



**INFORME DE ORGANIZACIONES SOCIEDAD CIVIL Y DE PUEBLOS INDÍGENAS AL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS NACIONES UNIDAS CON MOTIVO DEL EXAMEN DEL CUARTO INFORME PERIÓDICO DEL ESTADO DE CHILE (E/C.12/CHL/Q/4)**

**Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas (coordinador)**

**Asociación de comunidades mapuche de San José de Mariquina**

**Comisión Comunicaciones Red Defensa Territorios**

**Comité de Defensa del Mar**

**Grupo de Trabajo por los Derechos colectivos**

**Partido Autonomista Mapuche Wallmapuwen**

**Parlamento Mapuche de Koz Koz**

**MAYO DE 2015**

## Presentación

El Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante ODPI), entidad no gubernamental de promoción, documentación y defensa de derechos humanos de pueblos indígenas, junto a un conjunto de organizaciones representativas de pueblos indígenas, hacen a continuación un análisis del cumplimiento por parte del Estado de Chile del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Culturales y Sociales (PIDESC), en el marco de su cuarto informe periódico (E/C.12/CHL/Q/4): El presente informe se centra en la situación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) reconocidos en el PIDESC en el caso de los pueblos indígenas que habitan en Chile.

### I. Cuestiones relativas a las disposiciones generales del Pacto (artículos 1 a 5)

#### **“Artículo 1. Derecho a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales”**

#### **Reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas**

1. Los pueblos indígenas siguen sin ser reconocidos en la Constitución Política. La presidenta Michelle Bachelet, en su programa de gobierno señaló: *“Garantizaremos la participación plena de los Pueblos Indígenas en todo el proceso de debate y decisión sobre una Nueva Constitución, teniendo presente la idea de un Estado pluricultural que garantice sus derechos colectivos”*<sup>1</sup>. Los anuncios sobre el proceso para la elaboración de una nueva constitución han sido dilatados hasta la fecha por el Gobierno de la Presidenta Bachelet, lo que ha repercutido en la ausencia de un debate en relación al reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas.

2. En el Congreso Nacional sigue en trámite un proyecto de reforma constitucional que *“Reconoce a los pueblos indígenas de Chile”* (Boletín 5522-07), iniciado mediante Mensaje presidencial, el 23 de noviembre del año 2007. Este proyecto, en septiembre del 2009 se fusionó con el *“Proyecto de reforma constitucional que reconoce el aporte de los pueblos originarios a la conformación de la nación chilena”* (Boletín 5324-07) presentado mediante moción parlamentaria<sup>2</sup>. El 10 de octubre del 2012, el gobierno retira la suma urgencia en la tramitación de este proyecto. Desde esa fecha no se ha producido ningún avance en la tramitación de esta reforma.

3. En su momento esta iniciativa fue cuestionada por las organizaciones representativas de los pueblos indígenas<sup>3</sup>, debido a que fue una propuesta elaborada sin consulta previa por parte del Ejecutivo como del Legislativo, y no ha contado con la participación indígena durante su tramitación, acorde con los estándares internacionales. Respecto al fondo, este proyecto adolece de una serie de limitaciones que restringen los derechos reconocidos a los pueblos indígenas limitando arbitrariamente el ejercicio del derecho a fortalecer a los pueblos indígenas sus organizaciones

---

1 Programa de Gobierno, capítulo Pueblo Indígena, Ver: <http://michellebachelet.cl/wp-content/uploads/2013/10/Pueblos-Ind%C3%ADgenas-172-177.pdf> (Revisado 27 de abril 2015)

2 Moción de los Honorables Senadores señores Alberto Espina Otero, Andrés Allamand Zavala, Carlos Cantero Ojeda, José García Ruminot y Sergio Romero Pizarro, presentada a tramitación el 6 de septiembre de 2007.

3 Ver: SUMARIO: Conflicto Proyecto racista de Reforma Constitucional Pueblos Indígenas en Chile e ilegal y viciado proceso de consulta <http://www.mapuexpress.net/content/publications/print.php?id=2243> (Revisado el 27 de abril del 2015)

sociales y sus particularidades culturales e identitarias, supeditándolas al ordenamiento jurídico nacional, restringiendo el reconocimiento del derecho a la propiedad sobre tierras y aguas, dejando fuera del reconocimiento constitucional aquellos derechos que emanan de la posesión ancestral de sus tierras, reconocido en el Convenio 169 de la OIT<sup>4</sup>.

4. Una mención cabe respecto de la “*Reforma constitucional que establece los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández*”, ley N° 20.193<sup>5</sup>, mediante la cual se otorgó a la Isla de Pascua la calidad de territorio especial, no en atención al Pueblo Rapa Nui que lo habita, el cual no fue reconocido en esta reforma, sino que por la lejanía del continente de dicho territorio.

## 5. Recomendación:

**- Que se otorgue prioridad al reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y de sus derechos, siendo los contenidos de este proyecto consultados a estos pueblos, de buena fe, a través de procedimientos apropiados y de sus instituciones representativas, y con miras a llegar a acuerdo o lograr su consentimiento, de conformidad a lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT.**

## Derecho a la participación política de los pueblos indígenas<sup>6</sup>

6. A pesar de su presentación a cargos de representación popular, mediante candidaturas independientes o por medio de los partidos políticos chilenos, los pueblos indígenas continúan sin tener representación en el Congreso Nacional y en los Consejos Regionales, en las regiones constituidas sobre sus territorios ancestrales. En cuanto a los gobiernos locales, a pesar de que en las últimas elecciones municipales el número de alcaldes indígenas electos, particularmente mapuche, aumentó significativamente, su representación sigue siendo baja en relación al porcentaje de su población. De esta manera se ven privados de participar de las decisiones adoptadas por estos órganos que les afectan.

7. No existen avances legislativos que permitan revertir la realidad antes descrita. Si bien el gobierno sometió a consulta el año 2009 una iniciativa para la creación de escaños reservados para pueblos indígenas en la Cámara de Diputados y los Consejos Regionales bajo criterios de proporcionalidad de la población, dicha iniciativa no fue sometida a tramitación legislativa. Un proyecto de reforma constitucional de iniciativa parlamentaria fue presentado el 2012 al Congreso Nacional estableciendo representación especial indígena en ambas cámaras, así como representación proporcional indígena en relación a su población en los Consejos Regionales y en los Concejos Municipales, que no ha

---

4 Informe de Organizaciones Sociedad Civil y De Pueblos Indígenas Referido Al Exámen Periódico Universal Del Estado De Chile Por El Consejo De Derechos Humanos De Naciones Unidas (2014), Párrafo 2, Ver: <http://www.observatorio.cl/plibro/ficha/9571> (Revisado el 27 de abril del 2015). Para mas información ver: Documento de Trabajo N° 9: Reconocimiento Constitucional y Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas (Con especial referencia al derecho a la consulta), de Matías Meza-Lopehandia Glaesser. Ver: <http://www.observatorio.cl/plibro/ficha/284> ((Revisado el 27 de abril del 2015)

5 Publicado en el Diario Oficial el 30 de julio del 2007.

6 Informe de Organizaciones Sociedad Civil Y De Pueblos Indígenas Referido Al Exámen Periódico Universal Del Estado De Chile Por El Consejo De Derechos Humanos De Naciones Unidas (2014), Párrafos 22 al 25, Ver: <http://www.observatorio.cl/plibro/ficha/9571> (Revisado el 27 de abril del 2015)

