

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)

A. PRESENTACION

El Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, entidad no gubernamental de promoción, documentación y defensa de derechos humanos de pueblos indígenas, coordinadora de la elaboración de este informe, hace a continuación un análisis del cumplimiento por parte del Estado de Chile de las recomendaciones que el Consejo de Derechos Humanos realizara en el Examen Periódico Universal el año 2009 (A/HRC/12/10). Ello en lo relativo a la situación de los pueblos indígenas y de sus derechos.

Para la elaboración de este informe se han realizado reuniones con organizaciones representativas de pueblos indígenas en aquellas regiones del país en las que estos concentran su población¹.

B. CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA RELATIVAS A LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

RECONOCIMIENTO JURÍDICO PUEBLOS INDÍGENAS²

1. Los pueblos indígenas siguen sin ser reconocidos en la Constitución Política del país a la fecha. El proyecto de reforma constitucional que se tramita en el Senado desde 2009, que constituye una fusión de dos propuestas presentadas por la administración de la Presidente Bachelet y por parlamentarios, sigue sin ser aprobado³. Las iniciativas de reforma constitucional han sido cuestionadas por las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, puesto a que fueron elaboradas sin consulta previa ni participación de los propios interesados, a la vez que no reflejaban las aspiraciones de los pueblos indígenas, ni se relacionaban con los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado chileno.

2. El proyecto de reforma constitucional adolece de una serie de limitaciones que restringen los derechos reconocidos a los pueblos indígenas por el derecho internacional. Entre ellas dispone que la nación chilena "*es una, indivisible y multicultural*", fórmula que lejos de reconocer a los pueblos indígenas más bien comporta una negación. Este limita arbitrariamente el ejercicio del derecho a fortalecer su organización social y sus particularidades culturales e identitarias, supeditándolas al ordenamiento jurídico nacional y, restringe el reconocimiento de su 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.⁴

3. El 2011 el gobierno del Presidente Piñera incluyó esta propuesta de reforma constitucional entre las iniciativas legislativas que serían sometidas a proceso de consulta con los pueblos indígenas, pero que más tarde sería suspendido por los cuestionamientos de los pueblos indígenas, por no adecuarse al estándar de la consulta del Convenio 169. A pesar de no haberse realizado dicha consulta, el Presidente otorgó máxima prioridad y urgencia a dicho proyecto en el mes de enero de 2013. Con todo, en su mensaje al Congreso Nacional en mayo de 2013, reconoció que no se dio cumplimiento a este objetivo y que este sigue siendo un desafío pendiente del Estado de Chile.⁵

4. Cabe hacer una mención en relación con el reconocimiento del pueblo rapa nui de Isla de Pascua. Mediante reforma constitucional de 2007⁶ se le otorgó a la Isla de Pascua la calidad de territorio

especial, no en atención a sus habitantes, pues no se reconoció constitucionalmente a los rapa nui, sino que por su lejanía del continente (4.000 km). El proyecto de ley presentado el 2008 para el establecimiento de un estatuto especial para operativizar esta reforma constitucional a fin de que la Isla administrativamente se relacione de modo directo con el gobierno central⁷, se encuentra sin embargo paralizado desde el año 2010. Al respecto es necesario que dicho proyecto de ley sea sometido a consulta previa, se incorpore participación de los rapa nui, de modo decisivo en su administración y se le otorgue máxima celeridad a su discusión parlamentaria para su aprobación

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS⁸

5. A pesar de su presentación a cargos de representación política a través de candidaturas independientes o por medio de los partidos políticos chilenos, los pueblos indígenas continúan sin tener representación en el Congreso Nacional. Tampoco cuentan con representantes en los Consejos Regionales (CORE) en las regiones administrativas constituidas sobre sus territorios ancestrales. En cuanto a los gobiernos municipales, su representación sigue siendo inferior al porcentaje de su población. Ello a pesar de que en las últimas elecciones municipales de 2012 el número de alcaldes indígenas electos, particularmente mapuche, aumentó respecto al pasado. De esta manera se ven privados de participar en las decisiones que les afectan adoptadas por órganos de representación públicos

6. No existen avances legislativos que permitan revertir la realidad antes descrita. Si bien el gobierno de Bachelet sometió a consulta el 2009 una iniciativa para la creación de escaños reservados para pueblos indígenas bajo criterios de proporcionalidad de la población en la Cámara de Diputados y los Consejos Regionales, 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, no ha tenido progresos en su tramitación⁹.

7. En junio de 2013 el Congreso aprobó, sin consulta a los pueblos indígenas, el proyecto legislativo para la elección democrática de los consejeros regionales, paso importante para la democratización de las regiones. El Congreso Nacional rechazó, sin embargo, una moción tendiente a incorporar medidas que favorecieran la representación en ellos de los pueblos indígenas. Dicha ley tampoco reformó la ley de partidos políticos de modo de permitir a la población regional e indígena organizarse localmente para afrontar los comicios. Como consecuencia de ello, para participar en los procesos electorarios regionales esta solo tiene la opción de hacerlo como independientes, en clara desventaja con las listas de los partidos políticos, o bien integrando un partido nacional por las ventajas que la ley les otorga en las elecciones. La ley de partidos políticos, de esta manera, sigue desincentivando la organización política indígena.

8. Un ejemplo de ello es el del partido político mapuche “Wallmapuwen”, el que en los últimos años enfrentó serios obstáculos para su legalización, entre ellos la obligación de reunir 5000 firmas legalizadas y pagadas ante notario en tres regiones contiguas del sur del país. Por otra parte, sus estatutos debieron eliminar vocablos propios del *mapuzugun* (idioma mapuche) y conceptos alusivos a derechos indígenas que a juicio de la autoridad electoral resultan inconstitucionales, tales como “pueblo” (como criterio de autoidentificación colectiva), autonomía (en relación al derecho a la autodeterminación), o *Wallmapu* (como denominación del territorio ancestral).

