



**INFORME ALTERNATIVO DE LA SOCIEDAD CIVIL
PARA EL EXAMEN DEL ESTADO DE CHILE ANTE EL
COMITÉ CONTRA LA DISCRIMINACION RACIAL EN
SU 83° PERIODO DE SESIONES**

(19°, 20° y 21° Informe Periódico Combinado)

- Agosto de 2013-

**CORPORACIÓN HUMANAS- CENTRO REGIONAL DE DERECHOS
HUMANOS Y JUSTICIA DE GÉNERO**

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER- CEDEM.

CIUDADANO GLOBAL

CORPORACIÓN ONG RAÍCES

INSTITUTO CATÓLICO CHILENO DE MIGRACIÓN -INCAMI

Presentación

1. Corporación Humanas se ha constituido como la entidad coordinadora de la elaboración de este informe, el cual presenta lo que a juicio del conjunto de organizaciones adherentes son los principales problemas y desafíos que enfrenta Chile en materia de discriminación racial, incluyendo recomendaciones para avanzar en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos de los pueblos indígenas y personas inmigrantes que residen en el país.

La Convención en el orden jurídico nacional; el marco institucional, legislativo y de políticas públicas para su implementación (arts. 1, 2, 4 y 6)

Institucionalidad de derechos humanos

2. La ley que crea al Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) fue promulgada en noviembre de 2009 y éste se constituyó en Julio de 2010. Sin perjuicio de reconocer que su creación y funcionamiento representa un avance en materia de institucionalidad de Derechos Humanos en nuestro país, se debe hacer presente que no cumple con los Principios de París.

3. En el ámbito de la institucionalidad para la protección de los derechos humanos se valora la presentación y debate de la propuesta presidencial sobre una Subsecretaría de Derechos Humanos para la coordinación de las políticas públicas en la materia. La futura creación de este ente gubernamental coordinador y asesor del accionar del Ejecutivo, sin embargo, no obsta a la necesidad de contar en el país con una Defensoría de las Personas para la protección y defensa de los derechos humanos, frente a actuaciones de órganos públicos y privados. Por otra parte, preocupa que en el proyecto gubernamental se omita encomendar a la Subsecretaría de Derechos Humanos funciones y atribuciones en materia de reparación de graves violaciones a los derechos humanos.

4. En esta misma línea, se debe hacer presente que no existe en Chile una Defensoría de las Personas y los proyectos de ley en tramitación en el Congreso Nacional para su creación se encuentran paralizados desde el año 2009, sin que el Gobierno les otorgue las urgencias legislativas necesarias.

5. Preocupa que hasta la fecha aún no se haya diseñado e implementado un Plan Nacional de Derechos Humanos, el cual constituye un instrumento fundamental para la concreción de las obligaciones internacionales que le corresponden al Estado de Chile en materia de derechos humanos. Dicho Plan debería establecer objetivos, responsabilidades y metas claras a cada una de las reparticiones públicas involucradas, susceptibles de ser evaluadas en plazos determinados.

6. En relación al alcance de las obligaciones internacionales de DD.HH, se requiere la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, Protocolo de San Salvador, Protocolo Facultativo del PIDESC, Convenio 189 sobre Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, y el Convenio 184 de la OIT sobre la Seguridad y la Salud en la agricultura.

7. Recomendaciones:

- a) **Fortalecer las atribuciones de control del INDH a los órganos del Estado, asegurando su autonomía, independencia, pluralismo, estabilidad y representatividad e incrementando su presupuesto para asegurar el desempeño de sus funciones a nivel nacional.**
- b) **Acelerar el debate de la Subsecretaría de Derechos Humanos y entregarle atribuciones de defensa, garantía y reparación de graves violaciones a los derechos humanos.**

- c) **Impulsar el debate Defensoría del Pueblo¹, incluyendo Defensorías especializadas de Mujeres, Migrantes y Pueblos Indígenas.**
- d) **Elaborar con amplia participación ciudadana un Plan Nacional de Derechos Humanos, incluyendo indicadores de cumplimiento consensuados con las organizaciones de la sociedad civil para la efectiva evaluación de su implementación.**
- e) **Ratificar el Protocolo Facultativo de la CEDAW, Protocolo de San Salvador, Protocolo Facultativo del PIDESC, Convenio 189 sobre Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, y el Convenio 184 de la OIT sobre la Seguridad y la Salud en la agricultura.**

Mecanismo de Consulta y participación de los pueblos indígenas

8. La inexistencia de un mecanismo de consulta y participación de los pueblos indígenas en todas aquellas materias administrativas y legales susceptibles de afectarles directamente, particularmente proyectos de inversión y desarrollo, configura un grave problema de incumplimiento de las obligaciones internacionales que el Estado de Chile ha asumido.

9. En el último año, el debate sobre el mecanismo de consulta ha presentado falencias en la participación y representatividad de pueblos indígenas. Después de las numerosas críticas de las que fue objeto el Decreto N°124 por no cumplir con los estándares internacionales en materia de consulta, el gobierno instaló una “Mesa de Consenso” para elaborar el mecanismo de consulta indígena. Sin embargo, dicha mesa fue incapaz de cumplir su objetivo debido a falta de representación indígena suficiente, exclusiones en la convocatoria y a problemas en su metodología de trabajo, entre otras múltiples insuficiencias. Como consecuencia, aún no se establece una reglamentación que permita hacer efectivo el derecho de consulta previa, se han dictado propuestas administrativas y legales sin consulta y diversos proyectos de ley se analizan en el Parlamento omitiendo la participación de pueblos indígenas.

10. En enero de 2012 el Parlamento aprobó la reforma constitucional sobre territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández². Si bien la propuesta original presentada por la ex Presidenta Michelle Bachelet había sido en su oportunidad consultada al pueblo rapa nui³, durante la tramitación legislativa se modificó sustantivamente el texto a introducir en la Carta fundamental, a instancias del Gobierno del Presidente Piñera que presentó una indicación sustitutiva. Dicha indicación no fue sometida a un proceso de consulta al pueblo rapa nui, directamente afectado con la medida legislativa y durante la discusión ante el Congreso Nacional tampoco se llevó a cabo ningún proceso de consulta a pesar del significativo cambio en el texto de reforma constitucional en debate, transgrediendo en forma flagrante la obligación de consulta establecida en el Convenio 169 de la OIT.

11. En tanto, la discusión parlamentaria que tuvo lugar en 2012 respecto de la denominada Ley de Pesca tampoco consideró un mecanismo de consulta y participación de los pueblos indígenas⁴. Ello,

1 Proyecto de reforma constitucional que crea la Defensoría de las Personas, mensaje presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet ante la Cámara de Diputados el 4 diciembre de 2008; fue aprobado por la Cámara de Diputados en primer trámite constitucional el 10 de marzo de 2009 y remitido al Senado, sin que se registre ningún avance y tampoco el Gobierno ha impulsado su discusión mediante la asignación de urgencia legislativa (Boletín Legislativo N° 6.232-07).

² República de Chile, Ley N° 20.573 reforma constitucional sobre territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández, publicada en el Diario Oficial el 6 de marzo de 2012 (Boletín Legislativo N° 6.756-07).

³ Mensaje N° 1487-357, Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de reforma constitucional que modifica el Artículo 126 bis de la Constitución Política sobre territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández, 28 de octubre de 2009 (Boletín Legislativo N° 6.756-07).

⁴ Proyecto de ley que modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal y regulaciones para la investigación y fiscalización la ley general de pesca y acuicultura contenida en la Ley N° 18.892 y sus modificaciones, mensaje presentado por el Presidente

pese a tratarse evidentemente de una medida legislativa susceptible de afectar directamente a pueblos indígenas en cuya forma de vida los recursos marítimos resultan centrales, como los lafkenche, rapanui y kawésqar.

