

EL PUEBLO MAPUCHE, MEDIOAMBIENTE Y EMPRESAS MINERAS

Manuel Jacques Parraguez¹

Resumen: El artículo aborda la naturaleza conflictiva que se genera entre el pueblo Mapuche y las mineras, a propósito de que en estos últimos años éstas han realizado solicitudes de concesiones para explorar y explotar tierras en la zona de la Araucanía, donde habitan la mayoría de las comunidades Mapuche. Para comprender esta situación de conflicto se hace un recorrido histórico de lo que ha significado para el pueblo Mapuche el despojo de sus tierras, atentando gravemente al sagrado valor que ellos le asignan y constituyendo hoy, a su principal demanda: “la recuperación de tierras”. En este complejo análisis se exhiben los diferentes ámbitos de regulaciones normativas, a nivel nacional e internacional, que dan base a un fenómeno de pluralismo jurídico, que debe ser resuelto para dilucidar adecuadamente esta conflictividad.

Palabras clave: Pueblo Mapuche, Tratados Internacionales, Recuperación de Tierras, Medioambiente, Concesiones Mineras.

Analizar el impacto de la presencia de empresas mineras en la zona de la Araucanía y de los constantes conflictos que se generan

¹ Abogado. Vicepresidente de la Corporación Canelo de Nos. Miembro del Directorio del Organismo No Gubernamental “Chile Sustentable”. E-mail: manueljacques@gmail.com

con el pueblo Mapuche requiere, traer al presente la historia vivida, la complejidad del contexto, la pluralidad de normas legales y jurídicas, nacionales e internacionales existentes y los constantes abusos y amenazas que han marcado y marcan la realidad que ha vivido el pueblo Mapuche.

LA HISTORIA VIVIDA

El conflicto que vive el Estado de Chile con el pueblo Mapuche es histórico y actual. Desde el mes de mayo del año 2022 está vigente la “Declaración de Estado de Excepción Constitucional de Emergencia para la Región de la Araucanía y las Provincias de Arauco y Bío Bío, de la Región del Bío Bío”, zona donde están radicadas la mayoría de las Comunidades Mapuche, medida que ha sido prorrogada constantemente. Esta es una herramienta constitucional que altera la normalidad de derechos y libertades de las personas y sus garantías, como es el derecho de reunión, la libertad de locomoción, etc., estableciendo una zona bajo permanente control militarizado.

La razón fundamental esgrimida constantemente por el Senado de la República, para renovar esta excepcional medida, es buscar garantizar el orden público que se suscita al interior de esta “macrozona-sur”, por los persistentes hechos de violencia, derivados de los conflictos que distintos grupos de organizaciones Mapuche realizan en torno a la denominada “recuperación de tierras”.

Los sucesos de despojo, invasión y ocupación de tierras ancestrales del pueblo Mapuche a lo largo de la historia, han generado que el sentido principal de su demanda y reivindicación frente al Estado de Chile, sea la lucha por la recuperación de sus tierras.

La tierra para los Mapuche es lo más importante. Tal como lo describe el nombre de su pueblo, son “gente de la tierra” y ella constituye el sentido de vida, en armonía con la naturaleza y su propia

identidad. La llamada “Doctrina del Descubrimiento de América” (hoy cuestionada por el propio Vaticano), dió origen a la ocupación de las tierras ancestrales. A través de la *Bula Papal Inter-Caetera* de 1493 otorgada por el Papa Alejandro VI a favor de Fernando e Isabel, Reyes de Castilla y Aragón, se autorizó a la Corona Española someter a su dominio dichas tierras.

Reconocida es la resistencia Mapuche a la invasión de sus territorios ancestrales; fueron décadas de enfrentamiento, período que se conoció como la “Guerra de Arauco” y que concluyó en 1598, con la Batalla de Curalaba, donde se consolida la frontera Mapuche al sur del río Bío Bío. Los Españoles hacen abandono de la Araucanía y reconocen la autonomía territorial Mapuche de esa parte del territorio.

Para establecer la paz entre españoles y Mapuche, se celebraron diversos Parlamentos que validaron el reconocimiento de la soberanía territorial Mapuche, desde el Sur del río Bío Bío hasta el río Toltén. Entre los más importantes, podemos nombrar a los Parlamentos de Quilín, en 1641; el de Yumbel, en 1692; el de Negrete, en 1726 y el de Tapihue, en 1774, con el cual se consolidan finalmente, los Acuerdos de Paz y de Tierra entre la Corona y los Mapuche.