9. En septiembre de 2009 la Presidenta Bachelet envió al Congreso Nacional un proyecto para la creación de un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas. Dicho Consejo, que estaría integrado por 43

consejeros, representantes de pueblos indígenas electos por ellos mismos, y tendría por objeto representar los intereses de los pueblos indígenas ante los órganos del Estado. Dicho proyecto, que tampoco ha sido consultado adecuadamente con los pueblos indígenas, no presenta mayores avances en su tramitación y sigue sin ser aprobado¹⁰.

DERECHO A LA CONSULTA¹¹

10. Desde la ratificación por el Estado de Chile del Convenio 169 de la OIT y su entrada en vigencia plena el 2009, hemos sido testigos de su deficiente aplicación y cumplimiento por parte de los órganos del Estado, en particular por el ejecutivo y el legislativo. Ello particularmente en lo referido al derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas frente a medidas administrativas, que el gobierno de Bachelet intentó regular, de manera inconsulta y restrictiva mediante el DS N° 124 del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), al momento de la entrada en vigencia de este Convenio. Dicho DS, que reguló la participación indígena establecida en el artículo 34 de la Ley N° 19.253 de 1993 sobre indígenas que no había sido reglamentada hasta entonces, ha seguido orientando el accionar de las agencias públicas en abierta contradicción con los estándares del Convenio 169 en la materia.

11. Los críticas que desde las organizaciones de pueblos indígenas se hicieron a esta normativa llevaron al gobierno del Presidente Piñera a inicios de 2011 a impulsar un proceso de consulta sobre que incorporaba, entre otras materias, el proyecto de reconocimiento constitucional; la creación de una Agencia de Desarrollo Indígena; la creación de un Consejo de Pueblos Indígenas; la definición de un mecanismo de consulta que regulara futuros procesos, y; la modificación del reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) para incluir la obligatoriedad de la consulta a comunidades afectadas por proyectos.

12. En septiembre de 2011, frente a nuevos cuestionamientos de este proceso por los pueblos indígenas por no existir un procedimiento para su realización conforme a los estándares internacionales, y a la demanda por la derogación del DS N° 124 de MIDEPLAN, el gobierno suspendió el referido proceso de consulta para concentrarse en la definición del mecanismo de consulta, tarea que fue encomendada a una comisión conformada al interior del Consejo Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), comprometiéndose a no realizar otra consulta mientras no se resolvieran dichos procedimientos.

13. Pese a dicho compromiso, en mayo de 2012 el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad aprobó una versión del proyecto de nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), que formaba parte de la consulta de institucionalidad suspendida en septiembre de 2011. Dicho reglamento, que se encuentra desde enero de 2013 en Contraloría General de la República a la espera de su “toma de razón”, contiene normas sobre consulta a los pueblos indígenas para proyectos de inversión sometidos al SEIA, que constituyen modalidades de información y socialización de los proyectos. Ello ha motivado legítimos cuestionamientos de los pueblos indígenas, fundados en que dicho reglamento no les ha sido consultado debidamente y que este contiene normas que no se ajustan a los estándares internacionales.

14. En agosto de 2012 el Gobierno presentó al Consejo de CONADI una Propuesta de Nueva Normativa de Consulta para que fuese difundida a los pueblos indígenas a fin de iniciar un proceso de consulta en torno a ella. Dicha propuesta establece mecanismos que vulneran los derechos de los pueblos indígenas, al someter a consulta proyectos de inversión y procedimientos de socialización regulados en el nuevo e inconsulto Reglamento del SEIA (artículo 5). Ello además de tener una visión reduccionista de las medidas administrativas sometidas a consulta, toda vez que se aplica

sólo a ciertos organismos del Estado, dentro de los cuales se excluye a las Municipalidades, y disponer que la consulta es facultativa para los organismos descentralizados del Estado (artículo 4). En razón de ello y de que la convocatoria a este proceso de consulta no ha sido extensiva a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas de conformidad al 169, también ha sido impugnada.

15. Esta situación de falta de reconocimiento en la legislación nacional de los estándares internacionales a los que Chile se ha comprometido y las insuficiencias de las propuestas para la regulación de la consulta, han creado un clima de incertidumbre jurídica que ha incidido en la vulneración de derechos de los pueblos indígenas. Ello ha llevado a estos pueblos a reclamar la protección de sus derechos vulnerados ante los tribunales de justicia, los que en los últimos años, de modo gradual, han ido incorporando los estándares internacionales en sus decisiones. Tales decisiones, sin embargo, en el sistema jurídico chileno solo son vinculantes para el caso concreto. Cabe señalar, además, que los Tribunales Superiores de Justicia aún mantienen ciertas restricciones interpretativas que vulneran los derechos de los pueblos indígenas, como lo es la exclusión de consulta previa en casos de licitaciones y concesiones de recursos naturales en territorios indígenas.

16. Otra situación preocupante dice relación con la demora del poder legislativo en la modificación de la legislación sectorial para adaptarla a las disposiciones del Convenio. Más aún, el Congreso Nacional sigue sin avances significativos en la tramitación de proyectos como el del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y de sus derechos antes referido. Tampoco cuenta hasta la fecha con un procedimiento de consulta para la tramitación de las leyes susceptibles de afectar directamente a estos pueblos de conformidad al art. 6 del Convenio 169. En efecto, no obstante las convocatorias realizadas desde el Congreso Nacional a encuentros con representantes de pueblos indígenas para estudiar mecanismos para establecer un procedimiento de esta naturaleza, y la conformación en enero de 2013, de una Comisión Bicameral para estos efectos, no se cuenta a la fecha con un procedimiento acordado para el cumplimiento de esta obligación internacional por parte del legislativo.