12. La Ley de Pesca y Acuicultura fue publicada en el año 2013 sin llegar a cumplir con el deber de consulta previsto por el derecho internacional de los derechos humanos. Ello motivó a que tanto senadores⁵ como diputados⁶ presentaran ante el Tribunal Constitucional requerimientos de inconstitucionalidad al proyecto de ley fundado en la vulneración de un conjunto de derechos de los pueblos indígenas, particularmente su derecho a ser consultados en conformidad a lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT, solicitud que fue rechazada por el Tribunal Constitucional.⁷

13. Por otra parte, en el debate legislativo de la propuesta presidencial sobre carretera eléctrica se ha incurrido asimismo en la total ausencia de consulta previa a los pueblos indígenas “mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas” en el proceso de elaboración del proyecto por parte del Gobierno⁸.

14. La propuesta sobre carretera eléctrica establece franjas de servidumbres de interés nacional en porciones de territorios públicos y privados que tienen la potencialidad de afectar territorios indígenas, ya que el trazado está prospectado precisamente en zonas de alta densidad de comunidades indígenas. Pese a ello no considera mecanismos de participación de los pueblos indígenas, comunidades y personas afectadas cuyos territorios pueden verse afectados, ni otros mecanismos de participación ciudadana.

15. Particularmente resulta preocupante la total omisión en la iniciativa presidencial de consideraciones frente a la eventual pérdida total o parcial de tierras de pueblos indígenas, dado que se trata de una propuesta de carretera eléctrica que se emplazaría en territorios indígenas. Asimismo, su implementación podría implicar el traslado de algunas poblaciones.

16. A lo anteriormente señalado cabe agregar la preocupación que suscita la falta de un proceso de consulta a los pueblos indígenas en la preparación del proyecto presidencial sobre fomento forestal que modifica y extiende el Decreto Ley N° 701 de 1974 por veinte años más⁹. Ello, a pesar del

de la República Sebastián Piñera ante la Cámara de Diputados, 14 de diciembre de 2011 (Boletín Legislativo N° 8.091-21). República de Chile, Ley N° 20.657 modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal y regulaciones para la investigación y fiscalización la ley general de pesca y acuicultura contenida en la Ley N° 18.892 y sus modificaciones, publicada en el Diario Oficial el 9 de febrero de 2013.

⁵ Requerimiento presentado por un grupo de senadores que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio del Senado para que se declare la inconstitucionalidad del Artículo 1° numerales 20, 3, letra c) y 48 del proyecto de ley que “modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal y regulaciones para la investigación y fiscalización la ley general de pesca y acuicultura contenida en la Ley N° 18.892 y sus modificaciones” incluido en el Boletín N° 8.091-21, 20 de diciembre de 2012, proceso Rol N° 2387-12 (acumulado con proceso Rol N° 2388-12).

⁶ Requerimiento de un grupo de diputados que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados para que se declare la inconstitucionalidad del Artículo 1° numeral 20, letra c), número 3 y número 48 del proyecto de ley general de pesca y acuicultura contenida en la Ley N° 18.892 y sus modificaciones, incluido en el boletín N° 8091-21, 21 de diciembre de 2012, proceso Rol N° 2388-12 (acumulado con proceso Rol N° 2387-12).

⁷ El 23 de enero de 2013, el Tribunal Constitucional resolvió los requerimientos de inconstitucionalidad presentados por senadores y por diputados, rechazándolos (Tribunal Constitucional, 23 de enero de 2013, Roles N°s 2387-12 CPT y 2388-12 CPT acumulados).

⁸ Mensaje N° 201-360, Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que regula la carretera eléctrica, 30 de agosto de 2012. Proyecto de ley que regula la carretera eléctrica, mensaje presentado por el Presidente de la República Sebastián Piñera ante el Senado, 4 de septiembre de 2012, remitido a la Comisión de Minería y Energía (Boletín Legislativo N° 8.566-08).

⁹ Mensaje N° 062-360, Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia proyecto de ley de fomento forestal que modifica y extiende DL N° 701, 28 de septiembre de 2012. Proyecto de ley sobre fomento forestal que modifica y extiende el DL N° 701, mensaje presentado por el Presidente de la República

impacto que conlleva al pueblo mapuche en cuanto al acceso a sus tierras ancestrales, la preservación de su modelo de desarrollo y la integridad de su hábitat. Tampoco en el debate parlamentario a que ha dado lugar la iniciativa se contempla la implementación del necesario proceso de consulta a los pueblos interesados.

Reconocimiento constitucional

17. Preocupa la falta de avance legislativo en el proyecto de ley sobre reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, debidamente consultado y acorde a los estándares internacionales vigentes en la materia.

18. Adicionalmente al retraso, los contenidos del texto aprobado en general por el Senado se apartan de lo dispuesto por las normas y estándares internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas.

19. Entre los principales problemas se observa que la iniciativa no reconoce la titularidad de derechos a los pueblos indígenas que el derecho internacional sí consagra, omite referirse al derecho a la autodeterminación, a sus derechos territoriales y limita el estatuto actual de las aguas indígenas, con lo que se torna virtualmente imposible pueda satisfacer las legítimas reivindicaciones indígenas. Agrava lo anterior la falta de consulta de la iniciativa de reforma constitucional, en su proceso de elaboración y en la tramitación legislativa ante el Congreso Nacional.

Ley sobre Medidas contra la Discriminación

20. La Ley 20.609 sobre Medidas contra la Discriminación carece de herramientas efectivas para enfrentar la discriminación. No se señala con claridad que su objetivo es la prevención, sanción, erradicación y reparación de la discriminación. En ella se omite la creación de una institucionalidad pública para la igualdad y la no discriminación, recursos presupuestarios, medidas preventivas y medidas de acción afirmativa, entre otras; y, peor aún, incluye una norma que subordina los derechos de igualdad y no discriminación a otras garantías constitucionales.

21. Recomendaciones:

- a) **Implementar un mecanismo de consulta previa efectivo y acorde a los estándares internacionales, en conjunto con las instituciones representativas de los pueblos indígenas.**
- b) **Incorporar en la Carta fundamental el reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, debidamente consultado.**
- c) **Corregir las falencias de la Ley sobre Discriminación, incorporando una institucionalidad pública para la igualdad y la no discriminación, recursos presupuestarios, medidas preventivas y acciones afirmativas; y eliminando la norma que instituye una jerarquía de derechos por sobre los derechos a la igualdad y no discriminación.**

Situación de los pueblos originarios, las comunidades étnicas y otras minorías (arts. 1 y 2 a 7)

Sistemas de información estadística

22. En relación a los sistemas de información estadística del país, cabe mencionar los graves cuestionamientos metodológicos de los que han sido objeto la Encuesta de Caracterización

Socioeconómica Nacional 2011 (CASEN) y el Censo Nacional del año 2012¹⁰. Ambos instrumentos, que se caracterizaban por su rigurosidad, han sido esenciales en el diagnóstico sobre la realidad nacional y la situación de grupos vulnerables, constituyéndose en insumos fundamentales para la generación de programas y políticas públicas. Estas controversias ponen en tela de juicio la seriedad de las estadísticas oficiales del país, incumpléndose la obligación del Estado de generar datos fiables sobre los pueblos indígenas y la población migrante en Chile.

23. La producción de cifras oficiales sobre pueblos indígenas, debidamente desagregadas por sexo y otras variables relevantes, requiere la implementación de un Censo Nacional Indígena específicamente dirigido a los pueblos originarios.

24. En relación a las estadísticas sobre población afrodescendiente, su falta de reconocimiento oficial como etnia redundó en la no inclusión de esta variable en el último Censo Nacional. Este hecho impide dar cuenta en este informe de la situación y condiciones de vida de este sector de la población chilena.