tenido progresos en su tramitación<sup>7</sup>. 8. En junio de 2013 el Parlamento aprobó, sin consulta a los pueblos indígenas, la elección democrática de los Consejeros Regionales<sup>8</sup>, paso importante para la democratización de las regiones. Sin embargo, el Congreso rechazó una moción tendiente a incorporar medidas que favorecieran la representación indígena; tampoco reformó la ley de partidos políticos, de modo de permitir a la población regional e indígena organizarse localmente para afrontar estos comicios. Por tanto, los pueblos indígenas, para participar en los procesos electorarios regionales solo tienen la opción de hacerlo como independientes, en clara desventaja con las listas de los partidos políticos, o integrando un partido nacional por las ventajas que la ley les otorga, desincentivando la organización política indígena. 9. En el plano de las reformas legales, cabe llamar también la atención a la grave omisión en relación a los pueblos indígenas contenida en el proyecto de ley que “*Sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional*”, (Boletín 9326-07<sup>9</sup>) que modifica el sistema electoral binominal<sup>10</sup>. En efecto, este proyecto plantea como objetivo explícitos la conformación de un Congreso Nacional que refleje las diversidad del país, para ello considera el establecimiento de una cuota de candidatas, promoviendo una mayor representación de la mujer, cuestión por cierto relevante, pero sin embargo, no considera mecanismos análogos que posibiliten la representación indígena. Tampoco se introdujo de manera complementaria reformas a la ley de partidos políticos<sup>11</sup>, que hasta ahora impide la creación de partidos regionales y establece como mínimo para conformarlos la adhesión del 0.5% del electorado que hubiese sufragado en la última elección de diputados, en 8 regiones del país o a lo menos en 3 contiguas. Dicha ley también establece que para la presentación de candidaturas independientes se requiere ir en pacto electoral con un partido político o conseguir individualmente el patrocinio de 0.5% de los votantes. En ambas situaciones, se trata de porcentajes muy elevados que han complejizado significativamente la elección de parlamentarios que no participen de los pactos electorales mayoritarios. Esta ley claramente ha dificultado la representación parlamentaria de los pueblos indígenas.

## **8. Recomendaciones**

- Implementar en Chile directrices del fallo Yatama vs. Nicaragua de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que los pueblos indígenas puedan participar en procesos electorales con sus propias organizaciones (sin la obligación de crear partidos políticos)**
- Implementar medidas especiales que permitan la participación política de los pueblos indígenas en el Congreso Nacional y en los consejos regionales, bajo formulas tales como escaños reservados o redistribuciones que permitan a los pueblos indígenas contar con**

---

7 Boletín 8438-07

8 Ley n° 20.678, que “*Establece la elección directa de los Consejeros Regionales*”, publicada en el Diario Oficial el 19 de junio del 2013.

9 Aprobado por el Congreso Nacional, actualmente en trámite de aprobación presidencial

10 De acuerdo a esta ley, cada circunscripción electoral elige a dos representantes en el Senado, y cada distrito electoral elige a dos representantes en la Cámara de Diputados. Para que dos candidatos de una misma lista sean electos, se requiere que éstos doblen en votación a los de la/s lista/s contrincantes. Ello incide en una sobre representación de candidatos de pactos con votación minoritaria en relación a los pactos de votación mayoritaria. Por lo mismo, determina que se vean disminuidas las posibilidades de los ciudadanos de que los candidatos de su preferencia sean electos.

11 Ley Orgánica Constitucional N° 18.603 de 1987.

mayorías de electores.

### Situación de las Tierras Indígenas

9. Los mecanismos utilizados por el Estado para cumplir la devolución de tierras ancestrales a los pueblos indígenas, son los establecidos en Ley 19.253, conocida como “*Ley Indígena*”<sup>12</sup>. Esta ley establece un mecanismo denominado “*Fondo de Tierras y Aguas*”, cuyo fin es la ampliación de tierras para los indígenas y sus comunidades, mediante el otorgamiento de subsidios para la adquisición de tierras (Artículo 20, letra A) y el financiamiento de mecanismos que den solución a problemas de tierras (Artículo 20, letra B). Este mecanismo, más que una forma de restitución es “*un mecanismo de compra de tierras para indígenas, que no reconoce el legítimo derecho que tienen los pueblos indígenas a reclamar y reconstruir sus territorios*”<sup>13</sup>.

10. El carácter mercantil de este instrumento ha generado serias deficiencias que vulneran los derechos de los pueblos indígenas a sus territorios, como ha sido “*la falta de procedimientos transparentes en los mecanismos de restitución y/o entrega de tierras, la inexistencia de criterios preestablecidos, las presiones o injerencias que existirían en el proceso de selección de los predios a adquirir, el uso del mercado como medio principal de restitución de tierras y la falta de acompañamiento productivo a las comunidades a las que se les compra tierra*”<sup>14</sup>. Además, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), ha dado una interpretación restrictiva del concepto de tierras indígenas, permitiendo que este Fondo solamente financie iniciativas destinadas a restituir tierras reconocidas como indígenas por derivar de un título emanado del Estado, excluyendo de esta interpretación las tierras ancestrales o de uso consuetudinario, de conformidad con el derecho internacional<sup>15</sup>.

11. El hecho que la satisfacción de la demanda territorial este supeditada a la oferta de tierras, independiente que dichas tierras históricamente sean indígenas, provoca “*la forzosa experiencia -no nueva en la historia- de trasladar y asentar comunidades en tierras que son parte de territorios ancestrales de otras*”<sup>16</sup> comunidades, muchas veces distante de sus territorios de origen, provocando desarraigo, y conflictos con otras comunidades por sobreponerse a otras reivindicaciones territoriales. Como ejemplo, de un universo “*de 268 compras, es decir, adjudicaciones de predios a comunidades*

---

12 “Establece Normas Sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena”

13 González P, Karina; Meza-Lopehandía G., Matías; Sanchez Curihuentru, Rubén; Documento de Trabajo N° 6: Política de Tierras y Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas en Chile: el caso de las Comunidades “Carimán Sánchez y Gonzalo Marín” y “Comunidad Manuel Contreras”, Página 6; Ver: <http://www.observatorio.cl/plibro/ficha/203> (Revisado el 27 de abril del 2015)

14 Rivas, Antonia; Política pública de tierras y territorios indígenas, El Mostrador, publicado el 2 de noviembre del 2014. Ver <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/11/02/politica-publica-de-tierras-y-territorios-indigenas/> (Revisado el 27 de abril del 2015)

15 Informe de Organizaciones Sociedad Civil Y De Pueblos Indígenas Referido Al Exámen Periódico Universal Del Estado De Chile Por El Consejo De Derechos Humanos De Naciones Unidas (2014), Párrafo 19, Ver: <http://www.observatorio.cl/plibro/ficha/9571> (Revisado el 27 de abril del 2015).

16 González P, Karina; Meza-Lopehandía G., Matías; Sanchez Curihuentru, Rubén; Documento de Trabajo N° 6: Política de Tierras y Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas en Chile: el caso de las Comunidades “Carimán Sánchez y Gonzalo Marín” y “Comunidad Manuel Contreras”, Página 46; Ver: <http://www.observatorio.cl/plibro/ficha/203> (Revisado el 27 de abril del 2015).

con conflictos históricos (...) existen 94 casos en que la comunidad beneficiaria ha debido trasladarse a una comuna diferente a la de la comunidad de origen, vale decir, que el 35% de los casos de compras de tierras corresponden a traslados de comunidades o relocalizaciones<sup>17</sup>, cifra que no contabiliza los traslados dentro de la misma comuna.

12. Otra deficiencia grave de la política de tierras, es la falta de una cuantificación de la demanda total de tierras indígenas. *“La información del total de solicitudes presentadas (aceptadas, rechazadas y en tramitación) ante CONADI, no está sistematizada, pues solo se encuentra en las carpetas de solicitudes de cada comunidad”*<sup>18</sup>. Según cifras de CONADI, entregadas al Instituto Nacional de Derechos Humanos<sup>19</sup>, desde la entrada en vigencia de la Ley Indígena, se han organizado un total de 14 concursos anuales para el subsidio de tierras del artículo 20 letra A. Las postulaciones, tanto individuales como de comunidades, han ascendido a 30.650, adjudicándose solo 1.125 subsidios, es decir un 3,7%, lo que da cuenta de la alta demanda de tierras insatisfecha. Respecto del subsidio del artículo 20 letra B, *“es difícil que se pueda contar con un dato definitivo de la cantidad de tierra demandada, puesto que esta crece año a año (...) asimismo, muchas comunidades a las cuales se les ha restituido tierra mediante el mecanismo del artículo 20 letra b) sostienen que su demanda se encuentra incompleta y que van volver a solicitar compra de tierra”*<sup>20</sup>. Otro aspecto preocupante es la lentitud del mecanismo. En relación con el artículo 20 letra B, a Octubre del 2014 hay 158 comunidades que tienen aprobado su subsidio (resolución de aplicabilidad) sin haberse concretado aún, por CONADI, la compra de sus tierras, existiendo casos en que *“la espera de esta respuesta ha demorado 17 años sin que hasta la fecha se obtenga una solución satisfactoria”*<sup>21</sup>.