17. Resulta preocupante, en este sentido, que el legislativo siga aprobando de manera inconsulta proyectos de ley que tienen directas implicancias sobre los pueblos indígenas, como es el caso de la ratificación del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV 91) y la aprobación de la Ley de Pesca y Acuicultura, ley que determina cuotas de pesca sobre los recursos hidrobiológicos, que desconoce derechos de estos pueblos reconocidos en la Ley 20.249 de 2008 que crea los Espacios Costeros Marítimos de los Pueblos Originarios, cuya aplicación el Ejecutivo ha descuidado. Igualmente preocupante es la sentencia del Tribunal Constitucional referida a la falta de consulta de dicho cuerpo legal, pronunciada el 23 de Enero de 2013, en que este Tribunal determinó que los tratados internacionales de derechos humanos tendrían rango simplemente legal y, por tanto, su vulneración por el Congreso en el caso de la Ley de Pesca no implicaría un vicio de inconstitucionalidad¹².

18. Otro caso en que se vulneró el derecho a la consulta en la tramitación parlamentaria fue el del proyecto de reforma constitucional para la aprobación del estatuto migratorio destinado a controlar el crecimiento de la población de la Isla de Pascua¹³. Dicha reforma orientada a restringir el libre tránsito hacia el territorio Rapa Nui fue objeto de un proceso de consulta pre-legislativa, que pese a sus insuficiencias y a las críticas por parte de la comunidad rapa nui, finalmente fue validado por medio de un plebiscito en el que participaron más de 700 personas que aprobaron el texto con más de un 96% de votos favorables. Sin embargo, una vez ingresado el proyecto al Congreso, en septiembre de 2011, haciendo uso de sus facultades constitucionales, y de manera inconsulta con el pueblo rapa nui, el Presidente Piñera formuló una indicación sustitutiva al proyecto modificando

sustancialmente el texto del proyecto, estableciendo ya no una restricción al derecho de libertad ambulatoria, sino una regulación de su ejercicio, eliminando las referencias a la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable en la Isla. Ello, además de implicar una clara vulneración al derecho a la consulta previa de los rapa nui, ha impedido a la fecha el establecimiento de una regulación para el control migratorio en la Isla.

SITUACIÓN DE LAS TIERRAS INDÍGENAS¹⁴

19. Lejos de haberse acogido las recomendaciones relativas a las tierras de los pueblos indígenas, las políticas impulsadas por CONADI, órgano mandatado por la Ley 19.253 de 1993 en esta materia siguen siendo deficitarias para dar solución a los problemas de tierras que afectan a diversos pueblos, entre ellos el pueblo mapuche y el pueblo rapa nui. Una interpretación restrictiva del concepto de tierras indígenas por este órgano público determina que su Fondo de Tierras y Aguas financie iniciativas destinadas a restituir exclusivamente tierras reconocidas como tales por derivar de un título de merced otorgado por el Estado a los mapuche, o bien que estuvieron en posesión de comunidades mapuche durante el proceso de reforma agraria, revertido después del golpe militar de 1973. No caben bajo esta interpretación las demandas referidas a tierras ancestrales o de uso consuetudinario, de conformidad con el derecho internacional aplicable¹⁵.

20. El presupuesto destinado por el Estado para el financiamiento de este Fondo, ha seguido siendo insuficiente. Es así como durante los años 2011 y 2012 (41 mil millones (Pesos Chilenos en ambos años), ha sido inferior al del año 2010 que alcanzó la suma de 49 mil millones de pesos chilenos¹⁶. Por otra parte, las inscripciones en el registro de tierras indígenas durante los dos primeros años del actual gobierno han sido significativamente inferiores a las registradas en los dos primeros años de los dos gobiernos anteriores. En los años 2010 y 2011, primer bienio de la actual administración, fueron inscritas 48.349 hectáreas, en tanto que en los dos primeros años de las anteriores administraciones se inscribieron 114.383 hectáreas y 93.704 hectáreas, respectivamente.¹⁷ Dicho Fondo, además, arrastra un déficit de 37 mil millones de pesos que formaban parte del presupuesto para el año 2010 y que no fueron ejecutados, ni posteriormente restituidos en los presupuestos de tierras de los años 2011 y 2012. El presupuesto inicial del Fondo de Tierras el año 2010 era de 39 mil millones, los cuales fueron incrementados con otros 10 mil millones antes del traspaso del poder desde el anterior al actual gobierno¹⁸. Sin embargo, el año 2010 solamente se invirtieron 12 mil millones de los 49 mil millones disponibles¹⁹. La disminución relativa de los presupuestos destinados a las inversiones en tierras indígenas, guarda relación con la falta de incremento del presupuesto nacional destinado a financiar todas las políticas destinadas a los pueblos indígenas, el cual no ha sido incrementado durante el actual gobierno y continúa representando el 0,3% del presupuesto nacional²⁰.

21. Una situación preocupante es la referida a las reclamaciones de los rapa nui sobre la propiedad de la tierra en Isla de Pascua. A pesar de haber sido anexada a Chile mediante un tratado o “Acuerdo de Voluntades” en que los rapa nui reservaron para sí la propiedad de sus tierras ancestrales, el Estado de Chile inscribió las tierras de la Isla a nombre del Fisco en 1933. A partir de la década de los 60 se han dictado diversas leyes para regularizar tierras a favor de los rapa nui, por medio de la transferencia de terrenos de pequeña cabida a título individual, contraviniendo la propiedad comunitaria de este pueblo y de manera muy reducida, limitándose a la zona urbana de la Isla, siendo propietarios los rapa nui de sólo un 13% y continuando más del 70% del territorio de la Isla en propiedad fiscal²¹. No se han impulsado desde el 2009 a la fecha políticas públicas efectivas a revertir esta realidad, cuestión que ha generado protesta social de los rapa nui, la que como se señala más adelante, fue criminalizada por el Estado.