Políticas públicas

25. La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) es el organismo mandatado para ejecutar y articular las acciones del Estado dirigidas al desarrollo de los pueblos indígenas. El gobierno redujo su presupuesto para el año 2011 en 15,8% en comparación al del año anterior¹¹, hecho que resulta preocupante pues un adecuado financiamiento es fundamental para contribuir a que las comunidades puedan establecer y mantener sus propios programas educacionales, de salud, ceremonias tradicionales y sus organizaciones políticas.¹²

En los últimos años se han implementado medidas aisladas destinadas específicamente a mujeres indígenas como grupo vulnerable que no han logrado disminuir la brecha de desigualdad socioeconómica respecto de este grupo, especialmente en los ámbitos de acceso a la educación, oportunidades laborales y participación en instancias públicas de toma de decisión. Lo que evidencia la inexistencia de políticas públicas integrales pertinentes que se diseñen e implementen en consulta con los pueblos indígenas.

26. CONADI no ha transversalizado en sus políticas y programas la perspectiva de género, tampoco el organismo de adelanto de la mujer (SERNAM) ha incluido la variable étnica en sus intervenciones. Lo anterior se traduce en la inexistencia de políticas públicas integrales pertinentes dirigidas a mejorar la condición de las mujeres indígenas.

Territorio

27. Existe un grave déficit en los tres poderes del Estado en la implementación del Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas. El Estado no ha adecuado al estándar internacional el mecanismo de entrega de tierras. Tampoco lo ha hecho en materia de aguas, mineras y geotermia.¹³

28. Hasta la fecha, el Estado ha enfocado su accionar en la devolución de tierras, desatendiendo las demandas de los pueblos originarios que en la actualidad se centran en reivindicaciones territoriales que protejan y garanticen la subsistencia cultural y material de las comunidades, y no en la mera restitución de terrenos.

¹⁰ En el Censo se detectaron irregularidades en la interpretación de las cifras, las cuales por su gravedad resultaron en la renuncia del director del Instituto Nacional de Estadísticas y en una auditoría interna que aún no concluye. Ver: <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2013/07/655-535046-9-director-del-ine-explica-los-pasos-que-vienen-en-la-revision-del-censo-2012.shtml>

¹¹ INDH, Informe Anual 2011. Situación de los derechos humanos en Chile, en <http://www.indh.cl/informe-anual-2011-de-derechos-humanos-en-chile>

¹² INDH, 2011, op. cit.

¹³ Matías Meza-Lopehandía. Observatorio Ciudadano. En Diario electrónico Radio Universidad de Chile, 18 agosto 2010.

29. Si bien, se han producido incrementos nominales en el presupuesto del Fondo de Tierras y Aguas (FTAI), su poder adquisitivo se ve seriamente afectado debido al incremento del precio de la tierra por factores especulativos que el propio mecanismo del Fondo generó, lo cual ha significado que aún cuando se registra un aumento presupuestario, el porcentaje de hectáreas de tierra compradas no ha aumentado significativamente. Por ejemplo las tierras compradas de acuerdo al Artículo 20 letra b) en el año 2004, son casi similares a las compradas en el año 1994, con un presupuesto menor¹⁴.

30. Una evaluación realizada el 2008¹⁵, concluye que frente al acceso a tierras con demanda social, las familias beneficiarias aumentaron en un 169,6%, incrementándose de 158 a 426 entre los años 2004 y 2007 (período de evaluación). No obstante, señalan que la situación es grave porque 9 de cada 10 postulantes que cumplen con los requisitos necesarios para acceder al subsidio de tierras no lo logran, lo cual estaría indicando que existe una alta demanda insatisfecha. En el caso del acceso a tierras con demanda histórica por parte de comunidades indígenas, se habría producido un incremento equivalente al 20,9%, es decir de 627 familias beneficiadas el año 2004 a 758 familias el año 2007. No obstante, se registra una disminución de un 11,8%, en el número de comunidades beneficiarias en dicho período, lo que implicaría que se beneficiaron comunidades con mayor número de familias¹⁶. En el subsidio de certidumbre jurídica en la propiedad de tierras, se registra un incremento de 158,8% en el número de familias, subiendo de 3.746 a 9.695.

31. La evaluación citada plantea que entre los años 2004 y 2007 se habría producido un incremento del porcentaje de mujeres beneficiadas con subsidios para la adquisición de tierras. Antes del 2004 las mujeres representaban alrededor del 19%, en el año 2004 esta cifra alcanza al 50% y el año 2008 esta ascendería al 57% dentro del total de beneficiarios. Dicho incremento se asocia a la implementación del Programa de Mejoramiento de la Gestión Pública en su componente de Género, desarrollado por CONADI y monitoreado por el Servicio Nacional de la Mujer, que habría favorecido principalmente a mujeres indígenas jefas de hogar. Sin embargo, al analizar el tamaño de la propiedad a la que acceden las mujeres indígenas se observa por ejemplo para el año 2006 que el 61% de las mujeres y el 39% de los hombres accedieron a predios de menos de 10 hectáreas, esta proporción se invierte cuando se analizan las asignaciones que corresponden a un mayor número de hectáreas, lo cual estaría indicando que la brecha de género más importante es aquella que dice relación con el tamaño de la propiedad.

32. En definitiva, la ausencia de una política presupuestaria orientada a la restitución de derechos sobre tierras que los pueblos indígenas han perdido involuntariamente, o que han ocupado tradicionalmente aunque no estén tituladas, combinado con la negligente gestión de los recursos dispuestos para ello y a la exclusión de la participación en la toma de decisiones sobre el diseño y la gestión de la política de tierras, crea frustración en los pueblos indígenas y alienta sus movilizaciones de protesta social, que a su vez son violentamente reprimidas por las fuerzas policiales dependientes del Ministerio del Interior.

Brechas en el ámbito educacional y laboral

33. Uno de los indicadores importantes en materia de educación es la tasa de analfabetismo. Si bien dentro de la población indígena ha habido una disminución de la tasa de analfabetismo, sigue presentándose la brecha indígena – no indígena. En el año 2009¹⁷, la tasa de analfabetismo de la

¹⁴ Toledo, Víctor: “Balance de la política de tierras indígenas 1994-2005”. Documento de Trabajo, Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas, 2005, citado en: Informe de la Federación Internacional de los Derechos Humanos “Chile, la otra transición chilena: derechos del pueblo mapuche, política penal y protesta social en un estado democrático” N° 445/3, abril 2006, pág 16.

¹⁵ Informe Final de evaluación programa fondo de tierras y aguas indígenas cooperación nacional de desarrollo indígena panelistas: Guillermo Dascal (coordinador) Cristian Moscoso, Juan Pacheco. Agosto 2008

¹⁶ Existen comunidades con 100 familias en Títulos de Merced o radicados particularmente en la Provincia de Malleco, lo que provoca esta situación.

¹⁷ Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2009.

población indígena del país es del 6,2% y en el caso de la población no indígena es de 3,3%. La población mapuche tiene un 6,6% de personas analfabetas.

34. Al desagregar estas cifras por sexo, se observa una importante brecha que ha sido objeto de preocupación del Comité CEDAW¹⁸, pues existe en el 2009 un 7,4% de mujeres indígenas que no saben leer y escribir frente a un 4,9% de los hombres indígenas. Lo mismo ocurre al hacer la observación considerando la variable urbano-rural encontrándose que el analfabetismo en la población indígena rural alcanza en el año 2009 al 12,8%, manteniéndose la brecha de género.

35. Respecto al ámbito laboral, en la **población indígena** la tasa de participación económica alcanza al 55,2% y al ser desagregada según sexo, el 71% corresponde a los hombres activos, frente a un 40,1% de mujeres indígenas activas¹⁹, lo que evidencia una importante brecha en la participación entre mujeres y hombres indígenas en el mundo del trabajo productivo y las actividades generadoras de ingresos, situación reconocida por el Comité CEDAW en 2012²⁰.