El estatus legal de estos Parlamentos, como Tratados Internacionales entre naciones soberanas, ha sido argumentado por el reconocido jurista Alamiro de Ávila MARTEL (1973) — uno de los pocos juristas chilenos que los ha analizado con profundidad —, estatus jurídico compartido por el Relator Especial de Naciones Unidas, Miguel A. Martínez, quien en su Informe Final del estudio sobre Tratados, Convenios y otros Acuerdos entre Estados y Poblaciones Indígenas, establece que “estos instrumentos no sólo mantienen su validez y siguen siendo aplicables a su actual situación, sino que son elementos fundamentales para su supervivencia como poblaciones distintas” (MARTINEZ, 1999, *apud* Aylwin *et alii*, 2013, p.77).

La validez jurídica de estos Tratados y Parlamentos, constituye un punto de sensible vigencia en las actuales propuestas que realiza el pueblo Mapuche y que están en la base argumentativa jurídica que se esgrime para su reconocimiento. Así, el Encargado de Relaciones Internacionales del Consejo de Todas las Tierras del Pueblo Mapuche, Aucán Huilcamán, participó entre el 17 y 21 de marzo de este año 2025, en Ginebra, Suiza, en la sesión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas por los Pueblos Indígenas, que en el pasado celebraron Tratados con los sistemas coloniales. Su participación, junto a los Maori, Shashone y Lakota, tuvo como fin “hacer cumplir los Tratados que heredaron de los antepasados, esperando que los gobiernos del mundo cumplan con este compromiso, en vista de que la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas reconoce de manera expresa los Parlamentos y Tratados que celebraron los antepasados y hoy tienen la gran misión, los pueblos indígenas, de hacer cumplir esos acuerdos que están vigentes y formalmente reconocidos en el Derecho Internacional” ².

Posteriormente a los Acuerdos de Paz con la Corona de España y sin respetar el Tratado de Tiahue, que en el año 1825 fue ratificado entre el pueblo Mapuche y el naciente Gobierno chileno, donde se reconocieron los límites y fronteras, vino la ocupación del Estado chileno sobre la Araucanía. Esta la realizó mediante la invasión militar a las tierras Mapuche, que se llamó, la “Pacificación de la Araucanía” (1851 – 1883) y que constituyó la aplicación del Plan de Cornelio Saavedra, para impulsar el proceso de ocupación y colonización del territorio Mapuche.

A través de esta invasión militar encubierta con el nombre de “Pacificación”, el Estado chileno cometió un “genocidio” al pueblo Mapuche, implementando una política de tomas, confiscación y

² Declaración emitida por Aucán Huilcamán, con fecha 17 de Marzo de 2025, desde Ginebra, Suiza.

ocupación de su territorio y sus recursos y, provocando un grave daño cultural mediante un proceso de “chilenización” forzada.

A consecuencia de este proceso militarizado y como forma de radicar las tierras a los Mapuche por parte del Estado-Nación chilena a finales del siglo XIX, surgieron como reconocimiento legal los títulos de Merced, pero fueron insuficientes pues no dieron cuenta de las tierras ancestrales a las que no se les otorgó títulos de Merced alguno.

En el año 1972, en el contexto de la Reforma Agraria, bajo el gobierno del Presidente Salvador Allende, se promulgó la ley 17.729 sobre “Protección Indígena” que buscó dar solución al problema de las tierras usurpadas, restituyendo grandes extensiones de tierras a las distintas comunidades Mapuche. Desgraciadamente, ese proceso de restitución de tierras iniciado, terminó abruptamente con la dictadura militar de Augusto Pinochet. En el año 1979, bajo ese régimen, se dictó el Decreto Ley 2568, que asimiló a los Mapuche con los chilenos y de esa forma, los dejó sujetos a todos los principios y normas legales aplicables al pueblo de Chile, borrando su identidad como pueblo y desconociendo su territorio. Sobre la base y aplicación de este criterio se diseñó un mecanismo para terminar con el concepto de propiedad colectiva y de comunidad del pueblo Mapuche, procediéndose a la división de sus tierras mediante una insólita y vergonzosa combinación entre la Administración del Estado y el Poder Judicial.