PROYECTOS DE INVERSIÓN EN TIERRAS Y TERRITORIOS INDÍGENAS Y DERECHOS SOBRE RECURSOS NATURALES²²

22. Las tierras y los territorios de propiedad legal y/o ancestral de los pueblos indígenas que habitan en Chile siguen seriamente amenazadas por una gran cantidad de proyectos extractivos, productivos o de infraestructura, los que son aprobados o se encuentran en proceso de aprobación por el Estado en ellos, sin procesos de consulta y sin su consentimiento, libre previo e informado, y sin que estos participen en los beneficios de la actividad económica. Ello es producto de una política pública que incentiva la inserción de Chile en los mercados globales, a través de tratados de libre comercio que se aprueban también sin consulta a los pueblos indígenas, y de una legislación sectorial (Código de Aguas, Código de Minería, entre otra) que no ha sido adaptada al Convenio 169 de la OIT, y que permite a terceros constituir derechos sobre los recursos naturales de propiedad ancestral de los mismos pueblos.

23. En el caso del territorio mapuche, que se emplaza en el sur del país, en las regiones del Bio Bio, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, se ha intensificado la actividad forestal e hidroeléctrica, así como la salmonicultura. Los impactos de la industria forestal se concentran principalmente en la provincia de Malleco, que se encuentra altamente intervenida por monocultivos de eucaliptos y pino radiata, actividad desarrollada sobre tierras de propiedad legal y/o ancestral mapuche reivindicada por este pueblo²³. Vinculado a la actividad forestal, durante el año 2012, Celulosa Arauco ha seguido adelante su propuesta para la construcción de un ducto al mar para eliminar los desechos contaminantes de su planta Valdivia, afectando a comunidades mapuche-lafkenche en la región de Los Ríos. Tras haber logrado la autorización ambiental respectiva, actualmente busca constituir las concesiones marítimas para la construcción del ducto, situación que colisiona directamente con los derechos de las comunidades mapuche-lafkenche que allí habitan.

23. En la zona andina han proliferado proyectos hidroeléctricos que amenazan a comunidades mapuche²⁴. Además, siguen adelante o han sido propuestos proyectos de salmonicultura en valles cordilleros del Bío Bío al sur, la mayor parte de ellos en ríos que forman parte del hábitat ancestral y actual de comunidades mapuche, contaminando los cursos de aguas, afectando su sobrevivencia material y cultural. Tales proyectos no han sido consultados hasta la fecha, de acuerdo al Convenio 169, y afectan los derechos al hábitat expresados en dicho Convenio, razón por la que son rechazados por las comunidades.

24. En el territorio de los pueblos andinos del norte de Chile (aymara, lickanantay, quechua, colla y diaguita) persiste el auge de la gran minería, que además de la extracción de recursos minerales del subsuelo, demanda recursos hídricos de propiedad ancestral indígena. El modelo minero en el norte del país sustrae del control territorial de las comunidades indígenas recursos de uso ancestral, particularmente agua, sobre los que se han estructurado las economías indígenas desde tiempos inmemoriales permitiendo la preservación de sus culturas en un territorio de extrema aridez. De esta forma, la industria extractiva pone en riesgo la existencia misma de las comunidades indígenas, es decir, sus actividades productivas tradicionales y, finalmente, su presencia en espacios territoriales²⁵.

25. La aprobación de estos proyectos se ha impulsado vulnerando derechos fundamentales indígenas, en particular los derechos de consulta y protección de la propiedad indígena. Por lo mismo han sido impugnados mediante acciones judiciales ante los tribunales de justicia. Cabe valorar el que crecientemente desde la entrada en vigencia del Convenio 169 dichos tribunales se han pronunciado en favor de reconocer el derecho de consulta indígena (Caso proyecto Paguanta²⁶)

y, asimismo, el derecho de propiedad indígena y sus particularidades manifiestas en las dimensiones colectivas del derecho (Caso proyecto El Morro²⁷). Como resultado de estas acciones, los tribunales han decretado suspender la aprobación de estos proyectos mientras no se subsanen las infracciones legales que implican el desconocimiento de tales derechos, exigiendo que estos sean garantizado acorde a los estándares que impone el Convenio 169 de la OIT.

DERECHOS DE LAS MUJERES INDÍGENAS²⁸

26. Aun cuando Chile ha avanzado en sus niveles de crecimiento económico, éste no se ha traducido en mejoras en los niveles de desigualdad socioeconómica²⁹. Ello implica la permanencia de importantes grupos de chilenos en condiciones de pobreza y falta de oportunidades, dentro de los cuales las mujeres indígenas, en cuanto grupo en doble condición de vulnerabilidad³⁰, pueden ser identificadas como las más perjudicadas. Las mujeres indígenas concentran los mayores niveles de pobreza y poseen los menores niveles de participación política, acceso a educación y a trabajo en Chile.

27. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica (CASEN) 2009, el 35.2% de las mujeres indígenas se encuentran el primer quintil, esto es en el 20% más pobre de Chile. Según la misma Encuesta Casen el porcentaje de analfabetismo de las mujeres indígenas es de 7,4% en comparación al 6,2% de hombres indígenas y 3,3% de población no indígena³¹. El 7% de las mujeres indígenas mayores de 15 años señala no haber accedido a ningún nivel de educación formal. Aún cuando no hay datos desagregados por sexo, las personas indígenas que completaron su educación superior alcanzan a un 5%, en relación a un 12,4% de población no indígena, lo que hace pensar que en el caso de las mujeres indígenas el porcentaje es aún inferior. Si bien no hay cifras censales fidedignas posteriores a esta fecha, no hay antecedentes que permitan constatar que la situación de las mujeres indígenas haya cambiado sustancialmente a la fecha. En efecto, de acuerdo a una encuesta de 2011 relativa a discriminación³², un 63% de las mujeres indígenas encuestadas considera ser discriminada en materia de educación, y un 87% considero serlo en materia de trabajo. Solo un 40,1% de las mujeres indígenas activas se encuentran ocupadas, en gran medida en condiciones de trabajo precario lo que se evidencia en que un 45% no cotiza, en comparación a un 37,6% de las mujeres no indígenas³³.

28. Sin perjuicio de los datos entregados, cabe señalar que la encuesta la CASEN, no es representativa para la población indígena al no efectuar muestras diferenciadas para cada uno de pueblos indígenas en Chile, a lo que se suman debilidades de la calidad de los datos, de ésta y otras encuestas, en la incorporación del factor género³⁴. Ello implica que las mujeres indígenas y sus necesidades e intereses se encuentran doblemente invisibilizadas a la hora de efectuar políticas públicas. A lo anterior, se suma que las políticas públicas destinadas a ellas se efectúan sin su participación, ni consulta y carecen de pertinencia cultural³⁵.

29. Las mujeres indígenas, además, han sido víctimas de la represión y criminalización de su protesta social por parte del Estado. En los allanamientos sin orden judicial que han seguido realizando las policías en comunidades indígenas desde el 2009 a la fecha, dichas policías han usado gases lacrimógenos y armamento, resultando sistemáticamente heridas mujeres indígenas, incluyendo niñas.^{36 37}

30. En relación a la participación pública, la política se mantiene como el ámbito donde las mujeres indígenas perciben mayor discriminación. Es así como un 89% de las indígenas consultadas afirma sentirse discriminada en la política y un 68% considera que hay menos mujeres de las que debería en los espacios de representación indígena³⁸. Aunque no existen estadísticas oficiales, las

organizaciones tradicionales de representación de los distintos pueblos indígenas tienen una presencia minoritaria de mujeres. En la elección del Consejo Nacional de CONADI desarrollada en 2012, se presentaron 21 candidatas de un total de 71 (equivalente a 30% de candidaturas femeninas) de las cuales resultaron elegidas solo 2 del total de 8 representantes indígenas de dicho Consejo. Sigue sin existir sistemas de cupos, ni incentivos para la participación política de mujeres, ni de indígenas en el parlamento, cargos de elección popular en el nivel local, ni autoridades políticas, a lo que se agrega un sistema electoral binominal que excluyente de las minorías y que afecta de manera especialmente negativa las posibilidades de participación política de las mujeres indígenas³⁹.

CRIMINALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE LEY ANTITERRORISTA FRENTE A HECHOS DE PROTESTA SOCIAL INDÍGENA ⁴⁰

31. La criminalización de la protesta social indígena y la aplicación de normas de excepción para perseguir a integrantes de comunidades mapuche por su supuesta participación en hechos de violencia en el marco de los conflictos por tierras en el sur del país, ha seguido siendo perseguida judicialmente con el involucramiento activo del Ministerio Público y del Gobierno desde el 2009 a la fecha. En efecto, tanto la Fiscalía como el Ministerio del Interior han tenido un activo rol en la persecución de delitos que se les imputan, recurriendo en numerosas oportunidades a legislación de excepción, como la “Ley Antiterrorista” (Ley 18.314 de 1984), para estos efectos. Cabe recordar que la utilización de esta legislación, que contiene tipos penales muy amplios y que debilita las garantías del debido proceso.

32. Es así como desde el 2009 hasta la fecha cerca 80 personas pertenecientes al pueblo mapuche acusadas de participar en hechos de protesta social constitutivos de delitos han sido encarceladas en recintos penitenciarios del Estado. 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. De esas 8 causas penales, 4 han sido falladas por los Tribunales de Justicia, 3 que derivaron en la absolución de los imputados, y 1 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. Ello evidencia una grave vulneración al principio del debido proceso. El alto índice de absoluciones obtenidas recientemente en los procesos por Ley Antiterrorista que se han seguido en contra de los mapuche evidencia su utilización discrecional y política por el Estado.

33. Para el 2010, iniciada la administración del Presidente Piñera, (2010-2014) un total de 40 comuneros mapuche se encontraban privados de libertad por imputación de conductas terroristas respecto a actos de protesta social que afectaron la propiedad. de 34 de ellos, recluidos en diversos recintos penales del sur del país, iniciaron una huelga de hambre mediante la cual buscaban que no les fuera aplicada dicha legislación por los hechos que se les imputan, y ser juzgados de acuerdo a las normas del derecho penal ordinario. También manifestaron la necesidad de terminar con el doble juzgamiento producto de que ciertos hechos que se les imputan eran conocidos a la vez por la justicia ordinaria y la justicia militar. Cabe señalar que por casi una década, esta legislación fue aplicada en forma casi exclusiva a personas mapuche, mientras que no fue aplicada a personas no indígenas por imputaciones de delitos de mayor gravedad que aquellos imputados a los mapuche, en un hecho de evidente discriminación. Tal situación concitó la preocupación de diversas entidades de derechos humanos, en particular el Comité Para la Eliminación de la Discriminación

Racial, el que el 2009 manifestó al Estado de Chile su preocupación instándolo a aplicar esta ley a delitos que merezcan ser tratados como tales⁴¹