36. Recomendaciones:

- a) **Generar sistemas válidos y fiables de información estadística que den cuenta de la realidad de la población indígena, migrante y afro descendiente, desagregada por sexo.**
- b) **Incluir a las mujeres indígenas, migrantes y afro descendientes como grupo prioritario en el diseño e implementación de las políticas públicas y programas.**
- c) **Impulsar una revisión de la política pública en materia de tierras indígenas, teniendo presente para ello las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos (2007) y del Relator Especial James Anaya (2009) estableciendo un mecanismo efectivo para reconocer los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios y recursos naturales. Destinar recursos suficientes para el cumplimiento de tal objetivo y tomar medidas para eliminar la brecha de género en relación al tamaño de la propiedad que reciben hombres y mujeres.**
- d) **Establecer programas especialmente destinados a erradicar el analfabetismo entre las mujeres indígenas y para establecer un sistema de igualdad de oportunidades en la educación para las niñas indígenas.**
- e) **Promover la autonomía económica de las mujeres indígenas mediante un apoyo preferencial a sus emprendimientos y proyectos productivos, así como incentivando la formalización laboral de las mujeres indígenas, con contrato de trabajo y cotizaciones previsionales y ampliar la cobertura de derechos laborales para mujeres trabajadoras informales, de modo de enfrentar efectivamente la precariedad laboral femenina.**
- f) **Generar medidas de acción afirmativa para alcanzar la igualdad sustantiva y terminar con todas las formas de discriminación racial, en particular en la vida política, donde las mujeres están subrepresentadas, así como en la educación, salud y empleo, donde las mujeres migrantes, afro descendientes e indígenas tienen limitado acceso.**

Violencia policial contra pueblos indígenas y aplicación de la Ley Antiterrorista

37. Frente a la protesta social indígena por la sobre explotación de los recursos naturales derivada de grandes proyectos de inversión en sus territorios y la reivindicación de sus tierras ancestrales, en los últimos años el Estado ha respondido mediante una política de criminalización que ha llevado a la cárcel a decenas de mapuche y ha violentado a partir de septiembre de 2010 a integrantes del pueblo Rapa Nui.

¹⁸ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/CHL/CO/5-6, párr. 29.

¹⁹ Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2009.

²⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/CHL/CO/5-6, párr. 33.

38. En el marco de reivindicaciones territoriales realizadas por los clanes y familias rapa nui, que sólo poseen el 13,7% del total de la isla²¹, el Estado ha actuado reprimiendo violentamente la protesta y judicializando sus demandas.

39. A fines de 2010, el conflicto con el pueblo Rapa Nui se agudizó pues desde el continente se envió a la isla un contingente adicional de Carabineros con el propósito de reprimir las movilizaciones, lo cual redundó en episodios de violencia inusitados en el lugar, reportándose malos tratos y uso excesivo de la fuerza que causaron el amedrentamiento de una población poco habituada a una presencia policial de tal envergadura²².

40. Las tomas pacíficas de terreno, de propiedad del fisco y particulares, fueron violentamente desalojadas en diferentes oportunidades, resultando varias personas heridas por perdigones y otras tantas detenidas y formalizadas²³.

41. Estos hechos motivaron la dictación de una medida cautelar por parte de la CIDH, a favor del pueblo Rapa Nui²⁴ y una declaración pública del relator especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas James Anaya, en la que expresa su preocupación por las acciones emprendidas por el Estado contra los habitantes del pueblo y su llamado a terminar con los desalojos violentos y a retomar el diálogo entre las partes²⁵.

42. Posteriormente a estos hechos de violencia, el Estado ha optado por perseguir responsabilidades judiciales individuales por los delitos de usurpación pacífica y violación de morada. Esta judicialización de las reivindicaciones territoriales constituye una vulneración adicional de derechos pues los problemas de acceso a la justicia que enfrenta la isla, la cual al estar ubicada a 3.680 kilómetros de Chile continental experimenta las desventajas propias de las zonas alejadas, se traducen en que las personas imputadas no cuentan con una representación jurídica adecuada en tanto la defensoría local de la isla cuenta con sólo una profesional y la disponibilidad de otros/as abogados/as particulares es igualmente limitada. A esto se suma la inexistencia de tribunales de rango superior al juez de garantía y la negativa para el uso de la lengua rapa nui en los procesos judiciales, derecho consagrado por la ley indígena y el Convenio 169 de la OIT que no ha sido debidamente resguardado²⁶.

43. La judicialización del conflicto, además de prolongarlo en el tiempo, desincentiva legítimas reivindicaciones territoriales e incumple la obligación estatal de instituir los procedimientos adecuados en el marco jurídico para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos²⁷. Las únicas salidas alternativas a la vía judicial han consistido en la implementación de mesas de trabajo con miembros de la comunidad que carecen de efectividad pues no cuentan con representantes elegidos por el pueblo para este propósito, incumpliendo también los estándares definidos por el Convenio 169 de la OIT para hacer efectivo el derecho a consulta previa.²⁸

44. Con posterioridad a los desalojos, en febrero de 2011 el gobierno anunció una solución para uno de los terrenos en disputa donde se emplaza el Hotel Hanga Roa. El acuerdo consiste en que

²¹ Universidad Diego Portales “Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2011”, 2011, en <http://www.derechoshumanos.udp.cl/informe-anual-sobre-derechos-humanos-en-chile-2011/>

²² INDH, 2011, op. cit.

²³ Universidad Diego Portales, 2011, op. cit.

²⁴ En MC / 10, la Comisión Interamericana solicitó al Estado de Chile que haga cesar inmediatamente el uso de la violencia armada en la ejecución de acciones estatales administrativas o judiciales contra miembros del pueblo Rapa Nui, incluyendo los desalojos de espacios públicos o de propiedad fiscal o privada; que garantice que la actuación de agentes del Estado en el marco de las protestas y desalojos no ponga en riesgo la vida o la integridad personal de los miembros del pueblo Rapa Nui. <http://www.cidh.org/medidas/2011.sp.htm>

²⁵ <http://unsr.jamesanaya.org/esp/notes/el-relator-especial-expresa-su-preocupacion-por-los-desalojos-de-indigenas-rapanuis-en-la-isla-de-pascua>

²⁶ INDH, 2011, op. cit.

²⁷ Convenio 169 de la OIT, artículo 14.3

²⁸ INDH, 2011, op. cit.

los actuales propietarios se reservan el derecho a usufructo del inmueble por 30 años a cambio de ceder la propiedad del mismo a una fundación compuesta por representantes de la comunidad. Las irregularidades de esta negociación radican en que fue acordada entre representantes del ejecutivo y los propietarios legales del terreno, sin la participación del clan que reclama dichas tierras quienes rechazaron los términos del acuerdo. Por otro lado, permitir el usufructo en territorio indígena infringe la actual legislación interna en la materia (Ley 19.253) y pasa por alto la consulta previa a la comunidad rapanui.²⁹

45. En mayo de 2012, la Corte Suprema rechazó el reclamo del Clan Hito estableciendo que no existen derechos de propiedad ancestral del pueblo Rapa Nui pues según el tribunal luego de que el Fisco de Chile tomará posesión de la isla en 1888 las personas que ahí vivían pasaron a tener la calidad de ocupantes irregulares de las tierras. Esta sentencia contraviene el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT que determina la obligación de reconocer a los pueblos el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.

46. A la fecha de cierre del informe la totalidad de los terrenos reivindicados han sido desalojados y el resto de las causas judiciales permanecen en tribunales, continuando las protestas pacíficas en la isla por la pronta solución del conflicto.

47. Respecto al pueblo Mapuche, a la encarcelación de alrededor de 80 personas mapuche con posterioridad a 2009, se suma la imputación de delitos terroristas a 55 mapuche, con la consiguiente vulneración de garantías procesales (extensos períodos de prisión preventiva, testigos con identidad reservada), aunque posteriormente sean absueltos o enjuiciados por delitos comunes³⁰. El alto índice de absoluciones en juicios por **Ley Antiterrorista** seguidos contra personas mapuche evidencia su utilización discrecional y política por el Estado, que por una década ha sido aplicada en forma casi exclusiva contra este pueblo, a pesar de las recomendaciones internacionales en la materia³¹.