La división de las tierras colectivas de dichas comunidades, entregando títulos individuales de propiedad y desarticulando el carácter de comunidad indígena, se efectuó a una velocidad nunca antes vista. Se realizó un proyecto de hijuelación y parcelación, de forma tan grotesca que incluso, la redacción de las propias sentencias fueron entregadas directamente por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), dependiente del Ministerio de Agricultura de la época, con hojas impresas previamente con su logo. El Poder

Judicial cumplió así el vergonzoso rol de legitimar los avasallantes actos de autoridad³.

Este Decreto Ley constituyó la primera norma en la historia de Chile, que posibilitó que, a través de contratos notariales, se procediera a arrendar las tierras Mapuche por 99 años y en determinados casos, dos veces 99, es decir, casi dos siglos, lo que en la práctica vino a constituir la consumación del despojo a los Mapuche de sus tierras y de su patrimonio territorial, utilizando la legalidad contra todo sentido ético, de justicia y legitimidad.

Una de las disposiciones más claras para revelar la intención de ese Decreto Ley fue la norma que estableció que a contar de la fecha de la inscripción en el Registro del Conservador de Bienes Raíces, “las hijuelas resultantes de la División, dejarán de considerarse tierras indígenas e indígenas sus dueños y adjudicatarios”.

Así, poco a poco los privados y las empresas forestales y de otra naturaleza, empezaron a estar amparados por el poder y la Ley para ocupar las tierras indígenas.

³ Personalmente puedo dar fe de esta situación. Pues en esa época a través de Monseñor Sergio Contreras, Obispo de Temuco, se me solicitó que hiciera un estudio de lo que había pasado y recorrí uno a uno todos los tribunales indígenas, en cuya sede se veían esas causas. El procedimiento consistió en un comparendo de oposición en que bastaba la conformidad de un solo comunero para aprobar la división de toda la comunidad. En general las comunidades se opusieron a la división en forma mayoritaria. Para esta división se aplicó la norma del Código Civil, Art.1317 que faculta a cualquiera de los co-asignatarios de una cosa universal o singular para que pueda pedir la División.

Aquí no se respetó derecho, costumbre, ni la realidad del pueblo Mapuche. Los obispos de Chile, al recibir el minucioso informe entregado, preparado junto a otros profesionales, hicieron una denuncia pública para dar a conocer al país, cómo el Gobierno de Pinochet estaba despojando a los Mapuche de sus tierras.

RECUPERACIÓN Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS, LA PRINCIPAL ASPIRACIÓN

La vuelta a la democracia en Chile, ha estado marcada por el conflicto no resuelto y cada vez más delicado del Estado de Chile, con el pueblo Mapuche. En síntesis, podríamos afirmar que el gran conflicto y la principal lucha del pueblo Mapuche, es la recuperación y restitución de tierras. Esta reclamación tiene 3 dimensiones: a) restitución de tierras ancestrales no incluidas en los Títulos de Merced otorgadas por el Estado de Chile; b) la restitución de tierras incluidas en los Títulos de Merced y usurpadas por diversos mecanismos; c) la restitución de tierras recuperadas a través de la Reforma Agraria y devueltas por la Dictadura militar a sus antiguos dueños o rematadas principalmente a empresas forestales.

Las comunidades Mapuche fueron, al inicio, cercadas con crecientes plantaciones forestales, con seria amenaza y riesgo de su propia subsistencia, producto de la escasez de tierras y agua y también por la contaminación y utilización de plaguicidas, que han ido empobreciendo los suelos.

La voracidad expansiva de las empresas, para explotar los recursos naturales en los territorios indígenas ha ido en creciente aumento y desgraciadamente, el Estado de Chile ha favorecido el otorgamiento de concesiones para su explotación industrial. Así, a través del régimen de concesiones privadas se ha propiciado el uso indiscriminado de recursos naturales en territorio del pueblo Mapuche, con políticas de liberación de controles ambientales y con débil e ineficaz protección reguladora.

EL CONFLICTO CON LAS EMPRESAS MINERAS

Si bien el conflicto principal de estas últimas décadas del pueblo Mapuche con el Estado de Chile ha estado centrado en la expansión

de las empresas forestales en sus territorios, en el último período, se puede ver con preocupación, cómo han aumentado las solicitudes de concesiones mineras, ya no solo en territorios indígenas del centro y norte del país, sino específicamente en el propio territorio Mapuche, ubicado en la Araucanía.