13. El presupuesto destinado por el Estado para el financiamiento de este mecanismo ha sido insuficiente. Desde la creación de la ley 19.253 *“se han entregado en total 187.173 hectáreas con una inversión monetaria de 275.714.809.751 pesos, según información aportada por CONADI - 70.555.355.444 pesos por artículo 20 a) y 205.159.454.307 pesos por artículo 20 b)-. Respecto a las tierras fiscales entregadas desde 1994 se han traspasado 278 mil hectáreas.”*<sup>22</sup> Este presupuesto se ha hecho insuficiente, lo que se ha agravado por las prácticas de especulación inmobiliaria, que han

---

17 González P, Karina; Meza-Lopehandía G., Matías; Sanchez Curihuentru, Rubén; Documento de Trabajo N° 6: Política de Tierras y Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas en Chile: el caso de las Comunidades “Carimán Sánchez y Gonzalo Marín” y “Comunidad Manuel Contreras”, Página 26; Ver: <http://www.observatorio.cl/plibro/ficha/203> (Revisado el 27 de abril del 2015)

18 Universidad Diego Portales, Centro de Derechos Humanos; Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2014, Capítulo: Territorios indígenas y política pública de entrega de tierra en Chile, Página 183. Ver: <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2014/12/Territorios-y-derechos-humanos-INDH-2014.pdf> (Revisado el 27 de abril del 2015).

19 Instituto Nacional de Derechos Humanos; Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile 2014, Capítulo 5: Territorios y Derechos Humanos. Ver: <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2014/12/Territorios-y-derechos-humanos-INDH-2014.pdf> (Revisado el 27 de abril del 2015)

20 Universidad Diego Portales, Centro de Derechos Humanos; Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2014, Capítulo: Territorios indígenas y política pública de entrega de tierra en Chile, Página 183. Ver: <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2014/12/Territorios-y-derechos-humanos-INDH-2014.pdf> (Revisado el 27 de abril del 2015)

21 Instituto Nacional de Derechos Humanos; Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile 2014, Capítulo 5: Territorios y Derechos Humanos. Pagina 240. Ver: <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2014/12/Territorios-y-derechos-humanos-INDH-2014.pdf> (Revisado el 27 de abril del 2015)

22 Rivas, Antonia; Política pública de tierras y territorios indígenas, El Mostrador, publicado el 2 de noviembre del 2014. Ver <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/11/02/politica-publica-de-tierras-y-territorios-indigenas/> (Revisado el 27 de abril del 2015)

generado alzas desmedidas de precios, generando un “*menor rendimiento de los dineros invertidos en relación con las hectáreas adquiridas*”<sup>23</sup>.

#### 14. Recomendaciones:

- **Adecuar su política pública en materia de tierras indígenas de modo de permitir la restitución a estos pueblos de las tierras de ocupación ancestral.**

- **Incrementar los presupuestos destinados al Fondo de Tierras de CONADI de modo que esta pueda cumplir los compromisos gubernamentales, en procesos que deben contar con plazos definidos.**

- **Considerar la utilización de mecanismos como la expropiación por causa de interés pública, con el fin de garantizar la celeridad, efectividad y precio justo para hacer restitución por parte del Estado de las tierras de ocupación ancestral de los pueblos indígenas.**

#### Consulta indígena

15. Desde la entrada en vigencia en Chile del Convenio 169 de la OIT y la ratificación de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, hemos sido testigos de su deficiente aplicación y cumplimiento por parte de los órganos del Estado, en especial en lo referido al derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas frente a medidas administrativas y legislativas. Al momento de la entrada en vigencia del Convenio 169, Michelle Bachelet en su primer gobierno, dicta el D.S. N° 124<sup>24</sup>. Este reglamento, hasta su derogación, orientó el accionar de las agencias públicas en abierta contradicción con los estándares internacionales en la materia. Las críticas a esta normativa llevaron al gobierno del Presidente Piñera a impulsar, el año 2011, un proceso de consulta que incorporaba, entre otras materias, la definición de un mecanismo de consulta que regulara futuros procesos<sup>25</sup>.

16. El 15 de noviembre de 2013 el Ministerio de Desarrollo Social (ex MIDEPLAN) dictó un reglamento que regula la consulta indígena, a través del Decreto Supremo N° 66<sup>26</sup>. Este reglamento ha sido cuestionado por organizaciones representativas de pueblos indígenas, ya que limita la consulta a proyectos legislativos que tengan “*impacto directo y significativo*” sobre pueblos indígenas, da por cumplida la consulta aun cuando no se logre acuerdo o consentimiento de los pueblos indígenas, y no establece procedimientos culturalmente apropiados. A lo anterior, se suma que dicha reglamentación no fue consultada en forma previa a su aprobación, a través de procedimientos adecuados con las instituciones representativas de los pueblos indígenas.<sup>18</sup> Mientras se tramitaba

---

23 Instituto Nacional de Derechos Humanos; Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile 2014, Capítulo 5: Territorios y Derechos Humanos. Pagina 240. Ver: <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2014/12/Territorios-y-derechos-humanos-INDH-2014.pdf> (Revisado el 27 de abril del 2015)

24 Decreto Supremo N° 124 del Ministerio de Planificación y Cooperación. Publicado en el Diario Oficial el 25 de septiembre del 2009. Este decreto reguló la participación indígena establecida en el artículo 34 de la Ley N° 19.253, la que no había sido reglamentada hasta entonces.

25 Informe de Organizaciones Sociedad Civil Y De Pueblos Indígenas Referido Al Exámen Periódico Universal Del Estado De Chile Por El Consejo De Derechos Humanos De Naciones Unidas (2014), Párrafos 10 y 11, Ver: <http://www.observatorio.cl/plibro/ficha/9571> (Revisado el 27 de abril del 2015).

26 Publicado en el Diario Oficial el 4 de marzo de 2014.

esta normativa, el presidente Sebastián Piñera comprometió esperar la determinación del mecanismo de consulta que reemplazará al D.S. N° 124, para luego estudiar “*la alternativa más factible en orden a definir ... Incorporación del nuevo mecanismo al Reglamento SEIA*”<sup>27</sup>. Pese a dicho compromiso, el 28 de mayo de 2012 el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad aprobó un borrador del “*Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*” (RSEIA), el cual fue aprobado y luego publicado el 12 de agosto de 2013, mediante el Decreto Supremo N° 40 del Ministerio del Medio Ambiente<sup>28</sup>. Más que procesos de consulta, el mecanismo establecido por este reglamento, es una forma de socialización de proyectos de inversión con implicancias ambientales. Ello se evidencia en el inciso 3° del artículo 85 del Reglamento<sup>29</sup>, el cual establece que en caso de no llegar con los pueblos indígenas a un acuerdo respecto de los proyectos de inversión que los afecten, estos igualmente podrían ser aprobados por la autoridad ambiental<sup>30</sup>.<sup>19</sup> Hasta la fecha, el Congreso Nacional no cuenta con un procedimiento de consulta para la tramitación de las leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas. En enero de 2013 se constituyó una “*Comisión Bicameral encargada de dar cumplimiento al artículo 6° del Convenio N° 169 de la OIT*”<sup>31</sup>, sesionando ese año 6 veces. El año 2014 sesiono solo una vez, y durante el 2015 lo ha hecho 3 veces, solo en el mes de enero. Las pocas sesiones realizadas, la ausencia de publicación de informes, además de no recibir aún en audiencia a organizaciones representativa de los pueblos indígenas, dan cuenta de la falta de interés del poder legislativo de cumplir con su deber de consulta impuesta por el Convenio 169 de la OIT.

17. Resulta preocupante, en este sentido, que el Congreso Nacional siga legislando, sin consulta previa, medidas que generan un efecto directo sobre los pueblos indígenas y sus derechos.