48. Tras una huelga de hambre llevada a cabo por 83 días durante el año 2010 por 34 comuneros mapuche privados de libertad en penales de Concepción, Lebu, Valdivia, Temuco y Angol en demanda de un juicio justo (no aplicación de la ley antiterrorista y término al doble enjuiciamiento) y del fin de los abusos y maltratos de agentes del Estado en contra de sus comunidades, los que han incluido a niños y niñas³², se efectuaron modificaciones a la Ley Antiterrorista³³. Aun cuando esta reforma posibilitó el término de la huelga de hambre que se extendió por casi tres meses, lo cierto es que las modificaciones aprobadas no han permitido adecuar la normativa nacional a los estándares internacionales aplicables. El concepto de terrorismo sancionado, aun cuando elimina la presunción de finalidad terrorista, no se ajusta a los elementos que definen estos ilícitos de acuerdo a los tratados internacionales y la legislación comparada. Además, se mantienen inalteradas un conjunto de disposiciones excepcionales que limitan seriamente las garantías procesales de quienes participan de hechos definidos como terroristas³⁴.

²⁹ Universidad Diego Portales, 2011, op. cit.

³⁰ Desde el año 2009 a la fecha han existido 8 causas penales abiertas, en las que se les ha imputado a 55 personas pertenecientes al pueblo mapuche la participación en delitos de carácter terrorista. De esas 8 causas penales, 4 han sido falladas por los Tribunales de Justicia, tres que derivaron en la absolución de los imputados, y una en que se condenó a 4 de los 19 imputados por delitos comunes. Si bien a ninguno de los condenados les fue aplicada la calificante de conducta terrorista contemplada en la Ley 18.314 en los delitos por los que se les condenó, las pruebas que sirvieron en su condena son resultado de un proceso judicial seguido bajo el alero de dicho cuerpo legal, por cuanto en éste, se utilizaron testimonios de testigos con identidad reservada

³¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD/C/CHL/CO/15-18, párr. 15. Comité contra la Tortura, CAT/C/CHL/CO/5, 29

³² Aylwin, José: "Bicentenario y la causa mapuche. La herida de Chile". Publicado en *Le Monde Diplomatique*. Santiago. Octubre, 2010.

³³ Ley N° 20.467 que modifica disposiciones de la Ley N° 18.314 que determina conductas terroristas y fija su penalidad, publicada en el Diario Oficial el 8 de octubre de 2010 (Boletín Legislativo N° 7211-07).

³⁴ Observatorio Parlamentario, Balance al Poder Legislativo año 2010.

49. Asimismo se aprobó una reforma parcial a la justicia militar³⁵ donde se excluyó a menores y civiles enjuiciados por parte de tribunales militares y se eliminó el doble juzgamiento de los presos mapuche. Sin embargo, se mantuvo la competencia militar para los delitos que cometan agentes policiales en contra de civiles incumpliendo los estándares internacionales en la materia, cuestión preocupante pues la represión cometida por parte de Carabineros y Policía de Investigaciones en contra de comunidades, incluidas muertes de comuneros mapuche, quedan en la impunidad.

50. Dentro de las denuncias a organismos internacionales sobre violencia aplicada por las policías destacan los allanamientos sin órdenes judiciales y denuncias de torturas y malos tratos a los presos³⁶. Especialmente grave resulta la situación de violencia contra niños, niñas y adolescentes mapuche, la cual fue representada por organizaciones de la sociedad civil ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En la audiencia se dio a conocer la violencia por parte de las instituciones del Estado hacia las comunidades que están movilizadas para recuperar sus tierras ancestrales donde incluso se registra el caso de una niña de 5 años detenida e interrogada en el año 2006 en el sector de Yeupeko.³⁷

51. Durante los años 2011 y 2012 el patrón de violencia policial se ha mantenido, sucediendo diversos episodios de represión policial en comunidades mapuche que fueron violentamente allanadas por Carabineros con resultados de niños/as, mujeres y ancianos/as heridos/as o afectados/as por el uso indiscriminado de gases lacrimógenos³⁸.

52. Un caso particularmente grave ocurrido en 2012 lo constituye la agresión por parte de fuerzas policiales a dos mujeres Mapuche de la comunidad José Jineo, quienes fueron golpeadas en presencia de menores de edad³⁹, y posteriormente detenidas ilegalmente como lo estableció el juzgado de garantía que resolvió dejarlas en libertad. Esta situación motivó la presentación de un recurso de protección por parte del Instituto Nacional de Derechos Humanos ante la Corte de Apelaciones de Temuco- ya acogido por el tribunal- contra Carabineros de la IX Zona de la Araucanía en nombre de los niños y niñas y adolescentes de la Comunidad José Jineo, comuna de Padre Las Casas. El propósito es que los procedimientos policiales no vulneren el derecho a la integridad física y psíquica de los menores de la comunidad, la igualdad ante la ley, el derecho a la intimidad e inviolabilidad del hogar y el derecho de propiedad. Según testimonios de la comunidad, estos casos no son aislados o excepcionales, existiendo en la Araucanía un patrón de violencia.⁴⁰ Es decir, a pesar del pronunciamiento de la Corte, los procedimientos policiales siguen vulnerando los derechos de niños/as y mujeres en las comunidades.

53. En el año 2012 se ha denunciado otro hecho de violencia que afecta a mujeres de las comunidades mapuche del sector Trafún en la comuna de Panguipulli, donde Carabineros ingresó sin una orden de detención o allanamiento a registrar los domicilios de Ignacia Reinahuel de 80 años y Uberlinda Pichilef de 60 años de edad, lugar en que también se encontraba una menor de 13 años que fue obligada a dejar la casa semidesnuda⁴¹. Las mujeres indígenas, especialmente Mapuche,

³⁵ República de Chile, Ley N° 20.477, modifica competencia de tribunales militares, publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 2010.

³⁶ Guerra, Marta: “¿Por qué 14 mapuche siguen en huelga de hambre? En www.mapuexpress.net. 5 de octubre 2010.

³⁷ Fundación Anide y Red de ONGs de Infancia y Juventud de Chile (ROIJ Chile), “Violencia Institucional Contra la Niñez Mapuche en Chile. Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el 141 Periodo de Sesiones”. 25 de Marzo de 2011, en <http://meli.mapuches.org/spip.php?article2254>

³⁸ Reportaje a comunidad mapuche Wenté Winkul Mapu, allanada por Carabineros de manera violenta en repetidas ocasiones, disponible en:

http://www.chilevision.cl/home/index.php?option=com_content&task=view&id=425954&Itemid=186

³⁹ Registro audiovisual de agresión policial en: <http://www.youtube.com/watch?v=C-IwIVZvHzQ>

⁴⁰ INDH, “Informe Misión de Observación Región de la Araucanía” 17 al 20 de enero de 2012, en <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2012/03/mision-arauca-2012.pdf>

⁴¹ <http://www.elciudadano.cl/2012/03/01/49016/carabineros-asalta-y-agrede-a-dos-ancianas-mapuche-de-trafun-en-sus-propias-casas/>

han sido víctimas constantes del uso desproporcionado de la fuerza por parte de agentes del Estado en el contexto de operativos policiales, situación reconocida por el Comité CEDAW en 2012⁴².

54. En el año 2013, la Defensoría Penal Pública, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y la Fundación Instituto Indígena, presentaron un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Temuco en favor de los niños/as, adolescentes, mujeres embarazadas y todos/as quienes hayan resultado afectados/as por un allanamiento efectuado el 30 de abril de 2013 por personal de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) en las comunidades Mapuche “Mawidanche” y “Trapilwe”, comuna de Freire⁴³. La solicitud tiene como objetivo aclarar las denuncias por la perturbación o amenaza que eventualmente pueda afectar el legítimo ejercicio de los derechos a la libertad personal y seguridad individual de los/as amparados/as

55. Recomendaciones:

- a) **Terminar la criminalización de las demandas indígenas y provocar un cambio radical en las formas en que se ha abordado el conflicto con las comunidades indígenas. Particularmente se recomienda la no aplicación de la Ley Antiterrorista y la creación de mecanismos de protección y asistencia para las mujeres, niños y niñas víctimas de violencia institucional.**
- b) **Garantizar investigaciones imparciales y exhaustivas a toda denuncia de violencia policial, incluyendo violencia sexual contra mujeres y niñas indígenas, a fin de sancionar a los responsables, reparar a víctimas y dar garantías de no repetición**

Participación efectiva de los diferentes grupos étnicos chilenos en la vida política y pública (arts. 2, 5 y 6)

56. Respecto a la **participación** los pueblos indígenas continúan sin tener representación en el Congreso ni en los gobiernos regionales, y su representación en los gobiernos municipales es ínfima. No han existido propuestas de reformas legales para eliminar las barreras institucionales que limitan la organización política de los pueblos indígenas y su integración en cargos de decisión.

