conjuntamente con el presupuesto necesario, para abordar y promover los derechos de las mujeres indígenas en forma integral, desde sus propios requerimientos
- B. La institucionalidad nacional como es el Consejo Nacional de la CONADI, debe proponer estándares de paridad y contar con asesoría en derechos de las mujeres indígenas, enfoque de género e interculturalidad. Esta misma recomendación es aplicable para los proyectos de nueva institucionalidad que en materia de pueblos indígenas se discuten actualmente en el Congreso.
- C. Generar espacios de coordinación interinstitucional, promoviendo que sean las propias mujeres indígenas las que definan cómo será su participación en los cargos directivos y políticos, considerando también sus propias prácticas culturales y relaciones al interior de sus comunidades.
- D. Revisar y plantear formas de registro adecuado de la participación, preocupaciones y propuestas de mujeres indígenas en procesos de consulta indígena en forma específica y en órganos de participación institucional.
- E. Se considera necesario poder visibilizar a través de estudios, por ejemplo, de las necesarias adecuaciones normativas y de políticas públicas necesarias para poder promover efectivamente los derechos de las mujeres indígenas.

Bibliografía

Gargallo, F. (2014). *Feminismos desde Abya Yala*. Mexico: Corte y Confección.

Lugones, M. (2008). Colonialidad y Género. *Tabula Rasa*, 74-101.

Sieder, R. (2017). *Justicia Género y Derechos Indígenas*. CIESAS, 1-48.

IWGIA. (2017). *Mujeres indígenas y sus derechos en las Américas*. Washington: CIDH.

OIT. (2018). *Consultas con Pueblos Indígenas sobre Reconocimiento Constitucional*. Santiago : OIT.

Tauli-Corpuz, V. (2015). *Informe de la Relatora Especial de Derechos de los Pueblos Indígenas*. UN.

Gigena, A. I., & Cea, M. d. (2018). Institucionalidad indígena / de género y políticas públicas dirigidas a mujeres indígenas en Chile: los casos de CONADI y SERNAM. *Perspectivas de Políticas Públicas Vol 7 N° 14*, 323-346.

CLADEM. (2013). *La participación de las mujeres indígenas en la conservación del patrimonio cultural*. Asunción: CLADEM.

Cunningham, M., & Kanyinke, S. (2013). *Estudio sobre La participación política de las mujeres indígenas a los niveles internacional, nacional y local*. New York: Foro Permanente para las cuestiones Indígenas.

CEDAW. (2017). *Recomendación general num. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19*. New York: CEDAW.

Kambel, E. R. (2012). *Guía Sobre los Derechos de la Mujer Indígena en virtud de la Convención Internacional Sobre La Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*. Londres: Forest Peoples Program.

CELADE. (2013). *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*. Santiago de Chile: CEPAL.

Indígena, F. (2012). *Miradas críticas desde el Abya Yala*. La Paz : Cromosoma.

Mandel, A. (2017). *Las dirigentas Lafkenche: su incidencia en la demanda territorial y política de la Organización Identidad Territorial Lafkenche y la influencia de la organización en su ser mujeres Mapuche*. Santiago de Chile: Tesis Repositorio UChile.

Espinoza, Y. (2014). Etnocentrismo y colonialidad en los feminismos latinoamericanos: complicidades y consolidación de las hegemonías feministas en el espacio transnacional. En Y. Espinosa, *Tejiendo de otro modo: feminismo, espistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala* (págs. 309-324). Popayan: Universidad del

Cauca.

Turres, C. E., Vega, P. C., Fuentes, E. L., & Rojas, M. d. (2017). *Mujeres de Pueblos Indígenas en Chile: Sistematización de algunos elementos*. Santiago de Chile: Ministerio de la Mujer y Equidad de Género.

IIDH. (2008). *Mnual sobre Derechos Humanos de las Mujeres Indígenas*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

CIDH. (2011). *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres indígenas en las Américas*. Washington: OAS.

OACNUDH. (2006). *Preguntas Frecuentes Sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo*. Ginebra: ONU.

Género, O. d. (2002). *La Incorporación de la perspectiva de género*. New York: Naciones Unidas.

Benavente, M., & Valdes, A. (2014). *Políticas Públicas para la Igualdad de Género: un aporte a la autonomía de las mujeres*. Santiago de Chile: CEPAL.

Paredes, J. (2010). *Hilando fino desde el feminismo comunitario*. La Paz: Cooperativa el Rebozo.

Gargallo, F. (2004). *Las Ideas Feministas Latinoameicanas*. La Paz: Fem-e-libros.

Mohanty, C. (2008). *Bajo los ojos de occidente. Academia Feminista y discurso colonial*. En L. Suarez, & A. Hernandez, *Descolonizando el Feminismo: Teorías y Prácticas desde los Márgenes*. Madrid: Cátedra.

BCN. (2012). *Historia de la Ley N° 20.584 que Regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud*. Santiago de Chile: BCN.

BCN. (2017). *Historia de la Ley N° 20.249 que Crea el espacio costero marino de los Pueblos Originarios*. Santiago de Chile: BCN.

BCN. (17 de enero de 2018). *Historia de la Ley N° 19.253 que Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la corporación nacional de desarrollo indígena*. Obtenido de Congreso Nacional: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7053/HLD_7053_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf

Castro-Gómez, S., & Grosfoguel, R. (2007). *El Giro Decolonial: Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos.

MDS. (2018). *Guía Metodológica Procesos de Consulta Indígena*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social.

CASEN. (2015). *Ampliando la Mirada Sobre la Pobreza y Desigualdad*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social .

INE. (2018). Síntesis de Resultados Censo 2017. Santiago de Chile : Instituto Nacional de Estadística.

Tauli-Corpuz, V. (15 de enero de 2019). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Consejo de Derechos Humanos 33er período de sesiones. Obtenido de NU: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/178/87/PDF/G1617887.pdf?OpenElement>

Tauli-Corpuz, V. (2017). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Consejo de Derechos Humanos 36 período de sesiones. A/HRC/36/46 . New York. Obtenido de Informe de la Relatora Especial.