34. Dicha huelga de hambre, que duro cerca de 80 días, derivó en una reforma de la ley antiterrorista (Ley 20.467 de 8 de octubre de 2010), mediante la cual se eliminó la presunción de comisión de delitos terroristas existente en la ley anterior; se impidió el juzgamiento de menores por esta los delitos que considera; se rebajó la penalidad de los delitos y se estableció normas para la interrogación de los testigos protegidos. Valorando esta reforma debe observarse su insuficiencia. Es así como el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha sostenido que la legislación reformada mantiene la posibilidad de su aplicación a delitos que afectan la propiedad, en contradicción con los estándares internacionales en la materia, así como las restricciones al derecho al debido proceso al limitar la posibilidad de la contra interrogación de los testigos protegidos⁴². A pesar de las disposiciones que excluyeron a los menores de 18 años de su aplicación, el Ministerio Público perseveró en su aplicación a estos al menos en cuatro causas. Ello motivo a una nueva reforma legal (Ley 20.519 de 21 de junio de 2011) que explicita de manera inequívoca la exclusión de estos menores de la aplicación de esa ley.

35. A la fecha se encuentran abiertas 5 causas por Ley antiterrorista, en las que se imputa a 26 personas mapuche la participación en delitos de carácter terrorista, 4 de los cuales eran menores de edad al momento de imputación de los cargos. Todos ellos actualmente se encuentran a la espera de la realización de los juicios.

36. En el caso del pueblo rapa nui, la movilización pacífica que realizaron en reivindicación de sus tierras ancestrales a fines de 2010 e inicios de 2011, fue enfrentada por el Estado con una fuerte represión policial, efectuando allanamientos en que se detuvo a integrantes de este pueblo, incluidos/as niños/as y personas ancianas, además de que una veintena de personas resultaron heridas por golpes y disparos de perdigones. Estos hechos motivaron el otorgamiento de una medida cautelar por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)(MC- 321-10) y una comunicación al Estado de Chile por parte del Relator Especial de Naciones Unidas para la situación de los Derechos de los Pueblos Indígenas James Anaya en enero de 2011⁴³.

NOTAS

¹ Talleres realizados en Temuco, 26 de abril de 2013 con representantes de organizaciones del pueblo mapuche: y Arica, el 11 de mayo de 2013, con representantes de organizaciones del pueblo aymara.

² Se analiza aquí el cumplimiento de las recomendaciones N°s 16, 57, 58 y 65 realizadas por el Consejo de Derechos Humanos NU al Estado de Chile en EPU el 2009

³ Boletines N°s 5324-07 y 5522-07.

⁴ Observatorio Ciudadano. “Propuesta para el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, deficiencias de forma y fondo”, 2009, disponible <http://www.elciudadano.cl/2009/03/10/6454/propuesta-para-el-reconocimiento-constitucional-de-los-pueblos-indigenas-deficiencias-de-forma-y-fondo/> [Consultada el 15 de junio de 2013]

⁵ Mensaje Presidencial 21 de mayo, disponible en <http://www.lanacion.cl/lea-el-mensaje-presidencial-de-este-21-de-mayo/noticias/2013-05-21/164716.html> [Consultada el 10 de junio de 2013]

⁶ Boletines 3955-07 y 6756-07.

⁷ Boletín 5940-06

⁸ Se analiza aquí el cumplimiento de las recomendaciones N°s 62 y 66 realizadas por el Consejo de Derechos Humanos NU al Estado de Chile en EPU el 2009

⁹ Boletín 8438-07

¹⁰ Boletín N° 6743-06

¹¹ Se analiza aquí el cumplimiento de las recomendaciones N°s 66 y 67 realizadas por el Consejo de Derechos Humanos NU al Estado de Chile en EPU el 2009

¹² A la fecha de este informe se encuentran en tramitación en el Congreso Nacional, de manera inconsulta, otros proyectos ley que afectan directamente a los pueblos indígenas, como los son la modificación a la ley de Concesiones Geotérmicas, el proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestre Protegidas, el proyecto sobre carretera eléctrica y el proyecto presidencial sobre fomento forestal que modifica y extiende, por 20 años más, el Decreto Ley N° 701 de 1974.

¹³ Boletín N° 6756-07, ingresado al Congreso Nacional mediante Mensaje Presidencial N°1487-357, del 28 de octubre de 2009. Aprobado por Ley N° 20.573 D.O. 06.03.2012.

¹⁴ Se analiza aquí el cumplimiento de las recomendaciones N°s 66, 67 y 68 realizadas por el Consejo de Derechos Humanos NU al Estado de Chile en EPU 2009

¹⁵ El Relator Especial sobre derechos indígenas James Anaya señaló en su Informe de Misión a Chile el 2009 al respecto:

“...el Relator Especial recomienda reformar los procedimientos existentes del Fondo de Tierras y Aguas para adecuarlo a las normas contemporáneas de reconocimiento y restitución de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y recursos de ocupación y uso tradicional o ancestral, especialmente a la luz de la reciente ratificación por parte de Chile del Convenio N° 169.” (Parág. 54). Informe Relator Especial James Anaya, Misión a Chile, CONSEJO DE DERECHO HUMANOS DE NACIONES UNIDAS, A/HRC/12/34/Add.6, 14 de septiembre 2009.

¹⁶ Ello indica una disminución de un 15% en relación al presupuesto del mismo fondo correspondiente al año 2010. En contrapartida, el presupuesto global de CONADI del año 2012 ha tenido un incremento del 8% en comparación al presupuesto del año 2010. (Dirección de Presupuesto (DIPRES) compara desde año 1999 a 2012) Un dólar de EEUU equivale a 500 pesos chilenos.