57. La participación de las **mujeres indígenas** en los cargos de decisión política es casi nula, preocupando especialmente que no estén representadas en el parlamento⁴⁴.

58. Recomendaciones:

- a) **Asegurar y promover el ejercicio del derecho a participación política de los pueblos indígenas, con especial énfasis en la promoción de la participación de las mujeres, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT y normativa internacional vigente.**

Sistema de Justicia y de combate a la discriminación racial (arts. 5 y 6)

59. En materia de acceso a la justicia, existen diversos problemas que vulneran los derechos de las mujeres indígenas a un juicio justo, situación reconocida por el Comité CEDAW en 2012⁴⁵. Persiste en el país la ausencia de mecanismos jurisdiccionales que oportuna y eficazmente reestablezcan el imperio del derecho y protejan a las mujeres indígenas y afrodescendientes afectadas por discriminación en cualquier ámbito de sus vidas. Esto ocurre por una parte porque la normativa

⁴² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/CHL/CO/5-6, párr. 20 y 21

⁴³ <http://www.indh.cl/corte-de-temuco-acoge-recurso-de-amparo-presentado-por-defensoria-penal-publica-con-adhesion-de-indh#sthash.loG2E9lw.dpuf>

⁴⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/CHL/CO/5-6, párr. 21.

⁴⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/CHL/CO/5-6, párr. 15 y 25.

interna no se ha adecuado a los estándares internacionales, y por otra parte, por la inexistente o inadecuada aplicación la normativa internacional referida a pueblos originarios. Del mismo modo, las y los funcionarios policiales y operadores de justicia reciben una escasa o casi nula capacitación en materia de derechos humanos de las mujeres indígenas, manteniendón una inadecuada comprensión de las diferencias culturales, y primando estereotipos y patrones socioculturales discriminatorios que descalifican a las indígenas ya sea en su papel de víctimas de violencia o como imputadas de algún delito, lo cual constituye un obstáculo para el acceso a la justicia de las mujeres indígenas⁴⁶.

60. El caso de la pastora Aymara Gabriela Blas, que suscitó la presentación de una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por Corporación Humanas y el Observatorio Ciudadano, ilustra claramente la discriminación hacia las mujeres indígenas por parte del sistema de justicia⁴⁷.

61. Otra situación preocupante en materia de acceso a la justicia para las mujeres indígenas es la aplicación de acuerdos reparatorios en casos de violencia doméstica o intrafamiliar. Por solicitud de la Defensoría Penal, y en atención a los artículos 9 y 10 del Convenio 169 de la OIT, tribunales penales han aceptado los acuerdos reparatorios entre víctimas e imputados de origen mapuche, decisiones que han sido confirmadas por las cortes superiores⁴⁸. Resulta alarmante que dichas sentencias no se hayan basado en la costumbre ancestral del pueblo mapuche y que se hayan dictado en contravención a la normativa internacional sobre derechos humanos de las mujeres, que prohíbe la impunidad de dichos delitos.

62. Recomendaciones:

- a) **Impulsar medidas para garantizar el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos para investigar, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres indígenas, así como las acciones para erradicar los patrones socioculturales discriminatorios que impiden a las mujeres indígenas el acceso pleno a la justicia, que incluyan programas de**

⁴⁶ Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género, “Informe para el 144° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Avances y desafíos en el acceso a la justicia para las mujeres en las Américas”, en <http://www.humanas.cl/wp-content/uploads/2012/04/Informe-para-el-144-per%C3%ADodo-de-sesiones-CIDH-Abril-2012.pdf>

⁴⁷ Gabriela Blas estuvo privada de libertad por la muerte de su hijo de 3 años de edad, a quien Gabriela perdió de vista mientras se encontraba trabajando en el pastoreo de llamas y cuyo extravío denunció oportunamente a Carabineros que un año después encontró el cuerpo del niño. Luego de un proceso judicial que presentó diversas irregularidades, como interrogatorios que no se realizaron en la lengua materna de la imputada o test psicológicos que no consideraban su especificidad étnica, el tribunal la condenó a 10 años de presidio por abandono de menor con resultado de muerte. Posteriormente, la sentencia fue anulada por la Corte de Apelaciones, siendo la pena aumentada en el segundo juicio de 10 a 12 años, decisión que al no poder ser revisada por un tribunal superior impide fiscalizar el cumplimiento de las garantías de debido proceso. La vulneración de derechos radica en que la identidad cultural de Gabriela Blas no fue considerada en el proceso judicial, incumpliendo lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT donde se señala la obligación de los tribunales de justicia a tener en cuenta la costumbre de los pueblos cuando deben pronunciarse sobre materias penales, considerando sanciones alternativas a la privación de libertad. Muy por el contrario, el incumplimiento de garantías procesales básicas evidencia la confluencia de múltiples formas de discriminación que recayeron en Gabriela, quien por su origen étnico, condición socioeconómica y por el hecho de ser mujer, no tuvo acceso a un juicio justo.⁴⁷ Si bien en mayo de 2012 se le concedió un indulto presidencial que redujo su condena a la mitad, gracias a lo cual optó a beneficios carcelarios que le otorgaron la libertad condicional después de más de 4 años en prisión, el Estado no ha reconocido su responsabilidad en la violación de los derechos de Blas a un juicio justo y a un trato igualitario y no discriminatorio, y tampoco ha comprometido reparaciones para la afectada ni medidas que garanticen la no repetición de este tipo de situaciones en el país.

⁴⁸ Hasta el momento Corporación Humanas registra 2 casos: a) Sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Temuco el 27 de Octubre de 2011 Rol N° 955-11; b) Sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Temuco el 4 de enero de 2012 Rol N° 1192-2011. Existe un tercer caso que a la fecha de cierre del informe aún estaba siendo resuelto por la Corte de Apelaciones de Temuco Rol N°388-2012.

capacitación para integrantes del sistema de justicia y políticas integrales de prevención.

- b) **Capacitación permanente en derechos humanos, específicamente sobre derechos humanos de las mujeres indígenas y estándares internacionales, a los/as funcionarios/as policiales y operadores/as de la administración de justicia.**

Disfrute de los derechos humanos de otros grupos vulnerables a la discriminación racial (arts. 2, 4, 5 y 7).

Marco normativo

63. La Ley de Extranjería, actual marco normativo en materia de migración, data de 1975 y no se ajusta a los estándares internacionales ni a la realidad de la migración actual que se ha caracterizado en el último periodo por ser creciente, sostenida y fronteriza. Entre sus múltiples deficiencias destaca el poder discrecional que otorga a la autoridad administrativa para la permanencia, abandono y expulsión de extranjeros/as y la falta de garantías al debido proceso. Adicionalmente, no se reconoce la nacionalidad chilena a hijos/as de extranjeros/as en situación irregular nacidos en el país, adquiriendo en algunos casos condición de apátridas, situación que el Comité CEDAW llamó a modificar⁴⁹.

64. En junio de 2013 ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley de migración y extranjería⁵⁰ que se orienta a actualizar la mencionada legislación. La iniciativa, que no ha avanzado en su tramitación, carece de un enfoque de derechos y no se adapta a las recomendaciones realizadas por el Comité de Trabajadores Migratorios⁵¹. El retraso en la adopción de un nuevo cuerpo legal en materia de migración acorde a los estándares de DD.HH es preocupante pues impacta en múltiples situaciones que cotidianamente enfrentan extranjeros/as en el país.