La presencia de empresas mineras en territorios indígenas ha sido base de agudos conflictos que han generado tensiones y movilizaciones de impacto nacional. Tal vez el más bullado proyecto minero en las últimas décadas ha sido el emblemático “Proyecto Pascua Lama” de la compañía canadiense Barrick Gold; proyecto ubicado en la comuna de Alto del Carmen, Provincia de Huasco, III Región de Atacama, en la zona fronteriza con Argentina y cuyo objetivo central fue la explotación de yacimientos de oro, plata y cobre. Este proyecto fue cuestionado principalmente debido a que inicialmente se proponía remover tres glaciares. El proyecto Pascua Lama tuvo un enorme impacto negativo, amenazando además directamente, a la Comunidad Indígena “Diaguitas de los Huascoaltinos”. (AYLWIN *et alii*, 2017).

La comunidad denunció ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el hecho de que el Estado de Chile aprobó el proyecto sin consulta indígena y que la implementación del proyecto en territorio ancestral, afectaba el ejercicio de las actividades económicas tradicionales, generando graves daños ambientales y privando a la comunidad indígena “diaguitas” de sus recursos naturales para garantizar su supervivencia territorial, poniendo a su vez en serio riesgo, su ecosistema.

Específicamente en relación con el pueblo Mapuche, las empresas extractivas mineras se han constituido junto a las empresas forestales en el sector que más impacta a la población indígena.

En Curarrehue, comuna de la Provincia de Cautín, en la Región de la Araucanía, junto a las ciudades de Pucón y Villarrica, las cuales forman parte del polo de desarrollo llamado “lacustre andino”

-denominado así por los lagos y la zona cordillerana, de ríos, lagunas y bosques nativos milenarios-, hace un año se levantó una activa movilización de alrededor de tres mil personas pertenecientes a ocho comunidades, en protesta contra 16 proyectos mineros propuestos y concesionados por el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN) ⁴.

Según esta fuente de información, estos proyectos (ocho ya concesionados y otros ocho de explotación en proceso según las comunidades), amenazan con intervenir más de 4.000 hectáreas que supondría una alteración significativa en la flora y fauna local, afectando el ecosistema y poniendo en riesgo los ríos Maichín y Trancura.

Las empresas a cargo de estos proyectos buscan extraer oro, plata y pomacita, minerales de alto valor comercial. Estas empresas incluyen a Besalco S.A.; SLM Reigolil; Energía Puesco Spa; Cementos Bío Bío; Energía Patagonia S.A.; Hidowatt Spa, entre otras.

Dirigentes de estas comunidades Mapuche, como Paula Crot, en representación del Lof⁵ Reigolil, afirman que estos proyectos “afectan directamente a nuestra coexistencia con la naturaleza, referido a nuestra propia cosmovisión”⁶ y que es “muy preocupante como en diferentes lugares del sur de Chile, empresas mineras comienzan a desplegar sus intereses para extraer minerales en lugares de suma importancia en términos de biodiversidad, con cuerpos de agua y grandes bosques que albergan especies protegidas”, como lo plantea otra dirigente, Bernardita Quintonahuel. Ella señala, que ellos deben “seguir trabajando en unidad entre las comunidades organizadas para

⁴ <https://www.laizquierdadiario.cl/Se-movilizan-mas-de-tres-mil-personas-pertenecientes-a-ocho-comunidades-contralos-16-proyectos>. Lunes 11 de marzo de 2024. Pág. 22.

⁵ Lof se denomina a la unidad social básica del pueblo Mapuche en mapudungún.

⁶ Crot, Paula, representante del Lof Reigolil. Histórica Comunidad Mapuche. Ver Radio Nuevo Mundo cl/wp content./uploads/2024/02/.

lograr frenar los proyectos que son considerados agente destructor de la biodiversidad del territorio que habitan ancestralmente”⁷.

En la creciente presencia de proyectos mineros en la Región de la Araucanía, para analizar la naturaleza conflictiva que se genera, deben considerarse los siguientes elementos: las políticas estatales de concesión minera; las regulaciones medioambientales existentes; el respeto al Derecho de los Pueblos Indígenas y las normas de orden internacional establecidas como marco de protección a los pueblos originarios.

En cuanto al régimen legal relativo a las concesiones mineras, debe considerarse que las bases jurídicas para el desarrollo de la gran minería, tienen su origen en la aprobación (durante el período de la dictadura militar), de una legislación de fomento del sector basada principalmente en el “otorgamiento de franquicias a la inversión extranjera y en el establecimiento de un régimen de concesiones privadas cuyas bases normativas están en la Constitución de 1980” (AYLWIN *et alii*, 2017, p. 211), constitución actualmente vigente.

La Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, Ley 18.097 es del año 1982. Como lo declaró el ex ministro de minería de la dictadura militar, José Piñera, “La Ley junto al Código de Minería fueron hechos para el acceso libre y seguridad jurídica de las inversiones privadas” (PIÑERA, 2002).

Las concesiones mineras como lo establece el Art.5 de la Ley 18.097 se constituyen por resolución de los Tribunales Ordinarios de Justicia, en procedimiento seguido ante ellos y sin intervención decisoria alguna o de otra autoridad y persona. El titular de dicha concesión minera, como lo regula la normativa, tiene sobre ella el derecho de propiedad, protegido por la garantía del número 24 del Art.19 de la Constitución Política,⁸ que establece expresamente, las

⁷ Idem.

⁸ Ley 18.097 sobre Concesiones Mineras, Art. 6.

garantías constitucionales. Por su parte, la protección explícita de la facultad de explorar y de extracción de quienes tengan la concesión minera está establecida por el Art.6 de dicha Ley, que determina que “la privación de las facultades de iniciar o continuar la explotación, extracción y apropiación de las sustancias que son objeto de una concesión minera constituye privación de los atributos o facultades esenciales del dominio de ella”.

EXIGENCIA DE ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA PROYECTOS MINEROS

La regulación normativa ambiental prevé situaciones que pueden afectar y generar impactos y daño ambiental al territorio y recursos naturales, por tal razón establece mecanismos e instrumentos que deben ser cumplidos, otorgando facultades al Ministerio del Medio Ambiente e Instituciones fiscalizadoras del mismo.

La Ley 19.300 Ley de Bases Generales del Medio Ambiente establece en su Art. 10, cuáles son los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental en cualquiera de sus fases y que por tanto deberán someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En su numeral i) del Art.10 se señala entre ellos, específicamente a “los proyectos de desarrollo minero incluidos los del carbón, petróleo y gas, comprendiendo las prospecciones, explotaciones, plantas procesadoras y disposición de residuos estériles, así como la extracción industrial de áridos y greda”.

Estos proyectos y actividades “requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental si se encuentran localizados en o próximos a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, así como el valor ambiental del territorio que se pretende emplazar”⁹.

⁹ Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Art. 11.

En relación a la participación de la comunidad, las normas medioambientales establecen criterios específicos en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. El Art.26 de la Ley 19.300 regula específicamente esta situación señalando que “corresponderá establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de calificación de Estudios de Impacto Ambiental y de las Declaraciones cuando correspondan”.

En relación a los Pueblos Originarios, la Ley de Bases del Medio Ambiente también establece una regulación específica¹⁰, señalando que los órganos del Estado, en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, deberán “propender por la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas de conformidad a lo señalado en la Ley y en los Convenios Internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes”.

REGULACIÓN INTERNACIONAL PARA LOS PUEBLOS ORIGINARIOS

Chile es el único Estado en la Región con pueblos originarios que, a nivel constitucional, no consagra un reconocimiento de ellos como pueblo ni de sus derechos. Por eso, la entrada en vigencia del Convenio 169 de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), “sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, ratificado por Chile el 15 de septiembre del año 2008, ha sido muy relevante, dado que redefinió el escenario jurídico en relación al tratamiento con los pueblos originarios y los derechos que les corresponden dentro del país.

¹⁰ Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente, Art.4, Inciso final.

Este reconocimiento de los pueblos originarios a nivel internacional, por parte del Convenio 169 de la OIT, ha tenido el impacto y el efecto de generar validación jurídica a nivel nacional, dado que en la reforma constitucional del año 1989 se modificó el inciso 2° del Art.5 de la Constitución Política de la República de Chile, señalando específicamente que “el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como los Tratados Internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes”. De esta forma los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y de Pueblos Indígenas pasan a formar parte del denominado “Bloque de Constitucionalidad” y por lo tanto incorporado, para los fines de su aplicación, al texto constitucional, criterio reconocido por la Corte Suprema de Chile en diversos casos sometidos a su conocimiento, dónde indica que tales derechos deben ser aplicados por los Tribunales de Justicia Nacional, incluso con preferencia al Derecho Interno.