¹⁷ Conadi *“Superficie inscrita según distribución geográfica Octava, Novena y Décima, años 1995-2006. Unidad de medida: hectáreas”* y Conadi *“Superficie inscrita según nueva nominación de las regiones. Unidad de medida: hectáreas”*

¹⁸ Dicho monto estaba destinado a fortalecer la adquisición de tierras a las 115 comunidades anunciadas en el plan Re-Conocer

¹⁹ Dirección de Presupuesto (DIPRES) 2010

²⁰ DIPRES (leyes de presupuesto) comparando presupuestos 2010, 2011 y 2012.

²¹ La propiedad fiscal de la Isla se reparte entre un Fundo (Vaitea), administrado por la sociedad privada comercial Sociedad Agrícola y Servicios Isla de Pascua Limitada (SASIPA), y el Parque Nacional Rapa Nui, administrado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), sin participación indígena. Ver *Los derechos del pueblo Rapa Nui en Isla de Pascua: Informe de Misión Internacional*, IWGIA Observatorio Ciudadano, 2012. Disponible en http://www.iwgia.org/publicaciones/buscar-publicaciones?publication_id=598 [Consultada el 10 de abril de 2013]

²² Se analiza aquí el cumplimiento de la recomendación N° 67 realizada por el Consejo de Derechos Humanos NU en EPU Estado de Chile el 2009

²³ Como consecuencia de un política de subsidio estatal de las plantaciones forestales que data de 1974 (DL 701, cuya postergación por 20 años más hoy se debate el Congreso Nacional sin consulta indígena), a la fecha existen más de 2 millones de has. plantadas con especies exóticas de rápido crecimiento (pino radiata y eucaliptus) en el centro sur de Chile. Más de la mitad de esas plantaciones se encuentran ubicadas entre el Bío Bío y Chiloé, en territorio ancestral y actual del pueblo mapuche.

²⁴ Entre ellos cabe mencionar el proyecto Neltume de la empresa Endesa, en la comuna de Panguipulli (región de Los Ríos), que se emplaza en el territorio ancestral de las comunidades Juan Quintumán, Inalafken y Valeriano Cayicul, amenazando inundar el principal sitio de significación cultural del territorio, además de afectar seriamente las actividades productivas locales y el ecosistema del lugar.

²⁵ Entre los proyectos que han generado conflictos más graves cabe mencionar el proyecto minero Los Pumas en la cuenca del río Lluta en la región de Arica y Parinacota, que amenaza la integridad del hábitat de las comunidades aymara ribereñas a dicho acuífero y cuya vocación productiva es la agricultura; el proyecto geotérmico Polloquere en el Salar de Surire, en la misma región, que amenaza el ecosistema del salar que forma parte de la reserva natural Las Vicuñas y los derechos de aguas y el territorio de la comunidad indígena de Surire; y el proyecto minero Paguanta, que pone en riesgo la cuenca de la quebrada de Tarapacá y,

consecuencialmente, el normal acceso a recursos hídricos, comprometiendo el caudal y la calidad de las aguas en el territorio donde habitan una gran cantidad de comunidades indígenas aymara en la región de Tarapacá. A ello se agregan los proyectos mineros el Morro y Pascua Lama, en el territorio de la comunidad Diaguita de los Huascoaltinos, Región de Atacama, proyectos de gran envergadura que hacen inviable la prosecución de las actividades agrícolas que desde tiempos inmemoriales desarrolla la comunidad y, además, compromete derechos territoriales indígenas, generando el desplazamiento de los ganaderos huascoaltinos (crianceros de alta cordillera)

²⁶ Sentencia de 30 de marzo de 2012, Corte Suprema, Causa Rol 11.040 – 2011.

²⁷ Sentencia de 17 de febrero del 2012 de la Iltma. Corte de apelaciones de Antofagasta, causa Rol 181-2011, ratificado en todas sus partes por la Exma. Corte Suprema en causa Rol 2211-2012

²⁸ Se analiza aquí el cumplimiento de la recomendación N° 18 realizada por el Consejo de Derechos Humanos NU al estado de Chile en EPU el 2009

²⁹ De acuerdo a datos del Banco Mundial Chile presenta 52,1 puntos en índice de GINI.

³⁰ Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre el quinto y sexto informe periódico de Chile, 12 de noviembre de 2012, (CEDAW/C/CHL/CO/5-6)

³¹ Esto fue recogido por el Comité CEDAW que señaló el año 2012 su preocupación por “28. ... *Comité las elevadas tasas de analfabetismo entre las mujeres de las zonas rurales y las mujeres indígenas*” y recomendó al Estado de Chile que: “29. d) *Intensifique los esfuerzos para establecer programas especialmente destinados a erradicar el analfabetismo entre las mujeres de las zonas rurales y las mujeres indígenas y para establecer un sistema de igualdad de oportunidades en la educación para las niñas de las zonas rurales y las niñas indígenas.*” (CEDAW/C/CHL/CO/5-6)

³² Corporación Humanas Chile, “Encuesta Percepciones de las Mujeres indígenas y no indígenas sobre su situación y condiciones de vida en Chile 2011”, noviembre de 2011, en <http://www.humanas.cl>

³³ Cabe señalar que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomendó al Estado de Chile en su informe 2012 que: “33. c) *Intensifique los esfuerzos para establecer medidas y programas encaminados a mejorar la situación de la mujer en el mercado laboral, lo que incluye la integración de las mujeres migrantes e indígenas.*”

³⁴ 42. “*El Comité lamenta la falta de información detallada acerca de grupos desfavorecidos de mujeres, como las migrantes, las mujeres rurales, las indígenas y otras mujeres que se enfrentan a múltiples formas de discriminación*”. (CEDAW/C/CHL/CO/5-6)

³⁵ En tal sentido, el estudio de caracterización de las mujeres indígenas en Chile, encargado por CONADI “*Informe final. Estudio de Caracterización de las mujeres indígenas en los ámbitos sociales, económicos y de la participación cultural, con enfoque de género*”, realizado por Increa Chile Ltda. (2010), advierte una serie de problemáticas en las políticas públicas destinada a este grupo, tales como la carencia de información acerca de beneficios, discriminación, falta de capacitación, ausencia de perspectiva intercultural de los servicios públicos y coordinación entre servicios.