65. En relación a los contenidos del proyecto preocupa que la protección de los derechos de migrantes y sus familiares no sea el eje central de la iniciativa y que ésta quede supeditada a aspectos administrativos, institucionales, procesales y económicos. Entre las principales deficiencias del proyecto destaca la mantención del límite máximo de 15% de personas extranjeras trabajando para empresas con más de 25 trabajadores/as, criterio de exclusión que se seguiría aplicando a las personas cuyo permiso de residencia o permanencia tenga un plazo de estadía de más de un año y que tengan la posibilidad de postular a la residencia definitiva, es decir, se aceptaría mayor número de inmigrantes sólo en empleos temporales. Asimismo, la agilización del procedimiento de expulsión para aquellos/as extranjeros/as infractores/as de ley podría vulnerar garantías de debido proceso.

66. Resulta central que el nuevo marco jurídico sobre migración aborde, entre otros, el derecho a la libertad de circulación y desplazamiento de todas las personas que habitan el territorio nacional; el derecho a la nacionalidad de los niños y niñas que nacen en el país con independencia de la condición migratoria de sus padres; los derechos laborales, sindicales y de seguridad social de extranjeros/as; el derecho de acceso a la justicia para la protección y defensa de sus derechos, así como garantías de debido proceso frente a la infracción de normas migratorias nacionales; el derecho a la protección de la familia y reunificación familiar; el derecho a la vivienda; el derecho a la salud y atención médica; el derecho a la educación de hijos/as de migrantes. Ello en cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado de Chile, particularmente lo dispuesto por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

⁴⁹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/CHL/CO/5-6, párr. 27.

⁵⁰ Mensaje N° 089-361, Boletín legislativo N° 8970-06

⁵¹ Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, CMW/C/CHL/CO/1.

Derechos de las personas migrantes

67. Preocupa la falta de garantías a los derechos laborales, sindicales y de seguridad social de migrantes; a la atención de salud; educación de los niños/as; reunificación familiar; entre otros; y la inexistencia de políticas que combatan la discriminación y estigmatización.

68. Los datos disponibles sobre la población migrante en Chile no han sido actualizados (dados los problemas mencionados del Censo 2012) pues las últimas cifras oficiales datan del Censo de 2002, por lo cual urge generar estadísticas fiables que permitan realizar diagnósticos adecuados en la temática. La información disponible indica que la población inmigrante en Chile se compone mayoritariamente por mujeres, quienes enfrentan múltiples formas de discriminación por su condición de mujeres y migrantes.

69. Respecto al derecho a la salud, es importante destacar que es requisito para acceder al sistema privado o público de salud el tener documento de identidad chileno, por lo que las y los migrantes en situación irregular o que se encuentren tramitando su visa no pueden acceder al sistema público de salud. Esta situación se hace particularmente grave en el caso de personas enfermas, personas de la tercera edad, niños/as pequeños/as y mujeres embarazadas.

70. Excepcionalmente, para las mujeres embarazadas existe la visa por embarazo o tratamiento médico que les permite a partir de la presentación de un certificado médico que acredite su condición de gravidez atenderse en el sistema público de salud⁵². No obstante, en la práctica se observa que las mujeres embarazadas sin documento de identidad no son atendidas en el consultorio, lo que las obliga a recurrir a prestadores privados de salud para obtener un certificado de embarazo. Aquellas que se encuentran en situaciones de mayor precariedad económica no pueden asumir dicho gasto y no pueden regularizar su situación migratoria y, por lo tanto, no reciben atención médica durante el embarazo, con consecuencias tanto en la salud de la mujer como del recién nacido. Esta situación motivó recomendaciones del Comité de Trabajadores Migratorios y del Comité CEDAW⁵³

71. En relación al acceso a educación de los niños y niñas migrantes, a pesar de la existencia de un marco jurídico que promueve la incorporación de los menores a los establecimientos educacionales y la posibilidad de que ellos regularicen su situación migratoria mediante la visa temporaria de estudiante, en la práctica se observa que los establecimientos educativos particulares subvencionados exigen a los menores la presentación de documento de identidad chileno para matricularse por segunda vez en Chile. Es decir, se permite la matrícula provisoria, como lo ordena la Circular N° 07/ 1008 (1531) de agosto 4 de 2005, pero se niega la continuación de la educación a quienes no han regularizado su situación migratoria al finalizar el año escolar.⁵⁴ Muchas veces, esta situación se explica por dificultades económicas de los padres para pagar las visas que no debieran tener repercusiones sobre el derecho a la educación de las niñas y niños migrantes, y que contraviene además la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta situación fue materia de preocupación en el informe del Comité de Trabajadores Migratorios, instancia que recomendó que se garantice el acceso a la educación para niños/as migrantes en situación irregular.⁵⁵

72. Preocupa que de acuerdo a la Encuesta Casen 2009, la gran mayoría de las mujeres migrantes no ha realizado consultas médicas generales. El promedio de quienes lo han hecho es de sólo dos

⁵² Departamento de Extranjería y Migración, Circular N° 1179

⁵³ Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, CMW/C/CHL/CO/1, párrafo 31. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/CHL/CO/5-6, párr. 41.

⁵⁴ Ver Sistematización del Proyecto “Ciudadanía y protección de los derechos humanos de la población inmigrante en Chile”, ejecutado por la Fundación Instituto de la Mujer en el 2010, junto a otras cuatro organizaciones y cofinanciado por la Unión Europea.

⁵⁵ Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, CMW/C/CHL/CO/1, párrafo 35.

ocasiones. Respecto a la salud sexual y reproductiva de las migrantes, se desconoce si cuentan con información y acceso gratuito a métodos anticonceptivos, así como información preventiva, exámenes de detección gratuitos y tratamientos oportunos para las enfermedades de transmisión sexual. Preocupa que casi la mitad de las mujeres de los quintiles II, III y IV no se haya hecho el examen Papanicolau en los últimos tres años, mientras que el 65,7% de las mujeres del primer quintil y el 60% de las mujeres del quintil superior se han practicado dicho examen.

73. En relación al ámbito laboral, una vez que las mujeres migrantes intentan insertarse en el mercado laboral chileno afrontan las dificultades propias de una sociedad con marcadas brechas de desigualdad, un mercado laboral inestable, la desprotección de los/las trabajadores/as y una legislación migratoria que vincula la visa a una relación laboral, lo que lleva a las y los trabajadoras/es migrantes a tolerar condiciones laborales ilegales para mantener su situación migratoria en regla. Adicionalmente, las mujeres migrantes tienen mayores posibilidades de realizar trabajos informales, la Encuesta Casen 2009 indica que, en todos los quintiles, la proporción de mujeres migrantes con contrato de trabajo es inferior a los hombres. En el primer quintil, sólo el 28,5% de las mujeres tienen contrato, porcentaje que supera el 60% en los demás quintiles. Un número significativo de las mujeres migrantes se insertan en el mercado laboral chileno como trabajadoras de casa particular, sector ocupacional caracterizado por múltiples vulneraciones a los derechos laborales. El Comité CEDAW en 2012 instó al Estado a mejorar la situación laboral de las mujeres migrantes⁵⁶.

74. Se confirma la brecha de salarios entre hombres y mujeres migrantes a partir de los datos de la Encuesta Casen de 2009⁵⁷. Solamente en el primer quintil las mujeres migrantes reciben salarios mayores a los de los hombres (en una relación de 1 para las mujeres y 0.7 para los hombres). En los demás cuatro quintiles el salario femenino es inferior al de los varones. Así en los quintiles II y III la relación a favor de los hombres es de 1 a 0.8; en el quintil IV es de 1 a 0.7; y en el quintil V es de 1 a 0.6, constatándose el aumento de la brecha de salarios entre hombres y mujeres a medida que aumentan sus niveles de ingresos.