Dentro de los proyectos de ley aprobados sin consulta previa, destacan<sup>32</sup>:

i. Ley N° 20.573, “*Reforma constitucional sobre territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago*

---

27 Informe Final Proceso de consulta indígena sobre el Reglamento del SEIA, Guías de Procedimientos de Participación Ciudadana y de apoyo para la Evaluación de alternaciones significativas sobre pueblos originarios. Ministerio de Medio Ambiente Servicio de Evaluación Ambiental. Año 2012. Párr. 1.2, pág. 18. Ver: [http://www.sea.gob.cl/archivos/contenidos/02\\_Informe\\_Final\\_Consulta\\_Indigena\\_RSEIA\\_SEA.pdf](http://www.sea.gob.cl/archivos/contenidos/02_Informe_Final_Consulta_Indigena_RSEIA_SEA.pdf) (Revisado el 27 de abril del 2015)

28 Observatorio Ciudadano, El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas. Análisis del derecho nacional, internacional y comparado, página 39. Ver: [http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/libro\\_consulta\\_indigena\\_oc.pdf](http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/libro_consulta_indigena_oc.pdf) (Revisado el 27 de abril del 2015)

29 “[e]n el proceso de consulta... participarán los pueblos indígenas afectados de manera exclusiva y deberá efectuarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento. No obstante, el no alcanzar dicha finalidad no implica la afectación del derecho a la consulta”.

30 Observatorio Ciudadano, Informe: Los impactos de las empresas en los derechos humanos del pueblo Mapuche en Chile. Ver: [http://www.iwgia.org/iwgia\\_files\\_news\\_files/1174\\_LOS\\_IMPACTOS\\_DE\\_LAS\\_EMPRESAS\\_EN\\_LOS\\_DERECHOS\\_HUMANOS\\_DEL\\_PUEBLO\\_MAPUCHE\\_EN\\_CHILE.pdf](http://www.iwgia.org/iwgia_files_news_files/1174_LOS_IMPACTOS_DE_LAS_EMPRESAS_EN_LOS_DERECHOS_HUMANOS_DEL_PUEBLO_MAPUCHE_EN_CHILE.pdf) (Revisado el 27 de abril del 2015).

31 Ver: [http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=ficha&id=968&tipo\\_comision=10](http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=ficha&id=968&tipo_comision=10) (Revisado el 27 de abril del 2015).

32 Observatorio Ciudadano y otros, Informe de la Sociedad Civil y Pueblos Originarios de Chile Al Comité Para La Eliminación de La Discriminación Racial de Las Naciones Unidas con Motivo del Examen de los Informes Periódicos 19° A 21° Del Estado De Chile (CERD/CCHL/19-21) Ver: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/CHL/INT\\_CERD\\_NGO\\_CHL\\_14779\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/CHL/INT_CERD_NGO_CHL_14779_S.pdf) (Revisado el 27 de abril del 2015)



*Juan Fernández*<sup>33</sup>. Previamente a su discusión parlamentaria, este proyecto fue discutido con organizaciones del Pueblo Rapa Nui y aprobado mediante un plebiscito con amplia participación. Con posterioridad, mediante indicación sustitutiva del Presidente Piñera, el proyecto fue modificado en sus ideas matrices, aprobándose una propuesta distinta al proyecto refrendado mediante plebiscito.

ii. Ley N° 20.657, Ley de Pesca<sup>34</sup>. Proyecto iniciado el 14 de diciembre de 2011, mediante mensaje presidencial. Pese a la insistente solicitud de organizaciones indígenas, este proyecto no fue sometido a un proceso de consulta. Luego que el Congreso aprobara este proyecto, fue presentado ante el Tribunal Constitucional un requerimiento, por vulneración del derecho a la consulta previa, el cual fue rechazado<sup>35</sup>. Si bien el Tribunal considero que existió una vulneración a deber de consulta indígena, exhortando al Congreso para la creación de un mecanismo propio de consulta, señalo que dicho vicio no era parte del control de constitucionalidad, por no reconocerle rango constitucional al Convenio 169 de la OIT, sino sólo supra legal.

iii. Ley N° 20.701, sobre "*Procedimientos para otorgar concesiones eléctricas*"<sup>36</sup>, no consideró la consulta de los pueblos indígenas en su debate legislativo. El texto de la ley solo considera que se debe consultar a los pueblos indígenas en forma posterior al otorgamiento de la concesión y antes de la construcción de las obras.

18. Dentro de los proyectos de ley actualmente en debate legislativo, sin consulta previa, destacamos, por afectar derechos territoriales de los pueblos indígenas:

i) Proyecto de Ley que "*Regula la Carretera Eléctrica*" (Boletín 8566-08), iniciado el 4 de Septiembre del 2012;

ii) Proyecto de ley de "*Fomento forestal que modifica y extiende DL N° 701*" (Boletín 8.603-01), ingresado al Congreso el 2 de octubre de 2012.

iii) Proyecto de Ley que "*Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas*" (Boletín 7487-12), ingresado al Congreso Nacional el 18 de junio de 2014.

iv) Proyectos de ley que "*Introduce modificaciones a ley N° 19.657, sobre concesiones de energía geotérmica*" (Boletín 6379-08 y Boletín 7162-08), ingresado el 21 de enero del 2009 y el 1 de septiembre del 2010.

19. El 1 de febrero del 2015, luego de 5 meses, se dio por finalizado el proceso de consulta pre - legislativa a los pueblos indígenas, referidos a los anteproyectos de ley que crean el Ministerio de Asuntos Indígenas y el Consejo de Pueblos Indígenas. Diversas organizaciones decidieron desde un

---

33 Publicada en el Diario Oficial el 6 de marzo de 20121

34 "*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

35 Sentencia de 23 de enero de 2013, Tribunal Constitucional, roles 2387-12 y 2388-12. Ver: [http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/descargar\\_expediente.php?id=45081](http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/descargar_expediente.php?id=45081) (Revisado el 27 de abril del 2015).

36 Publicada en el Diario Oficial el 14 de octubre de 2013.

principio no participar en él, debido que se rigió exclusivamente por el D.S. N° 66. Otras organizaciones, que decidieron participar, terminaron restándose del proceso denunciando irregularidades y arbitrariedades por parte de funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social, que infringían inclusive la cuestionada normativa. De esto se desprende que no se pudo generar un clima de confianza mutua, para el desarrollo de negociaciones genuinas y constructivas, que permita que los pueblos indígenas participen de manera eficaz, en las decisiones tomadas en forma coherente con sus tradiciones culturales y sociales<sup>37</sup>.

## 20. Recomendaciones:

- **Dar cumplimiento, tanto por parte del Gobierno como del Poder Legislativo, a las obligaciones asumidas mediante el Convenio 169 de la OIT, en relación al deber del Estado de consultar a los pueblos indígenas de buena fe, a través de sus instituciones representativas, y con miras a llegar a acuerdo o consentimiento, cada vez que se adopten medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectarles directamente, incorporando además, en los casos que corresponda, el estándar del consentimiento previo, libre e informado.**
- **Adecuar la normativa interna de consulta (DS 40 y DS 66), para dar cumplimiento al estándar internacional del derecho a la consulta incorporando además en los casos que corresponda el estándar del consentimiento previo, libre e informado.**

## Proyectos de Inversión<sup>38</sup>

21. Los territorios indígenas en Chile son afectados por una gran cantidad de proyectos de inversión, como pisciculturas, plantaciones forestales, mineras, hidroeléctricas, entre otros, aprobados sin procesos de consulta, ni menos recabar el consentimiento libre, previo e informado de estos pueblos, quienes también son excluidos de los beneficios económicos que generan estas actividades. Ello producto de la inserción de Chile en los mercados globales, a través de Tratados de Libre Comercio que se aprueban sin consulta a los pueblos indígenas, y de una legislación sectorial<sup>39</sup> que no ha sido adaptada a los estándares del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, para evitar que terceros constituyan derechos sobre recursos naturales de propiedad ancestral de los pueblos indígenas.

22. En el caso del territorio mapuche<sup>40</sup>, las plantaciones forestales ha generado la disputa de tierras y conflictos ambientales, lo que ha derivado "*en la migración de la población rural hacia pueblos o ciudades cercanas, donde aumentan los índices de desempleo y pobreza urbana*"<sup>41</sup>. En relación a la

---

37 Observatorio Ciudadano; El proceso de consulta indígena del Ministerio de Desarrollo Social y la ausencia de un clima de confianza. Ver: <http://www.observatorio.cl/2015/el-proceso-de-consulta-indigena-del-ministerio-de-desarrollo-social-y-la-ausencia-de-un-clima> (Revisado el 27 de abril del 2015).