Por tanto, en la concesión e implementación de proyectos de inversión deben tenerse presente las regulaciones establecidas por los Tratados Internacionales ratificados por Chile, en lo tocante a los pueblos originarios, especialmente aquellos que afecten sus recursos naturales y su territorio, como lo son los proyectos de carácter minero.

Las normas internacionales específicas, referidas a pueblos originarios y que para estos efectos, son aplicables en relación a la validación jurídica en Chile, son: el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del año 2006 y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del año 2016.

Al respecto y con el propósito de conocer qué dicen tales normas en cuanto a la posible intervención de proyectos de inversión minera

en su territorio, el Art. 15 del Convenio 169 de la OIT, establece que “los derechos de los pueblos interesados a los recursos existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente”. Y agrega que en caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de los pueblos serán perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes.

Por lo tanto, de la lectura de este artículo del Convenio 169, queda claramente establecido el requisito de “derecho de consulta” a los pueblos indígenas en proyectos de prospección o explotación de recursos del subsuelo existentes en sus tierras.

En esta misma dirección, tanto la Declaración de Naciones Unidas como la Declaración Americana, profundizan este aspecto señalando que el Derecho del Consentimiento Libre, Previo e Informado, debe ser efectuado antes de que los Estados adopten decisiones que les afecten. Así, siguiendo este criterio y conforme a lo establecido en el Art.32, inciso 2º de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Art. 29 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, requieren este consentimiento los proyectos que “pueden afectar sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo”.

El criterio de realizar consultas con este tipo de proyectos que pueden afectar tierras, territorios y recursos de alguna comunidad indígena, de acuerdo con las normas internacionales aplicables, ha sido claramente destacado y afirmado por el Relator Especial de Naciones Unidas James Anaya (AYLWIN *et alii*, 2009, p.26). De acuerdo a las normas de estos instrumentos internacionales, la

consulta a los pueblos indígenas tiene requisitos específicos: debe ser previa; consensuada con las organizaciones indígenas; no se agota con la mera información; requiere mecanismos de ida y vuelta; debe ser de buena fé; orientada a alcanzar un acuerdo; adecuada a través de instituciones representativas indígenas y sistemática y transparente.

UN DEBATE EN PLENO DESARROLLO. LA LEY DE PERMISOLOGÍA

Chile se encuentra hoy en pleno debate parlamentario, a propósito del Proyecto de Ley presentado por el Gobierno de Chile denominado “Proyecto Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales”. El objeto del Proyecto es la creación de un “Servicio para la Regulación Sectorial” que tendría como misión “tener una visión general y sistémica de la regulación sectorial que propicie el desarrollo económico sostenible y facilite la inversión velando por la razonabilidad de los regímenes de autorización, la estandarización, previsibilidad y eficiencia de sus trámites, la eliminación de barreras innecesarias y la reducción de cargas administrativas”¹¹.

Esta Ley ha sido llamada “Ley de Permisología”, concepto acuñado por el mundo empresarial que ha reclamado por los diferentes obstáculos burocráticos que según ellos, traban la agilidad de trámites, específicamente referidos a la evaluación ambiental de proyectos de inversión.

Además de la discusión al interior del Parlamento, se ha generado un vivo debate abierto a nivel de la sociedad civil y de sus múltiples organizaciones, tanto en grupos e instituciones ambientalistas, como también en comunidades indígenas que se ven amenazadas por la implementación de dichos proyectos.

¹¹ Proyecto de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales, actualmente en trámite en el Senado de la República.

El Director Ejecutivo de la Fiscalía del Medio Ambiente (FIMA) Ezio Costa (ÁVILA, 2025) ha señalado que el término de “Permisología” se instaló como símbolo de obstáculo burocrático para el desarrollo económico del país, utilizado por el mundo empresarial para presionar al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo a objeto de que “flexibilicen” los procedimientos de evaluación ambiental de los proyectos de inversión.

El trasfondo de esta presión y como se indica en dicha entrevista “es que se acorten las etapas y plazos del Sistema de Evaluación Ambiental (SEA) que corresponde a la institucionalidad que se ha creado por el Estado para estimar los impactos de tales inversiones, tanto hacia la naturaleza, como a las comunidades. Según Costa el término “Permisología” se ha ocupado como propaganda contra la labor preventiva que tiene el Estado en relación a materias ambientales. En el fondo a juicio de él, “hay un desprecio por la vida, la cultura, porque es el patrimonio cultural, ambiental que se trata de proteger con procedimientos y permisos que son vistos como molestia por la clase que tiene el control económico del país (ÁVILA, 2025).