³⁶ Mayores antecedentes y relatos directos relativos a hechos de violencia de parte agente policiales en contra de niñas, mujeres y ancianas indígenas:

-Reportaje a comunidad mapuche Wentu Winkul Mapu, allanada por Carabineros de manera violenta en repetidas ocasiones:

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

[Consultada el 30 de mayo de 2013]

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

[Consultada el 15 de mayo de 2013]

- 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-araucania-2012.pdf> [Consultada el 1 de mayo de 2013]

- <http://www.elciudadano.cl/2012/03/01/49016/carabineros-asalta-y-agrede-a-dos-ancianas-mapuche-de-trafun-en-sus-propias-casas/> [Consultada el 9 de abril de 2013]

³⁷ A este respecto el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado: 20. “... *Asimismo, el Comité está particularmente preocupado por los informes de que la policía ha recurrido es proporcionadamente a la violencia, incluidos abusos sexuales, contra estudiantes durante las protestas sociales y contra mujeres durante las protestas de los mapuches. Lamenta que no se procese a los autores de esos actos y que el Estado parte no facilite el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de esa violencia.*”

21. El Comité insta al Estado parte a que: ... b) Establezca una estrategia y un plan de acción generales para impedir y eliminar todas las formas de violencia contra la mujer, con inclusión de las comunidades mapuches y otras comunidades indígenas, así como un mecanismo institucional eficaz para coordinar, supervisar y evaluar la eficacia de las medidas adoptadas; ... e) Vele por que todas las formas de violencia a que den lugar acciones u omisiones de agentes estatales de todos los niveles, incluida la policía, o resultantes de tales acciones u omisiones, sean sistemática y debidamente investigadas, se procese efectivamente a los culpables, se impongan a estos condenas y medidas disciplinarias adecuadas y se proporcione a las víctimas, especialmente a las mujeres indígenas, reparaciones o indemnizaciones; ... f) Refuerce su sistema judicial para garantizar que las mujeres, particularmente las de grupos desfavorecidos, como las mujeres indígenas, tengan acceso efectivo a la justicia. (CEDAW/C/CHL/CO/5-6)

³⁸ Corporación Humanas Chile, 2011, op. cit.

³⁹ “24. Si bien elogia la labor del Estado parte para reforzar el liderazgo político de la mujer mediante el establecimiento del Programa “600 mujeres líderes para Chile”, preocupa al Comité el escaso número de mujeres que hay en el Gobierno, en ambas Cámaras del Parlamento, en el servicio diplomático, en la judicatura y en el desempeño de las funciones de alcaldes y concejales. El Comité lamenta que la persistencia de actitudes y estereotipos patriarcales y la falta de medidas especiales de carácter temporal sigan obstaculizando la participación de las mujeres, incluidas las mujeres indígenas, en el Parlamento y los cargos de responsabilidad a nivel estatal y municipal. Además, el Comité reitera su preocupación por el hecho de que el sistema electoral binominal resulte desfavorable para la representación política de la mujer (CEDAW/C/CHI/CO/4, párr. 14). 25. El Comité exhorta al Estado parte a que: a) Considere la posibilidad de adoptar, cuando sea necesario, medidas especiales de carácter temporal a fin de acelerar la participación plena e igual de la mujer en la vida pública y política; b) Intensifique los esfuerzos para aumentar la participación de la mujer en la vida pública en los planos nacional y municipal, lo que incluye la organización de campañas de sensibilización dirigidas también a las mujeres indígenas, el ofrecimiento de incentivos a los partidos políticos para que designen un número igual de mujeres y hombres en las candidaturas y la financiación adecuada de las campañas de las mujeres que sean candidatas; c) Adopte todas las medidas necesarias para poner en marcha la reforma del sistema electoral binominal y vele por que el estudio solicitado a la Oficina del Ministro Secretario General de la Presidencia con miras a formular una propuesta a este respecto se realice dentro de un plazo claramente establecido.” (CEDAW/C/CHL/CO/5-6)

⁴⁰ Se analiza aquí el cumplimiento de las recomendaciones N°s 68, 69 y 70, así como N° 4 por examinar, realizadas por el Consejo de Derechos Humanos NU al Estado de Chile en EPU el 2009

⁴¹ “El Comité nota con preocupación que la Ley Antiterrorista 18.314 ha sido aplicada principalmente a miembros del pueblo Mapuche, por actos ocurridos en el contexto de demandas sociales, relacionados con la reivindicación de los derechos sobre sus tierras ancestrales (Artículo 2). El Comité recomienda al Estado parte que: a) revise la Ley Antiterrorista 18.314 y se asegure de que esta sea únicamente aplicada a los delitos de terrorismo que merezcan ser tratados como tales; b) se asegure de que la Ley Antiterrorista no sea aplicada a miembros de la comunidad Mapuche por actos de protesta o demanda social;” Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD/C/CHL/CO/15-18, 13 de agosto de 2009.

⁴² Instituto Nacional de Derechos Humanos, Informe Anual 2010. Disponible en www.indh.cl [Consultada el 1 de marzo de 2013]

⁴³ Ver Los derechos del pueblo Rapa Nui en Isla de Pascua: Informe de Misión Internacional, IWGIA Observatorio Ciudadano, 2012, op. Cit.