38 Informe de Organizaciones Sociedad Civil y De Pueblos Indígenas Referido Al Exámen Periódico Universal Del Estado De Chile Por El Consejo De Derechos Humanos De Naciones Unidas (2014), Párrafos 22 al 25, Ver: <http://www.observatorio.cl/plibro/ficha/9571> (Revisado el 27 de abril del 2015)

39 Código de Aguas, Código de Minería, DFL 701, entre otros.

40 Regiones del Bío Bío (VIII), La Araucanía (IX), Los Ríos (XIV) y Los Lagos (X).

41 "*Hacia un nuevo Modelo Forestal en Chile*" por Cristián Frêne Conget y Mariela Núñez Ávila, en REVISTA Bosque Nativo 47: 25 - 35, 2010, ver: [http://www.bosquenativo.cl/descargas/Revista\\_Bosque\\_Nativo/RBN\\_47\\_art\\_op2web.pdf](http://www.bosquenativo.cl/descargas/Revista_Bosque_Nativo/RBN_47_art_op2web.pdf)

disputa de tierras, a medida que se expande el modelo forestal, las empresas monopolizan tierras de propiedad ancestral al mapuche, negando su restitución y presionando en instancias judiciales por la criminalización de dirigentes mapuche como estrategia de neutralizar estas demandas. Derivado de la actividad forestal, la empresa Celulosa Arauco pretende construir un ducto con salida al mar para la eliminación de sus desechos, en colisión directa con los derechos territoriales de comunidades mapuche-lafkenche. Tras lograr la autorización ambiental, la empresa actualmente tramitá las concesiones marítimas para la construcción de su ducto.

23. En territorio mapuche han proliferado proyectos hidroeléctricos. Uno caso emblemáticos en tramitación es la Central Hidroeléctrica Neltume, de la transnacional ENDESA-ENEL, proyecto de U\$ 781 millones de inversión, que se emplazará en el Lago Neltume<sup>42</sup>. La descarga de aguas de la Central al lago producirá un aumento en su nivel, amenazando inundar el *nguillatue*, sitio ceremonial en el que sea realizá la principal ceremonia espiritual mapuche. También se verán afectadas las actividades productivas de carácter turístico de las comunidades del sector, y por ende sus prioridades en materia de desarrollo. El Estado actualmente realiza un proceso de consulta seriamente cuestionado por las comunidades del territorio, el que fue impugnado judicialmente por las comunidades afectadas, lo que fue rechazado por los Tribunales de Justicia<sup>43</sup>, argumentando que al no haberse finalizado aún el proceso de consulta, no existe vulneración de sus derechos. Otro caso emblemático en es el de la construcción de la Central Hidroeléctrica Osorno, de la Empresa Eléctrica Pilmaiquén S.A., proyecto de U\$ 75 millones de inversión<sup>44</sup>. Dicho proyecto<sup>45</sup> considera la construcción de un embalse que inundará el complejo religioso y ceremonial donde habita el *Ngen Mapu Kintuante*, sitio de significación cultural fundamental para los mapuche-williche. La autorización ambiental del proyecto, del año 2009, y la autorización de la Dirección General de Aguas (DGA) para la realización de las obras hidráulicas, del año 2014, fueron otorgadas sin procesos de consulta previa ni el consentimiento de las comunidades afectadas. Producto de ello, estas presentaron un recurso de protección<sup>46</sup>, acción judicial desestimada por los Tribunales que argumentaron que no existe afectación directa, por cuanto el *Ngen Mapu Kintuante* se encuentra en tierras cuya propiedad legal actualmente no es indígena, sino de particulares.

24. En el territorio de los pueblos Aymara, Lickanantay, Quechua, Colla y Diaguita<sup>47</sup> persiste el auge de la gran minería, que además sustrae del control de las comunidades indígenas recursos hídricos, dificultando la preservación de sus culturas en territorios de extrema aridez. Entre los proyectos que han generado conflictos más graves cabe mencionar el proyecto minero Paguanta (I región), que pone en riesgo la cuenca de la quebrada de Tarapacá, comprometiendo el caudal y la calidad de las aguas en el territorio donde habitan una gran cantidad de comunidades aymara. A ello se agregan los

---

(Revisado el 27 de abril del 2015)

42 Territorio de las comunidades mapuche Juan Quintuman, Inalafken y Valeriano Cayicul. Comuna de Panguipulli, XIV región.

43 Rol Corte de Apelaciones de Valdivia 147-2014, Rol Corte Suprema: 12450-2014.

44 Ver: [http://seja.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id\\_expediente=2369587](http://seja.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=2369587) (Revisado el 27 de abril del 2015)

45 Ubicado en las Provincias de Valdivia (XIV región) y Osorno (X región).

46 Corte de Apelaciones de Santiago Rol N°: 12.625-2014, Corte Suprema Rol N°: 23.046-2014.

47 Zona andinos del norte de Chile (Regiones XV, I, II, III y IV).

proyectos mineros El Morro y Pascua Lama, en el territorio del pueblo Diaguita de los Huascoaltinos (III región), proyectos de gran envergadura que hacen inviable la prosecución de actividades agrícolas que desde tiempos inmemoriales se desarrollan, además, compromete derechos territoriales indígenas, generando el desplazamiento de los ganaderos huascoaltinos (crianceros de alta cordillera). La aprobación de estos proyectos mineros se ha impulsado vulnerando derechos fundamentales, en particular los derechos de consulta y protección de la propiedad indígena, por lo que han sido impugnados mediante acciones judiciales. Como resultado de estas acciones<sup>48</sup>, los tribunales decretaron suspender la aprobación de estos proyectos, mientras no se subsanen las infracciones legales que implican el desconocimiento de tales derechos, exigiendo que éstos sean garantizado acorde a los estándares que impone el Convenio 169 de la OIT.<sup>29</sup> Es en el contexto de la Evaluación ambiental de los referidos proyectos de inversión en territorios indígenas que el Estado ha dado curso a diversos procesos de consulta indígena, llevados adelante por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA). Dichos procesos han sido seriamente cuestionados por comunidades y organizaciones indígenas que habitan en los territorios amenazados por dichos proyectos, argumentando que éstos no han sido llevados adelante en consideración a los estándares internacionales del derecho a la consulta indígena.

## **25. Recomendaciones:**

**-Impulsar iniciativas de reforma jurídica, en consulta con los pueblos indígenas, tendientes a asegurar los derechos de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales, los que han sido apropiados por terceros no indígenas, y que se encuentran amenazados por proyectos de inversión que vulneran sus derechos sobre los mismos.**

**-Adecuar la legislación nacional en cuanto a incluir el deber de consultar en forma previa a los pueblos indígenas, del otorgamiento de concesiones u otras cargas y/o destinaciones a sus tierras y territorios, incorporando además, en los casos que corresponda, el estándar del consentimiento previo, libre e informado.**

### **Artículo 2, párrafo 2. No discriminación**

#### **Medidas contra la discriminación<sup>49</sup>**

26. La Ley N° 20.609 sobre Medidas contra la Discriminación, tiene más un contenido simbólico que herramientas efectivas para enfrentar la discriminación. Esta ley no se señala con claridad que su objetivo es la prevención, sanción, erradicación y reparación de la discriminación. Asimismo, se constata en ella la omisión de una institucionalidad pública para la igualdad y la no discriminación, recursos presupuestarios, medidas preventivas y medidas de acción afirmativa, entre otras. Más aún,

---

48 Sentencia de 30 de marzo de 2012, Corte Suprema, Causa Rol 11.040 – 2011; Sentencia de 17 de febrero del 2012 de la II<sup>ta</sup>. Corte de apelaciones de Antofagasta, causa Rol 181-2011, ratificado en todas sus partes por la Exma. Corte Suprema en causa Rol 2211-2012. Sentencia de 7 de octubre de 2014, Rol 11.299-2014, Corte Suprema.