Es interesante resaltar un comentario que hace el Director de la Fiscalía de Medio Ambiente al indicar que, en muchos países, la manera de operar en relación a los recursos naturales es muy distinta al caso chileno. La diferencia radica en que “en Chile todo está privatizado, lo que no es normal, lo normal es que haya un mayor control estatal sobre los recursos naturales” (ÁVILA, 2025). Para él, el proyecto legislativo sobre autorizaciones sectoriales y las reformas que se proponen y afectan a distintos sectores, debiera tener un eje orientado a aumentar “la protección del medio ambiente y de participación ciudadana que es lo único que permite algún nivel de contrapeso en el sistema” (ÁVILA, 2025) y también en términos de participación indígena.

De acuerdo a nuestro criterio, un aspecto central que debe estar puesto en el debate nacional en relación a la discusión de

esta “Ley de Permisología” está referido al concepto que se tiene respecto al “desarrollo”, porque el punto de la crítica para presionar al Estado por una regulación más ágil y flexible en torno a permisos, específicamente relativo al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y participación ciudadana, es que “tales permisos frenan” los proyectos de inversión y generan pérdidas de empleo y afectan al crecimiento económico y por ende al desarrollo del país. En este aspecto a nuestro juicio debe considerarse, que la noción de “desarrollo” no se agota ni se reduce solo a la idea de crecimiento económico, como podría entenderse en un concepto clásico y al que adhieren las propuestas empresariales a cargo de los proyectos de inversión, ya que debiera considerar también la satisfacción de necesidades de las comunidades, de su entorno y del cuidado y protección a la naturaleza. En este plano, el director de FIMA es claro “la inversión es necesaria, pero ella hay que compararla con los daños y beneficios que produce y sobre todo mirar quién se lleva esos beneficios y quién se lleva esos daños, porque una inversión grande de un proyecto minero por ejemplo, puede perfectamente significar una pérdida de bienestar para miles de personas, para siempre (ÁVILA, 2025).

Esta Ley de Permisología, ha generado una alta preocupación en el mundo ambientalista y ecologista. Actualmente hay una carta que está circulando, suscrita por más de 160 organizaciones (ASAMBLEA, 2025) que están solicitando al Gobierno de Chile y al Senado de la República, poner fin a la regresión ambiental. A través de dicha carta, las organizaciones firmantes expresan que “ven con preocupación la agenda pro-inversión que el gobierno ha impulsado a nivel legislativo y territorial, agenda que va contra el principio preventivo y precautorio, por lo que es regresiva en términos ambientales y sociales ya que se está colocando en peligro a ecosistemas únicos de nuestro país” (ASAMBLEA, 2025). En esta carta-solicitud, señalan que el proyecto que se debate en el Congreso

sobre autorizaciones sectoriales y que reforma el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), contempla modificaciones graves para la evaluación ambiental, indicando que es “reprochable que las autoridades instalen el peyorativo término de “Permisología”, como si todo dependiera de plazos, formulando una dura crítica al afirmar que es “conocido por todo el mundo que proyectos de inversión deficientes a los que ni siquiera debiera dárseles tramitación, son mejorados por el Estado en la evaluación ambiental (ASAMBLEA, 2025).

La carta concluye solicitando que esta agenda pro-inversión sea rechazada por los Senadores y Senadoras, pues las propuestas legislativas de racionalización regulatoria son “políticas regresivas en términos ambientales y sociales, que ponen aún más en riesgo los derechos ambientales y de la naturaleza” (ASAMBLEA).

DIMENSIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD

En síntesis y de acuerdo a lo expresado con anterioridad en este artículo, la relación del pueblo Mapuche con proyectos de inversiones minera plantea serios conflictos, tanto referidos a derecho de tierras y territorio del pueblo Mapuche como al respeto de ser consultados en el diseño e implementación de dichos proyectos y al derecho de preservar el medio ambiente y su ecosistema.