75. Respecto al acceso a la vivienda, existen múltiples restricciones por parte del Estado que dificultan el arriendo o postulación a subsidios habitacionales por parte de familias migrantes. Esta situación de desprotección promueve el aprovechamiento de ciertos sectores, quienes arriendan habitaciones particulares para grupos familiares, donde no tienen acceso a baño privado, a servicios de agua potable y electricidad regulares, viven en situación de hacinamiento y son extorsionados con altos precios de arriendo que no tienen ningún tipo de fiscalización por parte de los Gobiernos locales o nacionales. Esta situación ha derivado en múltiples incendios por conexiones eléctricas fraudulentas, donde han muerto numerosas personas en los últimos 5 años.

Ingreso al país

76. Preocupan las denuncias que han realizado personas migrantes en los principales pasos fronterizos del norte del país, las cuales fueron documentadas en un informe del Instituto Nacional de Derechos Humanos⁵⁸. Este informe da cuenta de la afectación de derechos de las personas migrantes pues existen situaciones de trato denigrante en los pasos fronterizos, prohibiciones arbitrarias de ingreso al país, argumentando razones de insolvencia económica⁵⁹, y rechazos injustificados a las solicitudes de asilo y refugio, lo cual puede contribuir a aumentar el ingreso irregular y el tráfico de migrantes.

⁵⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/CHL/CO/5-6, párr. 33.

⁵⁷ Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Ministerio de Desarrollo Social, 2009.

⁵⁸ Instituto Nacional de Derechos Humanos, “Informe Misión de Observación Situación de la Población Migrante Iquique y Colchane, 29 a 31 de mayo de 2013” Disponible en: <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/560/Informe%20Mision?sequence=4>

⁵⁹ Ver nota de prensa, <http://www.13.cl/t13/reporteros/extranjeria-visitara-paso-fronterizo-de-colchane-tras-denuncia-de-reporteros>

Trata de personas

77. Respecto a una normativa relativa a tráfico y trata, en 2011 se aprobó la Ley N° 20.507 que modifica el código penal y tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas. Si bien esta ley ha significado un avance importante, se desconoce el presupuesto que el Estado destinará a la implementación de la ley; así como la forma y el momento en que se dará cumplimiento a la elaboración de estadísticas desglosadas por sexo, en un sistema único de registro que distinga la trata interna y transfronteriza con fines de explotación sexual de aquella que tiene como fines la explotación laboral, dando cuenta efectivamente de la magnitud del fenómeno en el país. Del mismo modo, no se cuenta con estudios sobre los fenómenos conexos a la trata de personas: explotación laboral, explotación sexual de niñas/os y explotación de mujeres en el marco de la prostitución.

78. A pesar de que la ley estipula que las víctimas de estos delitos deben ser protegidas, recibir albergue e incluso optar a permisos de residencia, estas disposiciones no son cumplidas o encuentran limitaciones en su implementación. En primer lugar, parte importante de la protección y asistencia a las víctimas se condiciona a que éstas tengan la voluntad de denunciar y cooperar en un proceso judicial.

79. Por otra parte, las víctimas de trata enfrentan dificultades cuando tramitan sus visas de residencia temporal debido a que el costo de estas puede llegar incluso a los 400 dólares, montos que les resulta imposible costear. El hecho de no contar con estos permisos de residencia obstaculiza su acceso a prestaciones básicas de salud así como a fuentes laborales.

80. Preocupa también el escaso número de centros de acogida estatales para víctimas de trata, pues sólo existe una y está destinada a la atención preferente de mujeres víctimas de explotación sexual, careciendo de una cobertura nacional que incluya las zonas extremas del norte y sur del país. Del mismo modo, existe una mínima cobertura de rehabilitación psicológica y reinserción social y laboral. Ante la falta de infraestructura, algunas organizaciones de la sociedad civil prestan servicios a las víctimas pero no cuentan con recursos estatales para realizar su labor.

81. En relación a la formación de funcionarios/as públicos/as, no existen capacitaciones permanentes para el poder judicial, operadores/as del sistema de justicia y funcionarios/as policiales y fronterizos que aseguren la implementación efectiva de la ley así como la protección e información a las víctimas de sus derechos durante las actuaciones judiciales.

82. Durante el proceso no se garantiza la debida protección de víctimas ni de testigos, exponiendo su identidad a los tratantes. Por otra parte, no existen fondos especiales destinados a la reparación de la víctima.

83. En lo relativo a las políticas públicas, se encuentra en funcionamiento la Mesa Intersectorial de Trata de Personas, la cual está finalizando el diseño del plan de acción nacional. Destacamos de esta iniciativa la activa participación de las organizaciones de la sociedad civil y la provechosa experiencia de colaboración que se ha generado con las instituciones del Estado.

Campañas para prevenir y combatir la discriminación racial

84. Frente a la xenofobia y discriminación racial, no existen campañas permanentes que eduquen en igualdad y no discriminación y se orienten a prevenir este tipo de conductas.

85. Recomendaciones:

- a) **Aprobar marco jurídico para la protección y garantía de los derechos de migrantes adecuado a las obligaciones internacionales de derechos humanos suscritas y ratificadas por Chile. Aprobar un cuerpo normativo que reúna y armonice las disposiciones en la materia y que integre la perspectiva de género.**

- b) Garantizar nacionalidad a los/as niños/as que nazcan en Chile.
- c) Ratificar tratados internacionales sobre apátrida.
- d) Investigar las denuncias de malos tratos en los pasos fronterizos, prohibiciones arbitrarias de ingreso al país, y rechazos injustificados a las solicitudes de asilo y refugio, y adoptar las sanciones correspondientes.
- e) Implementar programas de formación permanente al personal de frontera en derechos humanos y no discriminación
- f) Realizar un diagnóstico nacional sobre la situación de la población migrante en Chile desagregada por sexo, nacionalidad, origen étnico y edad.
- g) Implementar medidas que faciliten el acceso al sistema público de salud de la población migrante, especialmente mujeres embarazadas, niños/as y personas enfermas.
- h) Garantizar el acceso de las mujeres migrantes a los servicios de salud sexual y reproductiva, especialmente cuando se encuentren embarazadas, con independencia de su situación migratoria regular o irregular.
- i) Garantizar el acceso a la educación primaria, básica y superior para todos/as los/as hijos/as de migrantes, independientemente de la situación migratoria de sus padres o madres.
- j) Fortalecer la protección de los derechos laborales de los y las trabajadoras migratorias, particularmente de las trabajadoras de casa particular. Ratificar por parte del Estado de Chile el Convenio 189 y Recomendación 201 de la OIT, sobre Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos.
- k) Generar planes y programas que permitan a las personas migrantes acceder a viviendas dignas.
- l) Incluir en la implementación de la Ley N° 20.507 (trata y tráfico) y del Plan Nacional de Acción, de manera balanceada, herramientas para prevenir y perseguir el delito, así como para proteger y reparar a las víctimas, mediante: la creación de un sistema único de registro con estadísticas que den cuenta de la prevalencia de la trata de personas en el país; estudios cualitativos sobre los fenómenos conexos a la trata de personas: explotación laboral, explotación sexual de niñas/os y explotación de mujeres en el marco de la prostitución; garantizar la protección, asistencia psicología, legal y reinserción social de las víctimas aún cuando no tengan la voluntad de cooperar en un proceso judicial; formación permanente a funcionarios/as públicos/as, incluyendo el poder judicial; mejorar la infraestructura de los centros de acogida y extenderlos a las regiones más afectadas.
- m) Crear fondos estatales destinados a las organizaciones que presten asistencia a víctimas de trata, así como también fondos de investigación y reparación para víctimas.
- n) Destinar fondos para la implementación del Plan de Acción Nacional.
- o) Creación de una figura estatal especializada en la Trata de personas, que tenga por objeto coordinar a los diversos órganos públicos y privados, proteger los derechos de las víctimas de trata y gestionar de fondos estatales destinados a erradicar el problema.
- p) Realizar campañas permanentes y de cobertura nacional sobre respeto a la diversidad, no discriminación e igualdad.