49 Observatorio Ciudadano y otros, Informe de la Sociedad Civil y Pueblos Originarios de Chile Al Comité Para La Eliminación de La Discriminación Racial de Las Naciones Unidas con Motivo del Examen de los Informes Periódicos 19° A 21° Del Estado De Chile (CERD/CCHL/19-21) Ver: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/CHL/INT\\_CERD\\_NGO\\_CHL\\_14779\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/CHL/INT_CERD_NGO_CHL_14779_S.pdf) (Revisado el 27 de abril del 2015)

presenta la inclusión de una norma que subordina los derechos de igualdad y no discriminación a otras garantías constitucionales. Tanto el desconocimiento por parte de los operadores de justicia de los estándares internacionales de derechos humanos, como la presencia de estereotipos étnicos, raciales y de género en la actuación de los diversos operadores de justicia, constituyen un obstáculo para el acceso a la justicia de los pueblos indígenas. No se cuenta con información sobre la cantidad de acciones judiciales iniciadas, tramitadas y resueltas por aplicación de esta normativa, en cuanto no existe un sistema de registro de ello, ni tampoco respecto de la aplicación de la agravante penal.

## **27. Recomendaciones:**

- **Corregir las falencias que presenta la Ley sobre Discriminación, en especial incorporando una institucionalidad pública para la igualdad y la no discriminación, recursos presupuestarios, medidas preventivas y medidas de acción afirmativa; y eliminando la norma que instituye una jerarquía de derechos por sobre los derechos a la igualdad y no discriminación.**
- **Capacitación permanente en derechos humanos, específicamente sobre derechos humanos de pueblos indígenas y estándares internacionales, a los operadores de justicia y funcionarios de la administración de justicia.**

## **Criminalización de la protesta social indígena<sup>50</sup>**

28. La criminalización de la protesta social mapuche y aplicación de normas de excepción, como la "*Ley Antiterrorista*"<sup>51</sup>, para la persecución de dirigentes, activistas y autoridades ancestrales mapuche, en el marco de los conflictos por tierras. Esta legislación contiene tipos penales muy amplios que debilitan las garantías del debido proceso a través de la utilización de testigo de identidad reservada, lo que afecta directamente el derecho a la defensa de los imputados; establece penas altísimas; extiende los tiempos de detención de los imputados sin poder acceder a defensa y existiendo larguísimos tiempos de prisión preventiva. En este sentido es relevante el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso sobre aplicación en que se declara la responsabilidad del Estado por la aplicación de esta ley condenando a personas mapuche en base a estereotipos y prejuicios<sup>52</sup>.

29. Desde el año 2009 a la fecha han existido 8 causas penales abierta, en las que se les ha imputado a 55 personas pertenecientes al pueblo mapuche la participación en delitos de carácter terrorista<sup>53</sup>. De estas causas, 6 derivaron en la absolución de los imputados y dos en que se condenó por delitos comunes<sup>54</sup>. Si bien a ninguno de los condenados fueron condenados por conductas terrorista, en los procesos en los cuales se les condenó, las pruebas que sirvieron en su condena son

---

50 Ídem.

51 Ley n° 18.314, "*Determina conductas terroristas y fija su penalidad*", publicada el 17 de mayo de 1984.

52 Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279

53 Información levantada en base a las acusaciones fiscales de los 8 casos por Ley Antiterrorista seguidos entre los años 2009 y 2014.

54 En la primera Héctor Llaitul a 14 años de prisión, Ramón Llanquileo Pilquimán, José Henuche Reimán, Jonathan Huillical Méndez a 8 años de prisión; en la segunda causa a 18 años de prisión al Machi Celestino Cordoba.

resultado de un proceso judicial seguido bajo el alero de dicho cuerpo legal, por cuanto se utilizaron testimonios de testigos con identidad reservada, vulnerando el debido proceso. El alto índice de absoluciones obtenidas recientemente en los procesos por Ley Antiterrorista evidencia su utilización discrecional y política. El ministro del Interior, Rodrigo Peñaillo, en noviembre del 2014, al presentar que un proyecto de ley para modificar la legislación antiterrorista<sup>55</sup>, señaló que el proyecto, “*va en la línea que sea una ley eficaz, que persiga a los terroristas y que los sancione (...) Donde haya un acto terrorista, esta legislación va a estar presente*”<sup>56</sup>. Cabe mencionar que dicho proyecto contempla la inclusión de los delitos terroristas dentro del Código Penal, manteniendo las penas elevadísimas para los delitos terroristas, además incorpora la figura del agente policial encubierto y facilita los medios para intervención de las comunicaciones privadas, y mantiene la figura de los testigos de identidad reservada.

30. La alta presencia policial en territorio mapuche, especialmente en la VII y IX región es una situación preocupante. “*Las propias comunidades hablan de una “militarización” de la zona, haciendo referencia a la constante presencia policial en sus comunidades, mediante Carabineros visible y fuertemente armados en las vías de acceso a las comunidades o a la presencia de helicópteros sobrevolando las comunidades*”<sup>57</sup>. Los tribunales superiores de justicia han acogido diversos recurso de amparo en favor de familias mapuche, que en el marco de allanamientos a sus comunidades, han sido víctimas de violencia policial. El 12 de marzo del 2015, la Corte de Apelaciones de Valdivia, en la causa rol 14-2014, señaló: “*es posible estimar que efectivamente, como reclaman los recurrentes, el accionar de Carabineros de Chile al adoptar el procedimiento en comento no fue proporcional, y el uso de los medios disuasivos lo fue al margen de sus protocolos institucionales*”. A pesar de lo reiterado de estos fallos, estos episodios se han seguido repitiendo y no se han establecidos sanciones penales ni administrativa para los funcionarios involucrados. Al cierre de este informe existen 18 presos políticos mapuche<sup>58</sup>, 4 de los cuales desarrollan una huelga de hambre, en demanda de mejores condiciones carcelarias y de cambio de medidas cautelares que les afectan

### **31. Recomendaciones:**

**- Que se revise la Ley n° 18.314 que “Determina conductas terroristas y fija su penalidad” y se asegure de que esta sea únicamente aplicada a los delitos de terrorismo que merezcan ser tratados como tales y de que esta garantice adecuadamente el derecho al debido proceso; - Que se investigue y sancione actos de violencia policial en contra de comunidades mapuche. Se adopten procedimientos policiales acorde a los estándares de derechos humanos.**

## **Artículo 11. Derecho a un nivel de vida adecuado**

### **Situación de Pobreza de los pueblos indígenas**

55 Proyecto de Ley “*Determina conductas terroristas y su penalidad y modifica los Códigos Penal y Procesal Penal*”(Boletín 9692-07)

56 Ver: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/11/674-603028-9-gobierno-envia-modificacion-a-ley-antiterrorista-que-contempla-agentes.shtml> (Revisado el 2 de mayo de 2015)

57 Amnistía Internacional; Estándares de derechos humanos y el pueblo mapuche. Ver: <http://amnistia.cl/web/wp-content/uploads/2015/02/Est--ndares-de-derechos-humanos-y-el-pueblo-mapuche.pdf> (Revisado el 2 de mayo 2015).

58 Mas información en: <http://meli.mapuches.org/spip.php?article3342>

32. Según los datos de la Encuesta Casen 2013<sup>59</sup>, los pueblos indígenas alcanzaron una población 1.565.195 personas, equivalente el 9,1% de la población en Chile, de las cuales 924.560 corresponde a población del pueblo mapuche, equivalente al 84% de la población indígena. Las personas pertenecientes a pueblos indígenas en un 74% viven en zonas urbanas, y en un 26% en zonas rurales. La pobreza es una realidad que afecta a los pueblos indígenas, cuya población sufre tasas mayores de pobreza y extrema pobreza que la población no indígena del país. Según los datos que proporciona la Encuesta CASEN 2013, el porcentaje de personas indígenas en situación de pobreza por ingresos es de un 23,4%, mientras que las personas no indígenas en situación de pobreza por ingresos es de un 13,5%, existiendo una diferencia de 9,9 puntos. Respecto de la extrema pobreza, las personas pertenecientes a pueblos indígenas duplican proporcionalmente a las personas no indígenas en esta situación, ya que el 8,2% de la población indígenas vive en situación de pobreza extrema por ingresos, versus un 4,1% de personas no indígenas. Desde un enfoque multidimensional<sup>60</sup>, existe un 31,2% personas indígenas en situación de pobreza, mientras que en las personas no indígenas esta cifra alcanza a un 19,3%, existiendo una diferencia de 11,9 puntos. Es importante señalar, que los mecanismos de medición de pobreza, como las pollitas públicas destinadas a revertirla, se desarrollan sin consulta ni participación de los pueblos indígenas.