La variedad de normas jurídicas regulatorias y su correspondiente aplicación en relación a esta situación conflictiva con el pueblo Mapuche, genera una compleja y difícil situación de pluralismo jurídico, que debe resolverse con equidad y coherencia, por cuanto, para aplicar las leyes chilenas, debe tenerse a la vista lo prescrito en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Chile y lo expresado por la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos

de los Pueblos Indígenas y por la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Adicionalmente, más allá de este pluralismo jurídico y de lo expresado y regulado por estas normas internacionales en referencia a proyectos que afecten a sus tierras y territorio, debe considerarse también la sensible demanda del pueblo Mapuche, expresada por Aucán Huilcamán, como representante del “Consejo de Todas las Tierras”, ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, reunido en Ginebra, Suiza en marzo recién pasado, insistiendo en la “autonomía y libre determinación”, lo que está regulado expresamente en las declaraciones Internacionales citadas.

Allí, invocó respetar lo prescrito por el Art. 3° de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, expresada también en el Art. 26 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas respecto a que “tienen derecho a la libre determinación y en virtud de este derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” y agregando además, que debe otorgarse reconocimiento del Tratado de Tiahueco de 1774 firmado entre el pueblo Mapuche y la Corona española, donde se determinó la soberanía territorial Mapuche. Esto es muy importante a considerar, ya que para el pueblo Mapuche, este Tratado sigue vigente, conforme lo establecido en el propio Art.37 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que señala “los pueblos indígenas tienen derecho a que los Tratados, Acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados y en que los Estados acaten y respeten esos Tratados, Acuerdos y otros arreglos constructivos”.

Sin duda, la emergencia y creciente solicitud de proyectos de inversión minera en territorios de comunidades Mapuche, va a incrementar las ya delicadas y serias tensiones que hoy tiene el

Gobierno de Chile con las comunidades indígenas en la macro zona-sur de la Araucanía, agravando esta difícil relación.

Lo que vemos en la historia de este conflicto, además del incumplimiento del Estado de Chile de los Tratados y Acuerdos suscritos, es una falta de delicadeza y torpeza, que se ha extendido continuamente en el tiempo, para lograr resolver con justicia, dignidad y respeto este delicado conflicto.

Evocando el origen de este conflicto, de la desgarrada historia del pueblo Mapuche, citamos aquí parte del bello poema de Alonso de Ercilla y Zúñiga “La Araucana”, escrito en 1569, en medio de la Guerra de Arauco,

*Chile, fértil provincia y señalada
en la Región Antártica famosa,
de remotas naciones respetada
por fuerte, principal y poderosa;
la gente que produce es tan granada,
tan soberbia, gallarda y belicosa,
que no ha sido por rey jamás regida
ni a extranjero dominio sometida.*

BIBLIOGRAFIA

ASAMBLEA Ecologista – Chile. *Organizaciones de todo el país llaman al gobierno de Boric a “terminar con el proceso de regresión ambiental”*. Online: <https://www.curacavidigital.cl/2025/01/13/organizaciones-de-todo-el-pais-llaman-al-gobierno-de-boric-a-terminar-con-el-proceso-de-regresion-ambiental/> – Acceso em 01.Dez.2025.

ÁVILA Cárdenas, Mauricio. *Debate por permisología: “La mayor cantidad de tiempo de tramitación se produce por suspensiones que piden los dueños de los proyectos”*. Entrevista realizada a Ezio Costa

em 28/1/2025. Online: <https://www.ciperchile.cl/2025/01/28/debate-por-permisologia-la-mayor-cantidad-de-tiempo-de-tramitacion-se-produce-por-suspensiones-que-piden-los-duenos-de-los-proyectos/>. Acesso em 01. Dez. 2025.

AYLWIN, José; CARMONA, Cristóbal; MEZA-Lopehandia (editor); SILVA, Hernando; YÁÑEZ, Nancy. *Las implicancias de la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT en Chile*. Temuco / Santiago: Observatorio Ciudadano; Heinrich Böll Stiftung, 2009.

AYLWIN, José; MEZA-LOPEHANDIA, Matías; YÁÑEZ, Nancy. *Los pueblos indígenas y el Derecho*. Ediciones LOM. Santiago. 2013.

ERCILLA Y ZÚÑIGA, Alonso de. *La Araucana*. Ed. de Luis Gómez Canseco. Madrid: Real Academia Española / Espasa, 2022. (Biblioteca Clásica de la RAE).

MARTÍNEZ, Miguel Alfonso. *Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas*. Informe final, ONU, E/CN.4/Sub.2/1999/20, 22 jun. 1999.

PIÑERA, José. *Fundamentos de la Ley Constitucional Minera*. En *Economía y Sociedad*. 2002.

Artigo recebido em 02.05.2025

Aprovação final em 16.12.2025