### **El modelo forestal y la pobreza en territorio mapuche**

33. Los proyectos de inversión que se instalan en territorios indígenas, no han contribuido en la disminución de la pobreza y en la generación de mejores condiciones de vida para los pueblos indígenas. Un claro ejemplo es el sector forestal, el cual “*después de la minería constituye la segunda actividad económica más importante después de la minería (INFOR 2008)*”<sup>61</sup>. Durante el año 2014 (enero-noviembre) las exportaciones de productos forestales alcanzaron a U\$ 5.496,8 millones, lo que equivale a un aumento de 3,7% respecto del monto registrado el año 2013, en igual periodo<sup>62</sup>. . En las regiones VII, IX, XIV, X, que comprenden el territorio del pueblo mapuche, existe la mayor concentración de plantaciones forestales con 1.403.919 hectáreas, siendo las zonas de mayor concentración las regiones VIII y IX, con 919.793 hectáreas<sup>63</sup> y 484.126 hectáreas<sup>64</sup>, respectivamente.

---

59 Ver: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013\\_Pueblos\\_Indigenas\\_13mar15\\_publicacion.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Pueblos_Indigenas_13mar15_publicacion.pdf) (Revisado el 27 de abril del 2015)

60 “Pobreza Multidimensional: Se introduce en Chile una medición de pobreza con enfoque multidimensional, que permite identificar la situación de pobreza en que se encuentran los hogares y personas que sufren carencias en las dimensiones de educación, salud, trabajo y seguridad social, y vivienda que afectan su bienestar y calidad de vida.” Casen 2013, Presentación de la nueva metodología de medición de la pobreza y síntesis de los principales resultados, pagina n° 3. Ver en: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013\\_Situacion\\_Pobreza\\_Chile.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Situacion_Pobreza_Chile.pdf) (Revisado el 27 de abril del 2015).

61 Frêne Conget, Cristián y Núñez Ávila, Mariela: “Hacia un nuevo Modelo Forestal en Chile”, en REVISTA Bosque Nativo 47: 25 - 35, 2010, ver: [http://www.bosquenativo.cl/descargas/Revista\\_Bosque\\_Nativo/RBN\\_47\\_art\\_op2web.pdf](http://www.bosquenativo.cl/descargas/Revista_Bosque_Nativo/RBN_47_art_op2web.pdf) (Revisado el 27 de abril del 2015)

62 Boletín de Exportaciones Forestales Chilenas. Ver: <http://wef.infor.cl/publicaciones/exportaciones/2014/11/Exportaciones201411.pdf>

63 Ver: [http://wef.infor.cl/estadisticas\\_regionales/estadisticasregionales.php](http://wef.infor.cl/estadisticas_regionales/estadisticasregionales.php), (revisado el 18 de marzo del 2015).

64 Ver: [http://wef.infor.cl/estadisticas\\_regionales/estadisticasregionales.php](http://wef.infor.cl/estadisticas_regionales/estadisticasregionales.php), (revisado el 18 de marzo del 2015).

34. Las inversiones forestales y sus cuantiosas ganancias, desde una perspectiva económica y social, contrasta con los indicadores de pobreza existentes en las zonas donde se encuentran asentados, territorios que habita el pueblo mapuche. La IX región concentra el mayor porcentaje población en situación de pobreza por ingresos del país, con un 27,9%. La siguen la XIV región con un índice de un 23,1%, luego la VIII región con un 22,3% y finalmente la X región con un 17,6% de personas en situación de pobreza. Respecto de las personas en extrema pobreza, según nivel de ingresos, la IX región sigue encabezando los índices a nivel nacional, con un 10,6%; La siguen a nivel nacional, las regiones VIII y XIV con un 8% cada una, y finalmente la X región, con un 5,7%. Todas por sobre el promedio nacional de un 4,5%. Desde un enfoque multidimensional, la región de La Araucanía sigue siendo la de mayor índice de población en situación de pobreza, con un 28,5%, las siguen la región del Biobío con 22,4%; la región de Los Ríos con un 22,9%; y la región de Los Lagos con un 26,1%, todas por sobre el promedio nacional que es de un 20,4%.

### **35. Recomendaciones:**

- **Establecer mecanismos de medición de la pobreza y políticas públicas para enfrentarla, con participación de los pueblos indígenas.**
- **Generar mecanismos de participación en los beneficios que generan los proyectos de inversión en territorios indígenas, respetando sus derechos territoriales y procesos propios de desarrollo.**

## **Artículo 15. Derechos culturales**

### **Educación y Derechos Lingüísticos**

36. Según los datos que proporciona la Encuesta CASEN 2013, en materia de educación, las tasas de analfabetismo en la población indígena alcanzan a un 5%, versus el 3,6% en la población no indígena. El promedio de años de escolaridad de personas mayores de 18 años, es de 9,7 en la población indígena, en contraste con 10,9 en la población no indígena. Respecto a las personas mayores de 18 años que no han terminado la enseñanza media, la población de los pueblos indígenas es de un 51,1%, mientras que el porcentaje de la población no indígena en la misma situación es de un 40,6%, existiendo una diferencia de 10,5 puntos. Las cifras se emparejan respecto de la asistencia a los niveles de educación parvularia, básica y media entre los años 2011 a 2013, entre niñas y niños, y adolescentes de 0 a 17 años, dando cuenta de similares niveles de acceso a estos niveles educacionales, tanto para la población indígena como la no indígena. En lo que respecta a la educación superior, nuevamente se visualizan diferencias, ya que la tasa de asistencia neta a educación superior de jóvenes de 18 a 24 años, según pertenencia a pueblos indígenas, es de un 29,3% para los jóvenes indígenas y un 37,4% para los jóvenes no indígenas, existiendo una diferencia de 8,1 puntos porcentuales.

37. La Ley General de Educación, Ley N° 20.370<sup>65</sup>, que se aprobó sin consulta indígena, recogió algunos de los requerimientos realizados por organizaciones indígenas, sin la profundidad solicitada,

---

65 Publicada en el Diario Oficial el 12 de septiembre 2009.



como fue la incorporación de la interculturalidad como principio de la educación chilena, acotándolo solo para los pueblos indígenas; la incorporación de la Educación Intercultural Bilingüe para las niñas y niños de los pueblos indígenas de la Educación Parvularia, Básica y Media, en aquellos establecimientos con un “alto porcentaje” de la población indígena, sin especificar cómo se determinará ese “alto porcentaje”.<sup>66</sup> Este avance “se ha visto opacado por la falta de recursos económicos y la falta de recursos humanos capacitados para implementar la EIB (Educación Intercultural Bilingüe)”. En la práctica, la demanda supera el avance institucional, y los instrumentos excluyen una parte de la población indígena.<sup>67</sup> Ejemplo de lo anterior, es el Decreto N° 280 del 20 de julio de 2009, del Ministerio de Educación, que puso en vigencia de manera gradual la Asignatura de Lengua Indígena, comenzando con el 1° año básico el 2010 y cerrando el ciclo básico con el 8° año el 2017. En el 1° año la asignatura será obligatoria para aquellos cursos en los que la población indígena alcance un 20%; en los niveles posteriores aumenta el porcentaje de alumnos indígenas exigidos para aplicar el programa, alcanzando al 50% en el 8° año básico. Con estas exigencias de población mínima para impartir curso de lengua indígena, se excluye a importantes sectores de los pueblos indígenas que viven en zonas donde no se alcanza los niveles de población exigidos para la implementación de este programa, el cual no abarca la enseñanza media.

38. En abril del 2015 terminó la tramitación del proyecto de ley que “Regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado”, (Boletín 9366-04<sup>68</sup>), proyecto que es parte de la “Reforma educacional” que impulsa el actual gobierno. Este proyecto no fue consultado a los pueblos indígenas, a pesar del requerimiento realizado en por 2 diputados<sup>69</sup>, tampoco incorporo normas relativas a fortalecer la educación de los pueblos indígenas, en los términos del artículo 27 del Convenio 169 de la OIT.

39. La Encuesta Casen 2013 expresa que tan solo el 10,9% de la población indígena habla y entiende su lengua originaria. Otro 10,4% la entiende, pero no la habla, mientras que el 78,7% declara no hablar ni entender el idioma de su respectivo pueblo. Comparando los datos de las encuestas anteriores (Casen 2009 y 2011), se comprueba que la situación de pérdida del uso de las lenguas indígenas empeora progresivamente. Tal situación es el efecto de la marginación de las lenguas indígenas del sistema educativo, de la administración pública y de los medios de comunicación, que mantiene a las lenguas indígenas en una situación de inferioridad o exclusión. Las iniciativas respecto de la protección, la difusión o la enseñanza de las lenguas indígenas, promovidas por distintos servicios públicos, resultan dispersas e inconexas entre sí, lo que permite dudar de su eficacia frente al contexto crítico que viven las lenguas indígenas.

40. Las principales acciones para revertir esta situación han partido de las propias organizaciones de

---

66 Loncon, Elisa; “Derechos educativos y lingüísticos de los pueblos indígenas de Chile”, Revista Isees n° 7, julio 2010, 79-94. Ver: <http://www.isees.org/file.aspx?id=7555> (Revisado el 27 de abril del 2015)

67 Idem.

68 Se esta a la espera de su promulgación y publicación en el Diario Oficial.

69 Oficio Ordinario N° 4035 de 2014 del Subsecretario de Servicios Sociales, en respuesta del Oficio Ordinario N° 1170 de 2014 de la Subsecretaría de Educación, mediante el cual se solicitó un informe de procedencia de consulta indígena por requerimiento de la Diputada Camila Vallejos y el Diputado Giorgio Jackson, Oficio 3.190 de 2014.

los pueblos indígenas y tan sólo en el último año han sido acogidas por el Estado. En mayo de 2014 la Red por los Derechos Educativos y Lingüísticos de los Pueblos Indígenas<sup>70</sup>, con el apoyo de 3 senadores, ingresó al parlamento el Proyecto de Ley de Derechos Lingüísticos (Boletín 9424-17), que busca reconocer las lenguas indígenas como lenguas nacionales, reconocer los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas y crear el Instituto de lenguas indígenas. Casi un año después, la única gestión del Congreso frente al proyecto ha sido transferirlo para su estudio desde la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, a la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía.

41. Por otra parte, organizaciones mapuche de la IX región han desarrollado una intensa actividad para promover la oficialización del mapuzugun (lengua mapuche) a nivel regional y comunal. El municipio de Galvarino accedió a las demandas de las organizaciones mapuche locales y por medio de una ordenanza municipal oficializó el mapuzugun en su territorio, determinación validada por la Contraloría General de la República. El dictamen hizo presente *“que no existe en el ordenamiento jurídico nacional disposición general alguna que establezca el castellano como lengua oficial para todos los efectos legales”*. Estimulados por esta experiencia, esta iniciativa fue replicada en el municipio de Padre Las Casas y avanza en otras comunas de la región. Además se constituyó una Mesa Regional por la Oficialización<sup>71</sup>, la cual durante el año 2014 consensuó una propuesta de oficialización que fue entregada al Intendente regional, y en marzo de 2015 el pleno del Consejo Regional aprobó la idea de oficializar el mapuzugun en la región. El gobierno regional ha solicitado a la Mesa la confección de un reglamento, tarea que está siendo acometida de manera separada por las organizaciones mapuche y los representantes gubernamentales, luego de lo cual el Intendente anunciaría la implementación de la medida.

42. La nula presencia de los idiomas de los pueblos indígenas en los medios de comunicación, es otra situación de preocupación. Los medios de radiodifusión con cobertura en los territorios indígena, hacen uso del espectro radioeléctrico de dichos territorios, sin consentimiento ni participación indígena, no generan espacios para la transmisión de informaciones y contenidos en idiomas indígena, quedando el uso de las lenguas indígenas reducido al ámbito familiar o comunitario, siendo excluido por los medios de comunicación del ámbito público. Esto se agrava por las barreras existentes para crear y mantener medios de comunicación indígenas. La ley que *“Crea los Servicios de Radiodifusión Comunitaria Ciudadana”*, ley N° 20.433<sup>72</sup>, no fue consultada en su tramitación, a pesar de regular expresamente el acceso de los pueblos indígenas a las concesiones de radiodifusión, idéntica situación ocurrió con la ley N° 20.750 que *“Permite la introducción de Televisión digital terrestre”*<sup>73</sup>. Ley de radiodifusión comunitarias impone un limitado alcance territorial a una comuna o agrupación de comunas, con una escasa potencia permitida de 25, 30 y 40 watt; un

---

70 Conformada por expertos Mapuche, Aymara, Rapa-nui y Licanantay

71 Compuesto por el movimiento político mapuche Wallmapuwen, la Academia de la Lengua Mapuche y la Federación Mapuche de Estudiantes, quienes a su vez han convocado a movilizaciones para la sensibilización respecto de la oficialización del Mapuzugun en región de La Araucanía. Como contrapartes oficiales esta mesa esta compuesta por a la Secretaria Regional Ministerial de Educación y a la Intendencia Regional.

72 Publicado en el Diario Oficial el 4 de mayo del 2010.

73 Publicado en el Diario Oficial el 29 de mayo del 2014.

restringido espacio del dial reservado por el que deben competir proyectos de comunicación indígena con otros proyectos radiales comunitarios. Estos obstáculo para *“el derecho de toda la ciudadanía a utilizar un bien público como es el espectro radioeléctrico y operar un servicio de radiodifusión... ha permitido la criminalización de lo que a nivel internacional es reconocido como un derecho humano: la comunicación”*<sup>74</sup>. Es el caso de la radio mapuche Williche de Puerto Varas *“La voz de Nueva Braunau” (Weñauka)* en proceso de regularizar su situación legal, cuando en fue allanada el 24 de febrero del 2015, resultando detenidos 4 comunicadores mapuche.<sup>75</sup>

#### **43. Recomendaciones:**

- **Establecer, con participación de los pueblos indígenas, políticas publicas para la protección, difusión y enseñanza de las lenguas de los pueblos indígenas, incluyendo recursos suficientes.**
- **Promover el uso oficial de las lenguas indígenas, principalmente en las regiones existente en los territorios indígenas.**
- **Dar urgencia, previa consulta indígena, a proyectos de ley destinados a fortalecer los derechos lingüísticos y la educación de los pueblos indígenas.**
- **Promover la creación de medios de comunicación indígenas y el uso de lenguas indígenas en medios de comunicación masivos.**

---

74 Declaración pública del Colegio de periodistas rechazando allanamiento de radio "La voz de Nueva Braunau". Ver [http://www.colegiodeperiodistas.cl/2015/02/declaracion-publica-del-colegio-de\\_26.htm](http://www.colegiodeperiodistas.cl/2015/02/declaracion-publica-del-colegio-de_26.htm) (Revisado el 27 de abril del 2015).

75 Rubén Loncomilla, Sergio Quintul, Francisco Loncomilla y Yasna Levicán

## INFORMACIÓN ORGANIZACIONES SUSCRIPTORAS AL INFORME

**1.- Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígena (coordinador)**

Correo electrónico: [hsilva@observatorio.cl](mailto:hsilva@observatorio.cl)

**2.- Asociación de Comunidades Mapuche de San José de Mariquina**

Correo electrónico: [javiernahuelpan@gmail.com](mailto:javiernahuelpan@gmail.com)

**3.- Comisión Comunicaciones Red Defensa Territorios**

Correo electrónico: [redporlatierra@gmail.com](mailto:redporlatierra@gmail.com)

**4.- Comité de defensa del Mar**

Correo electrónico: [comitedefensadelmar@gmail.com](mailto:comitedefensadelmar@gmail.com)

**5.- Grupo de Trabajo por los Derechos Colectivos**

Correo electrónico: [coordinacionmapuche@gmail.com](mailto:coordinacionmapuche@gmail.com)

**6.- Partido Autonomista Mapuche Wallmapuwen**

Correo electrónico: [wallmapuwen@gmail.com](mailto:wallmapuwen@gmail.com)

**7.- Parlamento Mapuche de Coz Coz**

Correo electrónico: [jweke@hotmail.com](mailto:jweke@hotmail.com)